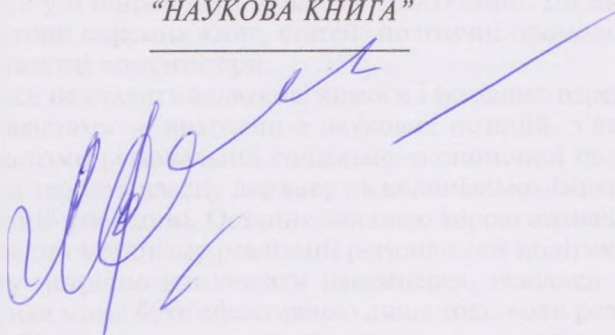


Регіональна
ПОЛІТИКА
та механізми
її реалізації

Регіональна політика та механізми її реалізації

*За редакцією академіка НАН України
М.І. Долішнього*

ПРОЕКТ
“НАУКОВА КНИГА”



ББК 65.049(4УКР)

Р 32

У книзі висвітлюється механізм реалізації регіональної політики, який охоплює широкий спектр процесів регіонального розвитку і зорієнтований на активну державну регіональну політику щодо зміцнення економічного потенціалу регіонів, забезпечення фінансово-економічної самостійності регіональних та локальних територіальних систем. Аналізуються сучасні проблеми територіального управління та місцевого самоврядування у західних регіонах України, запропоновані напрями та інструментарій їхнього вирішення.

Для вчених-економістів, викладачів та студентів, спеціалістів з питань регіональної економіки.

Рецензенти: М.Г. ЧУМАЧЕНКО, академік НАН України, доктор економічних наук, професор. Б.М. ДАНИЛИШИН, член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор. Ю.Ю. ТУНИЦЯ, член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор.

Рекомендовано вченою радою Інституту регіональних досліджень НАН України (протокол № 3 від 19.03.2003)

Р 0600000000 – 011
2003

ISBN 966-00-0079-0

© Автори статей, 2003

Однією з суттєвих прикмет українського сьогодення є підвищений інтерес до регіональної проблематики, що може видатися навіть дивним на тлі глобалізаційних процесів. Насправді, в тому нічого дивного немає, оскільки глобалізація і регіоналізація — це своєрідні полюси цивілізаційного поступу на початку ХХІ століття, між якими замикаються національні інтереси. Усвідомлення цього факту має доленосне значення для окремих країн і народів.

В Україні проблема регіоналізації має свою національну специфіку. Очевидно, саме тому дослідження, публікації та політичні виступи регіоналістів набули лавиноподібного характеру. Наприклад, кожен з дисертантів намагається відстояти своє розуміння регіоналістики у її широкому і вузькому трактуванні. До цього ж прагнуть і автори окремих книг, статей, політичні промовці, радіо-, теле- і газетні коментатори.

Власне, все це ставить додаткові вимоги і завдання перед вченими-регіоналістами — виходячи з наукових позицій, з'ясувати основу і механізми регіональної соціально-економічної політики в Україні, яка творить власну державу на колоніально-імперській регіоналістичній спадщині. Останнє значною мірою визначає характер та дієвість механізму реалізації регіональної політики.

На цьому потрібно наголосити насамперед, оскільки регіональна політика може бути ефективною лише тоді, коли розвиток регіональної будови розглядатиметься у єдності минулого, сучасного і майбутнього. Це загальна філософська вимога до з'ясування економічних явищ, процесів і закономірностей. Нехтування нею призводить до спрощеної інтерпретації реалізації регіональної політики, до негайного очікування соціально-економічного дива незалежно від його неспроможності пробитися через защі минулого.

Об'єктивний, всебічний аналіз спадщини минулого та її повномасштабне поцінування — це одна із фундаментальних підва-

лин механізму реалізації сучасної регіональної політики, яка повинна спрямовуватися на усунення тих перешкод, які створювалися між національними регіонами протягом попереднього періоду.

Принциповою засадою механізму реалізації регіональної політики має бути забезпечення соборності українського простору, сприяння соціальній гомогенності національної території, втілення в життя національної ідеї через наповнення її економічним, соціальним та інноваційним змістом. Треба в такий спосіб поставити бар'єр для прояву будь-яких збурень і спекуляцій щодо розчленування української території з її політичною організацією у формі незалежної Держави.

Триєдність чинників минулого, сучасного і майбутнього у механізмі реалізації регіональної політики має стати її стрижнем, який об'єднує всі форми, засоби, заходи підвищення ролі регіона у зміцненні національної, економічної, соціальної, культурної та техніко-інноваційної систем. З позицій цієї системності і проводиться дослідження механізму реалізації регіональної політики авторами монографії.

Передусім це стосується базових економічних категорій механізму реалізації регіональної політики, приведення їх у відповідність до вимог функціонування соціально-ринкової економіки. Адже тільки у контексті останньої можна сподіватися на досягнення результативної мети.

Відсутність ґрунтовності, чіткості та прозорості у понятійному апараті розвиває механізм регіональної політики. Це спонукає до з'ясування змісту економічних категорій, нових парадигм регіонального розвитку із врахуванням його управлінської специфіки, бо без цього неможливо виробити ефективний механізм реалізації регіональної політики, головною метою якої є добробут людини.

Людина є верховною суттю. Розбудова національної соціально-економічної системи на демократичних і гуманістичних засадах ставить у центр регіональної політики інтереси людини на загальнонаціональному та на регіональному рівнях. Цей аспект найвиразніше виступає при з'ясуванні політики деморозвитку і розвитку людських ресурсів в українських регіонах. У контексті забезпечення людського розвитку розроблено механізм реалізації регіональної соціальної політики, або суть її і принципи. Із соціальним захистом населення тісно пов'язана зайнятість і самозайнятість, функціонування ринку праці з його регіональними особливостями.

У всіх цих процесах відводиться належна роль державі, без підтримки якої здійснення регіональної політики цілеспрямовано і ефективно неможливе. Вже один цей факт свідчить, що регіоналізація соціальної політики не може бути надмірною, бо інакше важко забезпечити соціальне вирівнювання становища людей. Ця методологічна засада є основою нашого дослідження, що забезпечує гомогенність національного територіального простору в межах Української держави.

Економічною базою останньої є інвестиційно-інноваційна, фінансово-кредитна політика і політика розвитку підприємництва. Вона повинна враховувати регіональні відмінності як з погляду різних рівнів індустріального розвитку, так і з позицій відповідних умов для прискорення останнього. У поданому дослідженні ці аспекти розкриваються повною мірою на широкому статистико-інформаційному і аналітичному матеріалі. Інвестиції, підприємництво, фінансово-кредитні заходи наповнюють механізм реалізації регіональної політики реальним змістом, своєрідно уречевлюють їх.

Реалізація механізмів регіональної політики спирається на широкі теоретичні узагальнення з урахуваннями як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду управління регіональними підсистемами загальнонаціональної соціально-економічної системи, суб'єктом якої є держава. Вона забезпечує узгодження всіх компонентів реалізації регіональної політики, спектр якої поступово розширюється. Відтак регіональну політику потрібно розглядати в динаміці, а механізм реалізації регіональної політики повинен постійно вдосконалюватися і наповнюватися новими елементами.

Саме із врахуванням цих аспектів представлене дослідження акцентує увагу передусім на визначальних механізмах реалізації регіональної політики. Зокрема, йдеться про механізм активізації науково-технічної політики, формування інвестиційної політики тощо. Від ефективності здійснення регіональної політики, зорієнтованої на прискорення науково-технічного прогресу, на переведення економіки на інноваційні засади залежать темпи економічного зростання, розвиток окремих регіонів, їхній внесок в економіку України.

Регіональна політика має постійно узгоджуватися із станом природного довкілля. З огляду на це дослідження механізму реалізації екологічної політики є органічною складовою монографії. Щоправда, екологічна політика трактується дещо ширше, ніж це тлумачиться традиційно, оскільки акцентуються екогомологічні засади регіональної екологічної політики.

Розширення спектру регіональної економічної політики сприяє ефективності механізму її реалізації. Такого розширеного підходу потребує актуалізація екологічної проблематики, яка саме на регіональному рівні набирає конкретних форм взаємозв'язку людини і довкілля. Це у свою чергу потребує активізації людського фактора, що залежить від соціалізації та гуманізації механізму регіональної політики, її інституційного та інформаційного забезпечення.

Всі ці аспекти авторами належно враховані, вивчені й відображені у дослідженні. За своїм змістом і новаторськими методичними підходами воно збагачує регіоналістику, заповнюючи дослідницьку нішу, що утворилася між економічною теорією і просторовою економікою. Остання розглядається у системі складних суспільних відносин, від повноти врахування яких залежить ефективність функціонування механізму реалізації регіональної політики Української держави.

Новим у складі цього механізму є необхідність врахування особливостей прикордонного і транскордонного співробітництва країн, у якому регіонам належить важлива роль. Це нова якість управління регіонами, оскільки в адміністративно-командній системі окремі регіони були, по суті, позбавлені можливості самостійно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність. В умовах незалежної України та її геополітичних інтересів удосконалення механізму реалізації регіональної політики із урахуванням особливостей прикордонного і транскордонного співробітництва набирає дедалі більшого значення. Ці та інші складові механізму реалізації регіональної політики вперше у такому обсязі представлені у монографії, яка є результатом тривалих наукових досліджень.

М. ДОЛІШНІЙ

НАУКОВІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Базові економічні категорії — методологічна основа механізму регіональної політики

Людство здавна помітило тісний зв'язок між економічною теорією і господарською практикою. На цій підставі виник крилатий вислів: “яка теорія — така і практика”. Він підтверджує той факт, що теорія покликана аргументувати, вмотивовувати, освітлювати практику. Економічну науку, зокрема економічну теорію, називають світлоносною наукою. Нехтування її законами щоразу заводить у глухий кут, спричинює значні втрати, оскільки доводиться чинити і діяти навмання. “Економічна теорія — основа наукової політики” [1,12].

Щоб розробити чіткі та зрозумілі стратегії економічного розвитку, дійові механізми їхньої реалізації, потрібно, як справедливо твердять вчені, подолати “розруху в головах” [2, 88—89], тим більше, що така “розруха” особливо притаманна перехідним періодам суспільного розвитку. Так було завжди, так є й нині. Це тільки підтверджує той факт, що економічна теорія повинна постійно розвиватися, бо інакше економічне знання дійсності відставатиме від самої дійсності. Нині це можна проілюструвати на прикладі багатьох фактів, що свідчать про консерватизм економічного мислення і динамізм економічного життя. Саме це дедалі яскравіше демонструє відставання економічного марксодоксального знання від трансформаційно ринкових процесів в економіці України.

Все зазначене вище підтверджують численні публікації, в тому числі й енциклопедичного характеру. Наприклад, у тритомній “Економічній енциклопедії” базові категорії економічної теорії з'ясовуються з матеріалістично-марксодоксальних позицій, характерних для економічної науки середини ХІХ ст. Щоб у цьому переконатися, потрібно нагадати про те, що базовими категоріями економічної теорії є такі поняття, як вартість, цінність, корис-

ність, ціна тощо. “Вартість, як зазначено в “Економічній енциклопедії”, — економічна категорія, що виражає уречевлену в товарах і послугах суспільно необхідну працю й економічні відносини між суб’єктами господарської діяльності” [3, 154].

Таке визначення вартості присутнє в усіх підручниках з політичної економії тоталітарної доби, воно повністю вирване з “Капіталу” К. Маркса і є абсурдним навіть з погляду класичної політичної економії, представники якої, зокрема Д. Рікардо, вважали, що у створенні вартості бере участь не тільки праця, а й зовнішня природа, наприклад земля, котра не має вартості з погляду трудової теорії, але має високу цінність і корисність. Протиставляючи вартість корисності, марксодокси заплуталися в теоретичних суперечностях, з яких не можуть вийти й досі.

Яскравий тому приклад — дискусія з приводу основних положень нової економічної парадигми національної продовольчої безпеки України в ХХІ ст., розробленої Інститутом аграрної економіки УААН. Викладаючи суть останньої, П. Саблук справедливо зазначає, що в умовах ринкової трансформації виняткового значення “набуває ціновий механізм. Він був і залишається фундаментальною складовою економічного механізму економічних відносин” [4, 58]. Виходячи з цього припущення, працівники Інституту аграрної економіки УААН “стали на позицію підтримки теорії ресурсної вартості для сучасної ситуації в Україні” [4, 54].

Такий поворот від трудової до ресурсної теорії вартості є цінним передусім з погляду звернення до дійсності та визначення непридатності марксодоксальних теоретичних уявлень щодо природи вартості. Однак теорія ресурсної вартості також невдаха, оскільки не враховує категорії цінності та граничності, завдяки яким видатний український економіст М. Туган-Барановський усунув теоретичні суперечності. Він довів, що трудова теорія вартості і теорія граничної цінності становлять органічну єдність.

Незважаючи на те, що це сталося понад 100 років тому, позиція щодо поняття вартості працівників Інституту аграрної економіки УААН негайно викликала спротив серед марксодоксів. Як свідчить стаття О. Леонтьєва, вони всіляко доводять хибність теоретичних поглядів П. Саблука та його колег, заперечуючи його тезою, що “вартість є втіленням суспільної праці товаровиробників і самої тільки праці” [5, 65].

Отже, будь-які намагання пристосувати економічну теорію до господарських потреб початку ХХІ ст. в Україні зустрічають опір: вперте намагання залишати непохитними економічні погляди середини ХІХ ст. Зрозуміло, що такі світоглядні позиції не застають

змоги розробити дійовий механізм реалізації регіональної економічної і соціальної політики в умовах формування ринкової економіки.

Зазначене вище підтверджують численні регіоналістичні дослідження, що спираються на застарілі економічні категорії. У цьому сенсі характерна стаття В. Заблоцького “Методологічний підхід до моделювання регіонального розширеного самовідтворення”, яка базується на натурально-вартісному аналізі регіонального продукту. “Показники створення вартості”, “об’єктивні економічні закони”, “вартісний потенціал живої праці” тощо — ось категоріальний арсенал моделювання регіональної економіки, який перекочував із старих підручників з політекономії на сторінки сучасних видань [6, 19—20].

Окремі дисертаційні дослідження з регіоналістики також спираються на застарілий понятійний апарат економічної науки, передусім за трактування вартості товару, доданої вартості тощо [7]. Відтак трактування базових категорій економічної теорії має бути чітким, ясним та науково аргументованим.

Зрозуміло, що в умовах демократії кожен може мати свою думку щодо тих чи інших економічних категорій. Однак реальна практика господарського управління стає ефективною тільки тоді, коли вона спирається на такі базові економічні категорії, які відповідають дійсності та є перспективними. Не може економічна дійсність, що рухається у бік інформативної та глобалізованої цивілізації, керуватися економічними категоріями періоду перших стадій становлення індустріального суспільства.

Можна погодитися з нешкідливістю наявної суперечності між господарською реальністю та її теоретичним відображенням. “Та коли наука відстає від змін, що відбуваються і значною мірою спровоковані нею, то вона опиняється у стані кризи, з якого зобов’язана вибиратися через зміну своєї аксіоматики і теоретичної конструкції” [2, 89].

Це, на наш погляд, справедливе твердження, якого, на жаль, не завжди дотримуються автори як спеціальних праць, так і підручників з економічної теорії. Ця думка вже підтверджувалася посиланням на “Економічну енциклопедію”, де базові економічні категорії трактуються з марксодоксальних позицій. Таким чином чинять і автори “Основ економічної теорії”, виданих за редакцією академіка НАН України А.А. Чухна. У цьому підручнику базові категорії з’ясовуються з позицій “Капіталу” К. Маркса, але без посилання на нього. На цій основі розглядається і метод економічної науки, який приписано класичній економічній теорії [1].

Насправді класична політична економія в особі А. Сміта і Д. Рікардо не оперувала такими категоріями, як продуктивні сили і виробничі відносини, надбудова, діалектико-матеріалістичні підходи тощо. Все це взято з марксистського арсеналу, суперечність якого з економічною дійсністю була доведена ще на рубежі XIX—XX ст. Тому намагання використати матеріалістичні категорії на початку XXI ст. виглядає справжнім анахронізмом. З їхньою допомогою не можна пояснити суть економічних подій, явищ і процесів сьогодення.

У ході критики трудової теорії і марксистських доктрин сформувалася економічна теорія неокласичного синтезу, яка оперує категоріями цінності, корисності, блага. Ці категорії повинні бути покладені в основу механізму регіональної економічної і соціальної політики у період, коли економічна структура переорієнтовується на інформативні види діяльності при різкому зменшенні питомої ваги матеріальних галузей економіки у створенні валового внутрішнього продукту.

Закріплені в українській економічній думці дототалітарної доби категорії, якими оперує нині світова економічна наука, повинні повною мірою використовуватись при розробці механізму регіональної політики. У протилежному випадку цей механізм буде обтяжений нежиттєздатними категоріями типу продуктивних сил і виробничих відносин, трудовими визначеннями товару, ціноутворення грошей тощо. Цими категоріями не можна пояснити ні джерел зростання в умовах інформатизації економіки, ні цінності економічних благ, ні ролі основних факторів економічного розвитку, ні необхідності та механізмів органічної взаємодії людини та довкілля.

У цьому контексті не можна обминути й категорію продуктивних сил, на яку спирається багато сучасних регіоналістичних досліджень України. Можна було б назвати низку монографій, дисертацій, статей, автори яких, не розкриваючи суті продуктивних сил, вправно маніпулюють цим поняттям. Воно доволі широко використовувалось у політико-економічній літературі кінця XIX — початку XX століття, потім було глорифіковане у планово-директивній системі господарства.

Таємничі продуктивні сили неодноразово критикувалися. Як висловлювався знаменитий український економіст М. Туган-Барановський з цього приводу, “таємничі продуктивні сили відіграють у працях багатьох із марксистів таку роль, як життєва сила у працях старовинних фізіократів — все пояснюється цими силами, але що таке репрезентують собою вони самі — про це замовчується” [7, 8].

Сказане можна повністю адресувати багатьом сучасним українським регіоналістам, котрі, не задумуючись, маніпулюють поняттям “продуктивні сили”, яке певною мірою було виправдане в умовах планово-директивного господарства, коли здійснювалось “дисципліноване” розміщення промисловості. У ринкових умовах, по-перше, діють ціново-вартісні механізми, по-друге, поняття “продуктивні сили” в його матеріалістичному тлумаченні має телеологічно-матеріалістичний характер, тобто ігнорує культуру, психологію, національні почуття тощо. У систему продуктивних сил не вдалося втиснути ті фактори і чинники, дія яких визначає інноваційний вектор економічного та соціального процесів.

Звичайно, дехто хотів би модернізувати категорію продуктивних сил. Такі спроби робилися, але вони безуспішні, оскільки та чи інша модернізація спричиняє до заперечення усталеного поняття. Це означає, що надмірне посилення на продуктивні сили не прикрашає регіоналістичні дослідження, а обтяжує їх теоретичними застаріlostями, що перешкоджають здійсненню ефективної регіональної політики.

Обґрунтування механізмів регіональної політики на основі використання базових категорій економічної науки не означає заперечення всіх попередніх теоретичних напрацювань. Це суперечило б логіці розвитку науки, в якій на кожному історичному етапі присутні елементи минулого, сучасного і майбутнього. Однак очевидним є те, що нові економічні та соціальні обставини потребують нового теоретичного оснащення економічної політики взагалі, в тому числі на рівні регіонів. Надійний науковий супровід цієї політики — гарантія її ефективності у процесі практичної реалізації, на чому наголосив академік В.М. Геєць, виступаючи на науковій сесії Академії економічних наук України і вказавши на відсутність теоретичного супроводу економічної політики [9, 144—145].

Таким чином, розбудова механізму регіональної політики на сучасному етапі потребує глибокого осмислення понятійного апарату економічної теорії, очищення його від догматично-доктринальних уявлень про соціально-економічні процеси. Принципова зміна середовища, у якому здійснюються ці процеси, потребує підведення під механізм регіональної політики новітніх економічних категорій і понять, їхньої адаптації до умов української дійсності. Це об'єктивна вимога, якої не враховують українські регіоналісти, перебуваючи нерідко у полоні застарілих економічних категорій. Внаслідок цього пропонувані заходи механізму реалізації регіональної політики часто виявляються неефективними у

процесі практичної реалізації. Теорія і практика регіональної політики повинні перебувати в органічній єдності, бо тільки вона забезпечує надійну результативність.

1.2. Генетико-еволюційна парадигма механізму регіональної політики

При формуванні механізму регіональної політики суттєве значення має генетико-еволюційна парадигма, згідно з якою кожне явище, процес чи подія розглядаються у сув'язі минулого, сучасного і майбутнього. Єдність “трьох теперішностей” дає змогу збагнути сутність розвитку на кожному історичному етапі, що має принципове значення у процесі розробки заходів, зорієнтованих на подальший економічний та соціальний поступу. Такий поступальний підхід до розуміння дійсності відстоювали видатні мислителі, зокрема І. Франко, який радив стати на точку зору загальної еволюції, для якої “поступ наперед є проявою первісною, переважаючою і нормальною, поступ назад — проявою пізнішою і хворобливою” [10, 82].

Якщо узагальнити міркування різних вчених з приводу генетико-еволюційного методу, то всі вони погоджуються з тим, що його суть полягає у поступальності суспільного розвитку, який визначається багатьма внутрішніми і зовнішніми факторами, що спираються на підмурівок минулого. Єдність минулого, сучасного і майбутнього виступає у тісному взаємозв'язку. Спроба розірвати його призводить до соціальних і політичних збурень, може на певний час зупинити поступальний розвиток або відвести його з бік. Однак це не може загальмувати загальний поступ, що особливо переконливо довела українська дійсність, зокрема у сфері економіки, розвиток якої не раз пригальмовували і спрямовували на узбіччя, але кожен раз генетично-еволюційні об'єктивні обставини виявлялися сильнішими.

Не вдаючись до аналізу давноминулих подій і фактів, пошлемося на досвід сімдесятирічного тоталітарного режиму з його директивно-плановим господарюванням, щоб переконатися у правдивості сказаного. Незважаючи на надмірні політичні, організаційні, ідеологічні, адміністративні зусилля, поступальний хід не вдалося відвернути із загальноцивілізованого шляху. Щоправда, ці зусилля спричинили до великої шкоди у цілісному розвитку України та її регіонів.

Напередодні проголошення України незалежною державою почали з'являтися публікації, в яких об'єктивніше, ніж до того,

з'ясувався її економічний стан. Згідно з даними офіційної статистики, частка України у загальноімперському виробництві постійно зменшувалась. За рівнем виробленого національного доходу на душу населення у 1970—1989 рр. Україна займала 5—8 місця серед інших 15 республік [10, 11]. Отже, господарський комплекс СРСР аж ніяк не міг бути єдиним, як про це писали тодішні ідеологи. Не менш розчленованою у територіальному відношенні була й Україна, регіональна система якої формувалася протягом століть не на користь єдиної національної економіки, бо вигідніше було виснажувати багатства в умовах економічної та політичної дезінтеграції.

Подібні факти повинні враховуватися при генетико-еволюційній розбудові механізму сучасної регіональної політики. У цьому контексті мав рацію відомий економіст Ю. Бажал, котрий ще у 1993 р. рекомендував замінити революційну парадигму, якою тоталітаризм послуговувався протягом 70 років, на генетико-еволюційну. Цей перехід, на думку вченого, для українського суспільства означав створення умов для ефективної дії механізму природного еволюційного пошуку шляхів та засобів змін [3, 12].

Важливо враховувати три головні ознаки еволюційної парадигми розвитку економіки:

- саморозвиток і самоорганізація господарюючих суб'єктів як один з основних принципів збільшення життєспроможності економічної системи;
- ефективність виробництва як основного критерію оцінки будь-яких реформаторських заходів;
- вибірковість політики державної підтримки як засіб сприяння інноваційним процесам у суспільстві [12].

Спираючись на еволюційну парадигму, регіональна політика повинна сприяти саморозвитку регіональної системи, оцінювати його за економічними критеріями і враховувати вибірковість заходів, виходячи із економічного, соціального та культурного стану регіону. Цей стан у кожному конкретному випадку є підсумком розвитку всього попереднього періоду, яким не можна нехтувати.

Важливим компонентом генетико-еволюційної парадигми регіональної політики є необхідність враховувати:

- по-перше, різні рівні економічного і соціального розвитку українських регіонів у минулому;
- по-друге, розрив між ними економічних, технологічних, соціально-культурних зв'язків;

по-третє, переважання їхньої діяльності не ендегенних, а екзогенних відносин, тобто спрямованих не в середину національної території, а назовні, що відповідало доктрині єдиного господарського простору. Всі ці особливості регіонально-економічного розриву успадкувала Українська держава, взявши на себе додаткові клопоти стосовно консолідації національної території.

Перелік аргументів і фактів як якісної характеристики українських регіонів у світлі генетико-еволюційної парадигми продовжити, однак сподіваємось, що вони (характеристики) у повному обсязі будуть висвітлені у спеціальних дослідженнях. Дієсі у цьому напрямку зроблені тільки перші кроки, але й вони спонукають до роздумів, що зазвичай зводяться до необхідності відуалізації оцінки окремих регіонів та їхньої загальної сукупності на українській національній території. Цей момент дуже важливий при проведенні регіональної політики, яка має бути цілісною, але враховувати різноманіття регіонів за їхніми основними ознаками.

Очевидно, ніколи не слід забувати, що чужі держави формували українські регіони протягом тривалого часу, переслідуючи свої імперські інтереси. Своїми ресурсами і результатами праці українські регіони наповнювали скарбниці чужих держав, як економічно і політично розчленовували соборність української нації. Новосформований механізм регіональної політики повинен будуватися на засадах внутрішньої консолідації нації з урахуванням особливостей культурної спадщини у кожному з регіонів. Нерозуміння цього, як і нехтування еволюційно-генетичним підходом у процесі реформування успадкованої від тоталітаризму соціально-економічної системи, негативно позначилося і на загальній національній, і на регіональній політиці, на результатах ринкових перетворень. Про це говорить у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір”, зокрема, про те, що на трансформаційних процесах негативно позначилась відсутність не тільки досвіду їхнього здійснення, а й “теоретичного осмислення шляхів переходу від адміністративно-командної економіки до ринкової. Далася взнаки недосвідченість кадрового потенціалу, а точніше, “кадровий голод”, який був особливо помітний на старті реформ” [13].

Сказане є запізнілим визнанням відсутності теорії і теоретичного з питань трансформаційної політики в Україні та в регіонах на старті економічних реформ, що негативно позначилось на трансформаційних процесах в Україні.

Внутрішньо консолідаційний аспект механізму реалізації регіональної політики набув особливої актуальності не лише з огляду необхідності подолання успадкованої від тоталітаризму дезінтеграції регіонів, а й у сенсі протистояння негативним наслідкам глобалізації, здатної розтоптати українську мрію — створення міцної незалежної держави з ефективною національною економікою [14, 51]. В сучасних умовах не можна формувати механізм реалізації регіональної політики без урахування глобалізаційних процесів, негативним наслідком яких може протистояти тільки високорозвинена нація, консолідована технічно, економічно і культурно. Від руйнівної дії глобалізаційних процесів Україна, на жаль, не захищена міжрегіональною консолідованістю, що створює певні загрози для долі країни.

Глобалізація — це нове явище, що якнайповніше має враховувати еволюційно-генетичні парадигми через механізм реалізації регіональної політики. Глобалізаційний фактор, власне кажучи, є яскравим підтвердженням значущості генетично-еволюційної парадигми при формуванні механізму реалізації регіональної політики, яка має націлюватися на майбутнє. Адже тільки з позицій останнього можна належно оцінити ефективність механізму регіональної політики із врахуванням загальнодержавних інтересів та потреб виживання нації.

Однією із вад сучасних українських регіоналістичних досліджень є нехтування історичними особливостями формування економіки регіонів, проведення їхнього аналізу без врахування колоніальної спадщини. Це стосується як опублікованих праць, так і дисертаційних досліджень. Такий підхід робить концепцію регіональної політики односторонньою, а отже, неефективною. Механізм реалізації регіональної політики може бути ефективним лише за умови конкретно-об'єктивної оцінки стану регіону, завдань і перспектив його розвитку в контексті загальнодержавних пріоритетів.

Таким чином, генетично-еволюційна парадигма є надійним науково-теоретичним підґрунтям створення реалістичного механізму реалізації регіональної політики, ефективність якого вимірюється передовсім економічними, соціальними та іншими результатами функціонування регіональних систем у контексті динаміки основних показників національної економіки. При цьому потрібно пам'ятати, що регіональні системи не є замкнутими, а розвиваються у загальнонаціональному просторі.

1.3. Кібернетичні засади механізму реалізації регіональної політики

Ефективність функціонування механізму реалізації регіональної політики значною мірою залежить від залучення якомога більшої кількості наукових результатів. Це зумовлюється самою природою економічних і пов'язаних з ними процесів. Нині науковці шукають різні засоби збагачення управлінського механізму, нерідко недооцінюючи ресурс, притаманний кібернетиці. Ейфорія захоплення нею в останні десятиліття дещо поблякла і навіть перейшла в байдужість.

Кібернетика ж володіє потужним управлінським потенціалом. Це відзначав ще Норберт Вінер, з іменем якого пов'язане її виникнення [15, 56]. Нині, коли керовані системи у суспільстві та природі значно ускладнилися, повернення до кібернетичного інструментарію може виявитися вельми ефективним. “Важливим завданням кібернетики, — пишуть І. Сергієнко та М. Михалевич, — є розробка інформаційних технологій підтримки прийняття рішень у різних сферах людської діяльності. Зокрема, економічна кібернетика прагне не тільки досліджувати перебіг економічних процесів методами точних наук, а й створювати інструментарій підтримки діяльності всіх учасників цих процесів — органів державної влади та управління, підприємницьких структур, неприбуткових громадських організацій, окремих споживачів. Така підтримка включає пошук джерел нової та достовірної інформації, можливість її аналізу та впорядкування, а також формування певних рекомендацій щодо раціональних управлінських рішень” [14, 16].

Отже, кібернетика є наукою управління, в широкому розумінні її вважають наукою прийняття рішень. Вихідна позиція кібернетики полягає в тому, що людина, яка здійснює керівні функції, повинна мати навички наукового управління прийняттям рішень з урахуванням існуючих законів і принципів, що регламентують права й обов'язки. Зрозуміло, це стосується й управління на регіональному рівні. Часто у науковій літературі використовують такі визначення: кібернетика — це наука керування складними динамічними системами; керування — це процес сприйняття, переробки інформації; інформація — основне поняття кібернетики [13, 17].

Об'єктом вивчення кібернетики є системи будь-якої природи, здатні сприймати, зберігати і переробляти інформацію, використовувати її для керування і регулювання. Економічна кібернетика вивчає економічні системи, котрим притаманні риси будь-якої

складної динамічної системи. Зрозуміло, що такими властивостями володіє регіональна політика, динамізм і системність якої є умовою її ефективності. Відтак глибоке володіння теорією систем є важливою передумовою застосування кібернетики у регіональній політиці.

Поняття “система” походить від грецького терміна, що означає ціле, яке складається з частин. Система — це сукупність, об'єднання взаємопов'язаних і розташованих у відповідному порядку елементів (частин) якогось цілісного утворення; сукупність принципів, що покладені в основу будь-якої теорії; сукупність органів, пов'язаних загальною функцією. У певному розумінні систему можна розглядати як протилежність поняттю “хаос”.

Окремі елементи системи перебувають між собою у причинно-наслідкових зв'язках, тобто зміна одного елемента спричинює зміну іншого. Щільність пов'язаності елементів між собою та з іншими елементами є критерієм виділення цієї сукупності в систему. Чим тісніший зв'язок між елементами, тим слабкіший зв'язок останніх з навколишніми елементами. Якщо система переходить з одного стану в інший, то вона функціонує; система називається динамічною, якщо такі переходи відбуваються у період, який можна спостерігати.

З кожним елементом системи можна пов'язати набір змінних величин — координат. Будь-яка реальна система характеризується практично необхідною кількістю змінних. Система може бути абстрактною, повною, статичною, динамічною, складовою суперсистеми, тобто системи вищого рангу. Крім того, елементи або групи елементів певної системи можна розглядати як окремі системи. У регіональному ранжуванні систем це дуже рельєфно окреслюється, оскільки адміністративний район може виступати як самостійна система і як елемент системи адміністративної області, а остання відіграє таку саму роль відносно національної соціально-економічної системи держави.

Математична залежність кількості елементів системи і максимальної кількості можливих зв'язків між ними виражається формулою:

$$v = n(n - 1),$$

де n — кількість елементів системи.

Кількість елементів системи і максимальну кількість можливих станів системи можна записувати [13, 17] у вигляді залежності

$$H = Z^n (n - 1).$$

Первинною системою регіональної політики доцільно, очевидно, вибрати адміністративний район, оскільки системи ще нижчого рівня втрачають ознаки регіональної системи.

Важливими принципами при поділі системи є:

1) збереження загальної цілеспрямованості функціонування усієї системи;

2) володіння підсистемою кожного рівня особливими ознаками;

3) кількість підсистем повинна бути мінімальною, але такою, щоб не ускладнювати вивчення системи кожного рівня.

Це особливо важливо враховувати при ранжуванні регіональних систем з метою забезпечення ефективної регіональної політики. Об'єкти останньої повинні мати відповідні кількісні й якісні характеристики, оскільки без них важко розробляти ефективні заходи регіональної політики на рівні кожної підсистеми.

Важливим у кібернетичному підході до регіональної політики є врахування зв'язку між елементами системи, який може змінюватися у процесі її формування. Ці зв'язки можуть складатися стихійно й організовано.

У ринковій економіці зв'язки формуються на ринкових засадах, які аж ніяк не заперечують організованого державного втручання. Зв'язки між елементами системи включають “вхід” і “вихід”. Прийнято вважати, що через “вхід” система піддається впливові ззовні, а через “вихід” система та її елементи впливають на зовнішнє середовище. Так, через входи регіональна система дістає додаткові імпульси ефективного функціонування, а через виходи — вступає в контакти з іншими регіональними системами, включаючись у загальнонаціональний процес економічного, соціального і культурного розвитку. Повне уявлення про регіональну систему пов'язане не тільки із знанням її елементів та їхньої поведінки, а й із станом входів та виходів.

Крім того, системи розрізняють за умовами дії — детерміновані та випадкові (ймовірні, стохастичні). Елементи і зв'язки між ними у детермінованій системі взаємодіють точно й передбачувано. У випадковій системі не можна передбачити їхню поведінку. Випадкові системи часто трапляються в економіці, а тому є надто складними для вивчення і передбачення. Це, звичайно, значною мірою стосується і регіональних систем, у яких діють детермінуючі фактори і фактори стихійності.

Просторові соціально-економічні системи, до яких можна включити регіони будь-якого рівня, належать до надто складних систем з мінливими і зазвичай недетермінованими ознаками по-

ведінки. Якщо в кібернетиці розрізняють замкнуті та відкриті системи, то регіон належить до останніх, що, звичайно, значно ускладнює керування і завдання регіональної політики.

Особливості складної, відкритої, динамічної, ймовірнісної у ринкових умовах регіональної системи детермінують регіональну політику держави. Якщо в будь-який період t_0 регіональна система характеризується набором величин $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ (n — кількість елементів системи), то при переході системи з одного стану в інший в інтервалі часу (t_0, t_n) значення величин змінюватиметься і набуде вигляду $x_1(t_1), x_2(t_2), x_3(t_3), \dots, x_n(t)$ [17, 18]. Внаслідок цього відбудеться перехід системи з одного стану в інший, що називається трансформацією, або перетворенням системи.

Щойно викладений кібернетичний підхід особливо актуальний для українських регіонів, які перебувають у динамічному трансформаційному стані. Останній за глибиною, масштабами і темпами задається переходом суспільства від тоталітаризму до демократії, а економіки — від командно-планової до соціально-ринкової. Кібернетика вимагає враховувати цей процес з усіма його регіональними особливостями в регіональній політиці.

При всій своїй загальності трансформаційний процес має не тільки загальнонаціональні, а й регіональні особливості, які впливають з еволюційно-генетичної парадигми і взаємодії вхідних і вихідних факторів. Саме через те у різних українських регіонах неоднаково успішними є трансформаційні перетворення, а отже, і співвідношення між елементами системи. Сукупно це визначає ефективність функціонування регіональної системи, на що, звичайно, не може не зважати регіональна політика, яка завжди повинна мати заданий вектор цілеспрямованості. Мета регіональної політики має бути єдина, але її реалізація повинна здійснюватись з урахуванням різноманіття стану регіональних систем і динаміки їхніх трансформаційних перетворень.

Власне, це необхідно враховувати і при моделюванні регіональних систем, що впливає із засад кібернетики.

Моделювання — це складова кібернетики. Однак дуже важливо, щоб вона виходила з об'єктивних реалій сучасного стану регіональних систем і тенденцій їхнього розвитку, оскільки інакше моделі “не спрацюватимуть” у реальних умовах. Оскільки регіональні системи динамічні, відкриті, складні, розмиті, то при їхньому моделюванні легко зійти на манівці суб'єктивістських, далеких від дійсності уявлень. Уявна модель — це нереальна модель, яку потрібно створювати на ґрунті пізнання будови і функціону-

вання реальної системи, враховуючи її кількісні й якісні параметри, характер вихідних і вхідних зв'язків.

Складовою кібернетики, як і будь-якого управління, є теорія інформації. Саме інформацію потрібно розглядати як інформацію руху від елемента до елемента, оскільки вона перетворюється в кожному з них. Взагалі проблема зводиться до одночасного вибору оптимальної "пари": канал — правило рішення. В теорії інформації регіональної політики великого значення набуває теорія комунікацій і зв'язку. Наступним етапом є відпрацювання розв'язку і обробка даних. Подальшим розвитком системи кібернетичного регулювання є поняття "керування". В літературі нерідко ототожнюють поняття регулювання і керування (управління). Регулювання — це підтримка заданих станів об'єкта за заданою програмою дії регулятора. Керування (управління) — це примусовий вплив на об'єкт на підставі інформації про стан зовнішнього оточення, об'єкта і програми, здійснюваний з метою забезпечення необхідного його функціонування і розвитку.

У проведенні регіональної політики можна вирізнити такі теорії: планування, керівництва, людського фактора та синтезу систем. Очевидно, немає потреби докладно розглядати ці теорії, але знати про можливості їхнього використання у здійсненні регіональної політики доцільно, оскільки її параметри задаються станом регіональних систем різних рівнів і водночас завданнями розвитку суспільства.

Особливий інтерес у застосуванні кібернетичних засад проведення регіональної політики викликає те, що кожному варіанту керування відповідає те чи інше значення вибраного критерію. Відтак встановлення оптимального варіанта керування має велике значення, разом з накладеними на систему обмеженнями він забезпечує екстремальне значення критерію оптимальності (максимальне чи мінімальне залежно від конкретної мети керування).

Оптимізація процесів керування потребує:

а) вибору і формулювання мети керування у вигляді єдиного показника і відповідно до неї формування екстремуму критерію оптимальності;

б) врахування обмежувальних факторів, що визначаються конкретними умовами реалізації процесів керування (обмеження щодо ресурсів, результатів, надійності, часу);

в) реалізації способу функціонування (алгоритму) керівної системи та його здійснення.

Таким чином, найважливішими поняттями кібернетики є: система, інформація, моделювання, керування. Кожне з них пред-

ставлене окремими науками і навіть їхніми групами, які включають багато інших понять і термінів. Завдяки цьому кібернетика володіє досконалим понятійним апаратом, реалізуючи таким чином свою роль як науки у процесі проведення регіональної політики у складних, динамічних і мінливих соціально-економічних, екологічних і політичних умовах.

Найважливіший висновок, який випливає з наведеного вище, полягає в обґрунтуванні можливостей і необхідності використання багатого арсеналу кібернетики у механізмі керування регіональними системами різних рівнів та у здійсненні регіональної політики держави. Решта залежить від знання і мистецтва, які кібернетичними засобами керуються і на які економічні теорії та цінності спираються. Адже наука може бути теоретично найдосконалішою, однак, використовувана без належного знання і вміння, не завжди є результативною. Це стосується і кібернетики, яка потребує широкого спектра знань і специфічного кібернетичного мислення.

Навіть досконале володіння кібернетичним понятійним апаратом не може вберегти від похибок у керуванні соціально-економічними процесами, оскільки вони стосуються складних, динамічних і ймовірнісних відносин. Посилаючись на О. Ланге, український економіст О. Мороз взагалі сумнівається у можливості пізнання економічних законів. “Економіка країни така складна і ймовірна, що повне розуміння її для нас недоступне” [18, 58].

Однак пізнання кожного явища є відносним, у тому числі й економіки. Та це аж ніяк не означає, що перед її складністю потрібно відступитися. Скоріше навпаки, необхідно найповніше мобілізувати свої знання для вичерпного її пізнання. Що ж до кібернетики, то вона є ефективним науковим засобом.

Однією із важливих засад є глибоке пізнання і розуміння регіонального системотворення з урахуванням ієрархії регіональних систем. Що вважати ядром регіональної системи, які її сутнісні елементи, яка відмінність у регіональній системобудові на різних рівнях? Все це вимоги кібернетичного підходу до регіонів і відповідно до регіональної політики, яка здійснюється завжди в конкретно-історичних умовах тієї чи іншої країни. Це, звичайно, стосується і українських регіонів.

Однак доводиться констатувати, що сучасні дослідження територіальних виробничих і соціальних систем в Україні ведуться без використання арсеналу кібернетики. Дослідники часто обмежуються описом і оцінкою окремих компонентів територіальних соціально-економічних систем, маючи на увазі їхню комплекс-

ність, а не системність функціонування. Тим часом системність і комплексність — поняття не тотожні. З погляду дійовості механізму регіональної політики важливо виходити з позицій системного розвитку регіонів, елементна структура яких може бути різною.

У цьому зв'язку принципового значення набуває інформація: “Кількість інформації в системі, — твердив Н. Вінер, — є мірою організованості системи” [15, 55]. Стан середовища з погляду інформаційної ідентифікації можна розподілити на такі види:

- 1) стан середовища однозначний і строго визначений;
- 2) стан середовища багатозначний і визначається умовами ризику;
- 3) стан середовища багатозначний і не піддається ймовірнісній оцінці (умови невизначеності) [17, 89].

Організація, як пишуть В. Кузьменко і О. Романчук, — це зменшення невизначеності і зменшення ступенів свободи [3, 19].

Невизначеність зменшує кількість і якість інформації, яка в будь-якій системі потребує належної класифікації. Отже, відсутність належної інформації, за принципами кібернетики, знижує ефективність механізму реалізації регіональної політики.

Здійснення регіональної політики потребує наповнення інформаційними засобами, зокрема, пов'язаними з ринковими перетвореннями, економічними та іншими зв'язками як всередині регіонів, так і між національними регіонами та зарубіжними країнами. Тому доцільне нове групування статистичної та іншої інформації, спираючись на яку можна було б забезпечити ефективність механізму регіональної політики.

Підхід до ефективності регіональної політики може бути різним. З класичної політичної економії відомо, що в економічній науці можна скористатися законом порівняльної переваги країн і регіонів, який визначає їхнє місце в економічному розвитку. У сучасних українських умовах цим законом слід користуватися в повному обсязі, що не заперечує кібернетичного підходу до визначення ефективності функціонування регіональних систем.

Це, до речі, аргументовано доведено на основі дослідження індексу локалізації територіальної структури наукового потенціалу, зокрема його кадрової компоненти відповідно до теоретичних уявлень київської школи наукознавців [20, 40—41]. Відповідна локалізація науково-кадрового потенціалу в одному регіоні може забезпечити економічну і соціальну ефективність не тільки у межах його локалізації, а й мультиплікативний ефект в інших регіонах. У зазначеному дослідницькому результаті міститься цінне конструктивне навантаження, що узгоджується з генетично-еволюційною

парадигмою економічної політики, яка при всій її загальності на державному рівні повинна бути конкретно відмінною, коли йдеться про індивідуалізовані регіональні системи. Різноманіття — у єдності. Так можна визначати цей підхід стосовно регіональної політики.

В економічній науці при визначенні ефективності тих чи інших заходів широко використовується мультиплікативний розрахунок. Мультиплікативний ефект характеризується такими особливостями:

він постійно зростає і примножується, реалізується тоді, коли якесь нововведення, здійснюване в частині системи, зумовлює ефект розповсюдження в інших частинах системи (мультиплікується);

мультиплікований — це сукупний ефект, тобто значно більший, ніж сумарний ефект частин;

це інтегральний ефект у тому розумінні, що він одночасно і метричний ефект у сфері виробництва матеріальних цінностей і неметричний ефект у духовній сфері [21, 37—38].

В реалізації механізму регіональної політики на сучасному етапі з урахуванням українських умов, використання принципів мультиплікації набуває великої практичної значущості. Цей принцип ніби протестує проти одномірно-прямолінійного розміщення так званих продуктивних сил, якими хизувалася планово-директивна система. В умовах трансформаційних процесів, всеохоплюючого розвитку ринкових відносин економічна примножена ефективність може виникнути від добре налагодженої господарської діяльності у будь-якій сфері. Наприклад, у сфері рекреації, на ресурси якої багаті окремі українські території, або в окремих галузях економіки, де успішно здійснюється підприємництво. Інакше кажучи, є багато можливостей для оздоровлення економіки, їх треба лише пізнати і належно ними скористатися.

Таким чином, кібернетичні засади у формуванні механізму реалізації регіональної політики охоплюють широкий спектр теорії, організації та практичного здійснення. Освоювати кібернетичні підходи навіть в окресленому їхньому обсязі — справа не проста вже тому, що потребує певної суми знань і розуміння завдань практичної політики і широти світогляду. Однак це не може бути перешкодою на шляху вдосконалення механізму регіональної політики, який спирається на новітні досягнення наукового знання. Тим більше, що знання стають дедалі доступнішими для фахівців-економістів, які мають змогу освоювати теоретичні та прикладні науки на сучасному рівні розвитку у повному обсязі. Нині не-

має “закритих” зон або перешкод спілкування із зарубіжними спеціалістами в галузі науки керування, в основу якої покладена кібернетика, що завдяки своїм засадам, принципам і арсеналу засобів особливо придатна для проведення ефективної регіональної політики в Україні.

Врешті-решт, в українських умовах перша спроба використати кібернетичні підходи до управління економічними системами, зокрема регіонального рівня, була зроблена на початку 80-х років ХХ ст. у львівському відділенні Інституту економіки НАН України. Тоді було опубліковано низку праць про кібернетичні засади управління зайнятстю в умовах планової системи. Нині економічні проблеми, в тому числі й зайнятості, ускладнюються ринковими відносинами, що значно підсилює актуальність використання кібернетичних засад у розбудові механізму реалізації регіональної політики. Це переконує в необхідності продовження досліджень у галузі використання кібернетики в управлінні соціально-економічними процесами.

1.4. Екогенологічні основи механізму політики сталого розвитку регіону

Одним із найважливіших елементів механізму регіональної політики є необхідність забезпечення гармонійного розвитку людини і довкілля в умовах очевидної кризи останнього. Саме тому на початку ХХІ ст. набули такої великої популярності проблеми сталого розвитку, пов'язані із збалансованістю економічних і природних систем. Особливо актуальні ці проблеми в Україні, що оголошена зоною екологічного лиха, зокрема в тих регіонах, руйнування довкілля в яких загрожує виживанню людини.

У контексті сказаного ефективно функціонування механізму регіональної політики потребує екогенологічного обґрунтування, що спирається на принципи екогенології, яка виходить із засад органічного розвитку людини і довкілля. Екогенологія — це новий науковий напрям, що сформувався у львівському науковому осередку, зокрема, в Інституті регіональних досліджень НАН України.

Екогенологія відображає органічну єдність людини з природним довкіллям, яке вона освоює у процесі господарської діяльності. Згідно з екогенологією, у цьому освоєнні беруть участь біологічно-фізіологічна енергія, душа і дух. Вже цей факт триєдності людини (тіло, душа, дух) та її органічності з довкіллям означає принципову відмінність екогенології від концепції сталого розвит-

ку, що має головним чином справу із забезпеченням збалансованості економічного зростання з наявними природними ресурсами.

Екогенологія за своєю гуманістичною суттю виходить за вузькі прагматичні межі такої збалансованості. Методологічно вона ґрунтується на урахуванні глобальних органічних зв'язків між людиною та її зовнішнім середовищем, яке зазнає деформацій під антропогенно-техногенним впливом і водночас позначається на фізичному та психічному розвитку людини. Між людиною і довкіллям існують органічні прямі та зворотні зв'язки. Отже, тільки завдяки впорядкованості останніх можливий збалансовано динамічний розвиток людини і довкілля [15—20, 22].

Основною дійовою особою екогенології є людина з її тілом, душею і духом, етнокультурною приналежністю, конкретно-історичною визначеністю. Такий підхід надає особливої якості екогенології, яка через призму конкретного може досягати загальнолюдські і наукові істини. Екогенологія не позбавлена національних і етнокультурних барв життя, враховує людський і соціальний потенціал у системі регуляторів забезпечення органічного розвитку людини і довкілля у конкретно регіональному середовищі. Це є надійною основою для розробки механізму ефективної регіональної політики сталого розвитку із врахуванням конкретних реалій життя.

Щоб зрозуміти повніше необхідність використання екогенологічних засад у проведенні регіональної політики сталого розвитку, варто нагадати передусім основні принципи і завдання останньої згідно з прийнятими рекомендаціями ООН на конференції в Ріо-де-Жанейро 1992 р. Вони (завдання) ґрунтуються на засадах невід'ємності, взаємозалежності й взаємозумовленості завдань збереження навколишнього середовища і забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Десять років потому (а саме: з 26 серпня по 4 вересня 2002 р.) відбувався саміт ООН. Цей саміт землі, на якому зібралося 60 000 делегатів із 190 країн, підтвердив, що попередні обіцянки вирішити економічні й екологічні проблеми не здійснилися [23].

На думку В. Волошина і В. Трегобчука, сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни, а отже, й регіону можливий, коли одночасно забезпечується: по-перше, задоволення зростаючих матеріальних і духовних потреб; по-друге, раціональне і екологічнобезпечне господарювання; по-третє, підтримання сприятливих з точки зору здоров'я людини природно-екологічних умов життєдіяльності [8, 24]. Найважливішою передумовою переведення регіонів на модель сталого розвитку, як вважають названі авто-

ри, полягає в тому, щоб інтереси соціального прогресу, екології та економіки були всебічно зрівноваженими, збалансованими й оптимізованими за максимально можливою кількістю демографічних, соціальних, екологічних, економічних, виробничих і техніко-технологічних параметрів, показників тощо [8, 25]. Власне, у контексті необхідності такої збалансованості В. Волошин і В. Трегобчук рекомендують низку заходів, які доцільно впроваджувати у процесі проведення регіональної політики сталого розвитку.

Такої думки дотримуються більшість дослідників, які, м'яко кажучи, глорифікують концепцію сталого розвитку, значною мірою недооцінюючи механізми її реалізації в різних умовах і середовищах. "Сталість", "стабільність" та "збалансованість" З. Герасимчук вважає базовими поняттями сталого розвитку, під якими слід розуміти процес забезпечення функціонування територіальної системи із заданими параметрами у певних умовах протягом тривалого проміжку часу, що забезпечуватиме гармонізацію факторів виробництва та поліпшення якості життя сучасних і майбутніх поколінь.

Згідно із щойно визначеною метою сталого розвитку регіону запропоновано організаційний механізм функціонування регіональної політики, який включає:

- 1) формування концепції та стратегії регіонального сталого розвитку;
- 2) визначення цільових орієнтирів регіональної політики;
- 3) визначення методів та інструментів досягнення цілей;
- 4) формування законодавчої бази;
- 5) контроль за реалізацією регіональної політики;
- 6) реалізацію накреслених програм сталого розвитку;
- 7) формування механізму стимулювання раціонального розвитку;
- 8) формування рівнів регіонального управління [17, 25].

Міркування і пропозиції у цьому напрямку щодо сталості розвитку регіону та відповідності його вимогам регіональної політики можна продовжити. Вони свідчать, що сталість розвитку регіону передбачає забезпечення техніко-організаційними заходами без належної участі в їхній реалізації конкретної людини, яка, по суті, випадає із системи регіональної політики сталого розвитку. При наведеній структурі концепція сталого розвитку не здатна враховувати локальні особливості стосунків людини і довкілля. Вартий уваги і той факт, що сталість розвитку регіону не фіксує ні участі людини у цьому процесі, ні впливу довкілля на стан фізичного і психічного здоров'я людини.

Відсутність людини при формуванні системи інструментів політики сталого розвитку помітна у переважній більшості публікацій з цієї тематики. Особливо це видно із досліджень, присвячених питанням інструментів національної екологічної політики, в яких враховуються, здається, всі інструменти національної політики, але недооцінюється роль людини з її знаннями і культурою. Щоправда, ніби вибачаючись, автори таких досліджень засвідчують, що у наукових працях з економіки не розроблено концепцію формування системи пріоритетних інструментів екологічної політики. Мовляв, робляться лише перші кроки щодо її створення [26, 73—77].

З цим твердженням не можна не погодитись, оскільки й справді у наукових працях, присвячених гармонізації чи то збалансованості економічного зростання із станом природно-екологічних систем, переважає однобічний економіко-організаційний підхід, який надто спрощує складні взаємини людини і довкілля.

Недооцінка останніх цілком відповідає концепції сталого розвитку, з приводу якої нині майже кожен з економістів-екологів прагне висловитися. Однак це не сприяє збереженню природного довкілля. Навпаки, чим більше з'являється публікацій з проблем сталого розвитку, тим більше нищиться природне довкілля, зокрема на регіональному і локальному рівнях. Це дає підставу твердити, що дослідження і публікації з політики сталого розвитку недостатньо конструктивні й ефективні, потребують відповідного змістового і культурологічного наповнення, належної адресності щодо окремих людей і людських спільнот.

Відсутність такого наповнення — одна з причин інтенсивного нищення природного довкілля, незважаючи на декларування політики сталого розвитку на національному та регіональному рівнях. Якщо нині цей процес став доволі помітним явищем, то, очевидно, для того є певні підстави, суть яких криється не в економічній кризі, а насамперед у морально-культурній руйнації самої людини. Ось чому підвищення загальної, в тому числі екологічної, культури набуває особливої актуальності у зв'язку з проведенням політики сталого розвитку на національному і регіональному рівнях. Тільки спираючись на культурно-моральні засади, можна сподіватися на ефективне функціонування інструментів екологічної політики, чисельність яких нині сягає 150 найменувань [26, 70].

У контексті ролі культури в реалізації політики сталого розвитку необхідно зазначити, що в науці немає однозначного визначення поняття культури. Чарльз Гіл вважає, наприклад, що “куль-

тура — це комплексне утворення, що обіймає знання, вірування, мистецтво, моральні та юридичні закони, звичаї та інші властивості, яких люди набувають як члени суспільства”. Звичайно, коли йдеться про національну чи регіональну політику сталого розвитку, то особливого значення набуває врахування екологічної культури, під якою розуміють цілеспрямовану діяльність людини щодо організації і трансформації довкілля відповідно до власних потреб та намірів [14, 27].

Екологічна культура, як і загальна культура, є продуктом тривалого розвитку людини і людських спільнот у певному природному середовищі. Саме тому використання культурної спадщини становить надійний фундамент у політиці сталого розвитку регіонів. Виходячи з цих міркувань, відомий український народознавець Іван Гончар казав, що “рушник сильніший від атомної бомби, бо відроджує і формує національну пам'ять, а після атомної бомби залишаються одні руїни” [28]. Саме через брак культури захиращуються і спотворюються в Україні заповідні зони, ландшафтні парки тощо [13, 29].

Можна навести чимало аргументів і фактів, які свідчать, навіть досконало відпрацьовані організаційно-економічні механізми регіональної політики сталого розвитку функціонально неефективні через відсутність їхнього культурного і морально-етичного наповнення, що має не тільки національні і регіональні, а й локальні особливості. Наприклад, Карпатський регіон заселяють бойки, гуцули, буковинці й закарпатські русини. Вони, крім загальнонаціональних цінностей, виробили власне ставлення до довкілля, їхній культурний потенціал доцільно з належною ефективністю використати в регіональній політиці сталого розвитку, яку необхідно збагатити за рахунок екогенологічних ідей.

Звичайно, апеляція до культури, залучення її до процесу органічного розвитку людини і довкілля — одна із найсильніших сторін екогенології. Методологічне підґрунтя цієї органічності визначили ще І. Франко, С. Подолинський і В. Вернадський. Так І. Франко твердив, що “науки суспільні ніяким світом не можуть відриватися від ґрунту загального природознавства, бо тільки в тім ґрунті можливий їх зріст” [10, 83]. Отже, вчений-енциклопедист підкреслював органічну єдність суспільствознавства і природознавства, на основі якої можливе пізнання життя людей у довкіллі. З позиції цієї єдності проводив свої дослідження і Сергій Подолинський, який у 1880 р. писав: “Головною метою людства при праці повинно бути абсолютне збільшення енергії бюджету”.

Наукове обґрунтування ролі праці у збереженні й навіть нагромадженні сонячної енергії ще при житті С.А. Подолинського було визнано дуже цінним відкриттям. Першим до нього звернувся в ХХ ст. історик М.С. Грушевський і природознавець В.І. Вернадський. Останній скористався відкриттям свого співвітчизника при створенні вчення про ноосферу. “Людство, — писав В.І. Вернадський, — взяте в цілому, стає могутньою геологічною силою. Й перед ним, перед його думкою та працею постає питання про перебудову біосфери в інтересах вільно мислячого людства як єдиного цілого. Цей новий етап біосфери, до якого ми, не помічаючи цього, наближаємось, і є “ноосфера” ... Ноосфера є новим геологічним явищем на нашій планеті. У ній вперше людина стає найбільшою геологічною силою. Вона може й повинна перебудовувати докорінно порівняно з тим, що було раніше. Перед нею відкриваються дедалі більші та більш широкі творчі можливості”.

Наведені теоретичні постулати, збагачені сучасним науковим знанням, покладені в основу екогомології, предметом якої є органічність розвитку людини і довкілля у всіх його взаємодіях, проявах, наслідках. Оскільки екогомологія як наука перебуває на стадії формування, то всі її складові належно не обґрунтовані. Все ж можна виділити базові компоненти, які відображають органічність розвитку людини і довкілля (рис. 1).

Наведені на рис. 1 базові компоненти органічного розвитку людини і довкілля не відображають усієї складності системи елементів екогомології. Однак вони певною мірою визначають зміст і спрямованість політики сталого розвитку із врахуванням засад екогомології, якій властива адаптивна здатність до динаміки змін у параметрах довкілля. Якісні параметри основних елементів визначають життєдіяльність людини, яка, у свою чергу, є головним персонажем змін у природному довкіллі.

Виходячи із цієї передумови, регіональна політика сталого розвитку повинна враховувати передусім здатність людини забезпечувати збалансований розвиток економіки і якісний стан природно-екологічних систем. У процесі формування еколого-економічної здатності людей до реалізації політики сталого розвитку провідна роль, як уже зазначалося, належить загальній і екологічній культурі, дієвість яких потрібно підсилити економічними і правовими механізмами. Йдеться, зокрема, про дієвість економічних механізмів екологічної політики, поки що малоефективних в Україні. Наприклад, плата за землю і надра становить менше одного відсотка ціни зерна, овочів, різних концентратів,

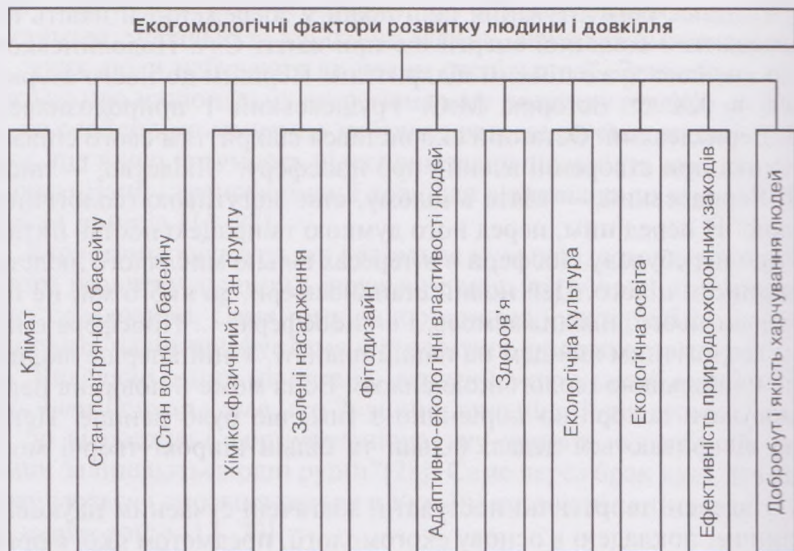


Рис. 1. Базові компоненти органічного розвитку людини і довкілля.

вугілля, газу та нафти. Зрозуміло, що така плата не може конструктивно сприяти використанню природних ресурсів.

Аналіз цінових механізмів проведення екологічної політики дає підставу для твердження, що чинна в Україні система економічних оцінок не здатна об'єктивно оцінювати як абсолютну, так і відносну значущість природних ресурсів. Це призводить до пониження їхньої ролі у суспільно-економічних відносинах і багате в чому продовжує "підживлювати" ресурсовиснажливий характер ресурсокористування в цілому [30, 68].

У контексті сказаного варто відзначити і той факт, що система плати за природні ресурси у теоретичному плані спирається зазвичай на застарілі економічні уявлення про визначення вартості елементів природного довкілля. Це перешкоджає високим оцінкам елементів довкілля, в механізмі якого варто ширше користуватися категоріями граничної корисності замість трудової вартості. Власне, врахування граничної корисності природних ресурсів дає змогу розробити ефективний ціновий механізм їхнього використання. Це, до речі, стосується і необхідності вдосконалення правового забезпечення політики сталого розвитку, оскільки, незважаючи на нібито добре укладене екологічне законодавство, вс-

но часто обтяжене загальними визначеннями, позбавлене конкретики та прозорості, коли йдеться про відповідальність за руйнування природного довкілля.

В умовах зростання напруженості між людиною і довкіллям підвищується роль екологічного виховання й екологічної освіти. Адже політика сталого розвитку проводиться людьми і серед людей, які повинні мати глибокі знання з розвитку екогомологічних систем на всіх рівнях їхнього функціонування. Відтак доцільно в усіх ланках освіти вивчати основи екогомології, а водночас екологізувати всі навчально-освітні дисципліни, вести підготовку фахівців із проблем довкілля тощо. Стрижнем екологічної освіти має бути формування екологічного світогляду, тобто розуміння і знання органічної єдності людини та довкілля. Руйнування довкілля означає нищення умов виживання людини, її фізичного і психічного здоров'я.

Цей очевидний факт чомусь належно не відображений ні в політиці сталого розвитку, ні в публікаціях та дисертаційних роботах, присвячених цій проблематиці. Тим часом стан здоров'я людини є не тільки індикатором сталості розвитку, а й його передумовою, оскільки людина і довкілля становлять системну органічність і цілісність.

Тому не можна обминути і загальний добробут людей, який залежить від довкілля, а стан останнього значною мірою детермінується людським добробутом. Ця залежність простежується в усьому світі. Наприклад, у країнах Півдня нашої планети саме бідність примушує людей надмірно використовувати чутливі екосистеми [13, 31]. Характерно, що таке явище спостерігається і в Україні, зокрема в Карпатському регіоні, де часто бідністю людей пояснюють руйнування ними чутливих екосистем.

Сказане заслуговує на особливу увагу хоча б тому, що спонукає трактувати політику сталого розвитку, виходячи за її вузькі межі. Виявляється, що забезпечення добробуту людей може бути ефективнішим заходом в результаті проведення екологічної політики, ніж інших зусиль у цьому напрямку. Наприклад, створення додаткових робочих місць, впровадження інноваційних технологій, відповідна експортно-імпортна політика, сприяючи зайнятості та матеріальному добробуту людей, є одночасно заходами збереження довкілля і екосистем. Сам факт підвищення добробуту людей зменшує потребу в надмірному моніторингу за станом довкілля. Звичайно, від моніторингу за довкіллям також не слід відмовлятися, особливо тепер, коли зростає тиск глобалізаційних процесів.

У цілому під глобалізацією розуміють сукупність процесів, що зумовлюють всесвітню взаємозалежність країн та держав прискоренні обміну і подоланні фактора фізичної відстані територіальними одиницями (організованими “ринками”) [10, 33]. Глобалізація висуває на перший план нові фактори сили: інформаційно-комунікативний потенціал, становище на світових фінансових ринках, сучасні технології, можливості впливу через міжнародні організації, ідейно-політичні важелі.

Як результат наша планета стає “глобалізованим селом”, у якому кожна країна прагне знайти якнайвигідніше місце, на якому можуть розраховувати передусім держави із динамічною інноваційною економікою. Формуючи власну економічну систему, Україна та її регіони мають поки що мало шансів пробитися в число чільних членів глобалізаційних процесів, які можуть нанести чимало шкоди, якщо відповідно не зорієнтувати політику сталого розвитку. Передусім йдеться про створення перешкод на шляху глобалізаційної агресії в окремих регіонах. Така тенденція спостерігається у структурі експортно-імпортних операцій. Наприклад, Львівська область експортує на 16,4 млн дол. деревину, що, звичайно, пов’язано з вирубуванням лісів [11, 33]. Подібна ситуація склалася і в інших областях Карпатського регіону.

Орієнтація на експорт сировини і напівфабрикатів, на міграцію кваліфікованих працівників тощо суперечить політиці сталого розвитку, спричиняє до розбалансованості регіональних і локальних екогосподарських систем. Так само нерідко діють спільні підприємства, інші підприємницькі структури на регіональному рівні, що в сукупності негативно позначається на регіональних еколого-економічних системах [31—35]. Для руйнування останніх створюються сприятливіші умови у тих регіонах і країнах, де підірвані етнокультурні основи. Глобалізація у її негативній діяльності легше вражає ті терени і спільноти, де пригнічена національно-культурна ідентичність. Це визнають багато дослідників глобалізації.

Таким чином, засади екогосподарської політики сталого розвитку регіону і глобалізація перебувають у тісній взаємозалежності. Вони не заперечують, а доповнюють одне одного. Якщо засади екогосподарської значно збагачують систему регіональної політики сталого розвитку, то остання може виявитись надійним інструментом усунення чи принаймні пом’якшення негативних наслідків глобалізації. Позитивні ж надбання глобалізації, безумовно, потребують цілеспрямовано використовувати. Отже, реальна дійсність потребує використання різних наукових підходів до її пізнання і керування.

вання. Власне, ця об'єктивність робить доцільним поєднання екогенологічних засад, політики сталого розвитку і наслідків глобалізації в управлінні процесами збалансованого економічного, соціального, освітнього, екологічного та морально-культурного розвитку в інтересах сучасного і майбутнього покоління.

Важливими інструментами забезпечення ефективності взаємодії екогенології сталого розвитку і глобалізації в регіоні, крім економіко-цінових, правових і культурологічних заходів, є екогенологічний аудит, моніторинг, менеджмент та маркетинг, основані на надійній і своєчасній інформації. Беручи все це до уваги, потрібно визнати, що проблеми екології, сталого розвитку і екогенології переносяться на регіональний рівень [35], що ставить нові завдання перед регіональною політикою держави.

1.5. Втілення національної ідеї у процес реалізації механізму регіональної політики

Фундаментальною засадою механізму регіональної політики є втілення в життя національної ідеї, яка є головним імперативом розвитку України на ХХІ ст. Значущість втілення в життя національної ідеї розуміє дедалі ширше коло громадян, у тому числі й економісти-регіоналісти. Наприклад, С.І. Бандур, Т.А. Заяць, І.В. Терон у дослідженні з проблем регіональної соціально-економічної політики держави зазначають, що її головною метою повинно бути “досягнення стабільності і однорідності (гомогенності) національного економічного простору” [17, 36].

Цього можна досягти тільки на основі втілення у життя української народної мрії про державність, демократію, добробут. “Одвічна мрія про можливість незалежного розвитку народу, про свою суверенну державність, — стверджує О. Білорус, — пронизує свідомість українського народу протягом багатьох століть. Інструментом такого незалежного розвитку може бути тільки власна держава” [14, 53]. На думку автора наведених слів, основою єднання народу мають бути духовні цінності, оскільки без них не можна побудувати нове громадянське суспільство справедливості і добробуту для всіх.

Важливими складовими втілення національної мрії українців є демократія. За національним менталітетом, народ — це суверенність влади. Добробут в Україні завжди поєднувався з напруженою працею. “Історична доля українського народу склалася так, що мрія про добробут, вільне, заможне життя ще ніколи не була

реалізована. Вона, на відміну від інших європейських народів, історично відкладалася на невизначене майбутнє” [14, 54].

Наведене твердження може вважатися особливо конструктивним, бо свідчить про те, що національна ідея за своєю цілеспрямованістю наповнена глибоким економічним змістом, що її реалізація пов'язана з підвищенням добробуту народу і усуненням кривд, заподіяних чужинцями — колонізаторами українського народу. Саме в цьому контексті заслуговують на увагу міркування Івана Дзюби про те, що “Україні доводиться мати справу не лише зі спільними для всього людства проблемами ХХ—ХХІ століть, а й з проблемами, що перейшли з XVII—XVIII століть у ХХ століття. Проблемне поле української нації виглядає розлогішим і складнішого рельєфу, ніж у більшості людських націй” [37, 182].

Наведені слова підтверджують справедливість попереднього сказаного про еволюційно-генетичну парадигму механізму регіональної політики, реалізація якої пов'язана із вирішенням успадкованих соціально-економічних, культурних, екологічних та інших завдань. Водночас це аргумент на користь того, що не можна зарубіжний досвід у проведенні регіональної політики механічно переносити в українські умови, як це багато хто радить.

Особливо це стосується досвіду західноєвропейських країн, які сформувалися ще у Середньовіччі. Вони розбудували національні держави і національні економіки, спираються на сформовану самосвідомість нації. В Україні ці процеси ще не відбулися, а тому не можна бездумно апелювати до зарубіжного досвіду в галузі теорії та практики регіоналістики, оскільки його використання може зумовити негативні наслідки, загрожувати безпеці держави.

Наймогутнішим оберегом країни є національна ідея, оскільки вона консолідує усі верстви населення і регіони. Однак ця консолідація не виникає спонтанно, а потребує постійної цілеспрямованої діяльності передусім національної еліти, зокрема наукової, покликаної відповідно наповнювати регіоніку та регіональну політику. З цим пов'язані різні аспекти регіоналістики. В тому числі й обґрунтування відповідного регіонування національної території.

На перший погляд може видатися, що сам факт регіоналізації не стосується втілення національної ідеї, насправді ж це не так, уже хоча б тому, що науково обґрунтоване регіонування сприятиме ефективнішому проведенню регіональної політики, в тому числі й у галузі культури, національного виховання тощо. Все це пов'язане з утвердженням національних відчуттів у масовій свідомості, поза якою не може втілитися в життя національна свідомість.

мість. Власне, з метою проведення ефективнішої регіональної політики вчені пропонують виділити в Україні шість регіонів: Центральний, Донеччина, Західний, Придніпров'я, Причорномор'я, Харківщина [22, 38]. Інші автори виділяють такі регіони: Карпатський, Подільський, Поліський, Північно-Східний, Донецький, Придніпровський, Центральний, Причорноморський.

Основною засадою наведеного регіонування України є забезпечення умов відтворювальних процесів [36, 183]. Стосовно ж держави, то власне вона повинна визначати мету регіональної соціально-економічної політики, пріоритетами якої мають бути національні інтереси. Останні детермінуються національною ідеєю, яку, безумовно, легше втілювати в життя при наявності більших матеріальних і людських ресурсів, ніж ними володіють адміністративні області, що надмірно розмежовують національну територію. Крім того, наведена регіоналізація України дає змогу усунути причини можливих етнонаціональних збурень, успадкованих від колоніальних режимів. Йдеться, зокрема, про українське пограниччя, Крим та деякі інші місцевості. Інакше кажучи, утворення шести–дев'яти регіонів повинно сприяти однорідності (гомогенності) української території, що за своєю суттю є втіленням національної ідеї. У цьому контексті не можна не враховувати погляди, спрямовані на надмірне адміністративне управління українською територією, що призвело б до небажаних соціальних збурень. Тут йдеться про концепцію країв-соціополісів, прихильники якої виходять із субетнічної структури українського суспільства.

“Український етнос”, — пише Я. Дубров, — складається з низки субетносів, які споконвічно населяли відповідні їм території [39, 132]. “Згідно з цією концепцією, при новому адміністративному поділі варто виділити такі краї: Волинь, Галичина, Деревлянське Полісся, Сіверське Поділля, Слобожанщина, Донеччина, Середнє Подністрів'я, Середнє Подніпров'я, Запоріжжя. Крім того, доцільно виділити Карпатський край, Приазов'я, Північне Причорномор'я і Таврійський Крим. Варто розглянути доцільність існування такого краю, як Київ та наближені його околиці. Інакше кажучи, землі, краї мали б охоплювати території проживання сучасних нащадків колишніх історичних субетносів” [39, 140].

Виходячи із субетнічної структури української нації, автори концепції країв-соціополісів вважають, що її втілення в життя працюватиме на випередження розвитку. З позиції державного управління мета існування соціополісу переслідує реалізацію низки завдань, а саме: надходження капіталу і залучення іноземних

інвестицій, створення робочих місць, протидія деградації інтелектуального потенціалу тощо. Це, на думку прихильників соціополісів, дасть можливість раціоналізувати місцеве самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері, екології, економіці, культурі [39, 147].

Однак, якби передбачене при створенні країв-соціополісів сталося, то було б втрачене головне — забезпечення гомогенності національної території в економічному, соціальному і, найважливіше, в морально-психологічному і культурному відношенні. Конструювання національної просторової системи на реанімації племен і племінних союзів першого тисячоліття, регіоналізуванні України на цих засадах, звичайно, прискорили б розвиток, але у зворотному напрямі, що призвело б до розпаду української держави.

У цьому контексті можна погодитись з думкою окремих дослідників, які вважають, що при сучасному стані національної консолідації українського суспільства соціополіси, що могли б стати локомотивами для всієї економіки держави, перетворяться на ізольовані космополітичні антиукраїнські фортеці, на постійне дестабілізуюче конфліктне джерело, на реальну загрозу безпеці України [28, 40].

Проте з окремих публікацій і виступів випливає, що концепція субетносів, створення соціополісів тощо вже надто приваблює певні категорії людей. Не випадково дехто вважає, що, наприклад, бойки — це окремий етнос, забуваючи, що вони, як і гуцули, волиняки, подоляки, слобожанці, донеччани та інші корінні мешканці України, становлять єдиний український народ, частка якого за переписом 2001 р. становить 77,8 відсотка населення держави [41].

Незважаючи на таку високу національну однорідність України, їй часто нав'язують поліетнічність, нібито інші держави світу є однонаціональними. Однонаціональних держав у світі немає. Стосовно ж України, то навіть дивно, що вона, будучи насильно колонізованою, виморюваною і винищеною, нині має чітко виражений національний характер, який, виходить, багатьом не впадоби, коли так настирливо пропонується розчленувати український народ на субетноси під прикриттям соціополісів з відродженням порядків часів Київської Русі тощо. Подібні ідеї — це замаскована форма дезінтеграції української нації, ослаблення її зусиль у здійсненні віковичної мрії — створення міцної демократичної держави з високим рівнем добробуту, здатної витримувати будь-які ворожі підступи та глобалізаційні агресії.

Наймогутнішим оберегом у цьому відношенні може бути національна свідомість, сформована на основі української предковічної культури, мови, звичаїв. “Цінності історичного українства є найпотужнішими цементуючими елементами національного організму з усіма його підсистемами. Про це потрібно пам’ятати завжди і всюди, а особливо при проведенні державної політики у регіонах, негативним тенденціям яких повинні протидіяти потужні духовно-культурні фактори єдності української держави і суспільства” [42, 73].

Зазначені компоненти повинні бути складовими механізму реалізації регіональної політики, яка має базуватись на засадах культурної соборності українського народу і українських територій. Поняття культури тут вживається у широкому розумінні — не тільки духовної, а й матеріальної, зокрема, економічної культури. Якщо з цих позицій підходити до культури українців, то вона, по суті, є одноманітною від Закарпаття до Азовського моря. Передусім вона спирається на приватновласницькі господарські ферми, на високоетичні господарські норми, способи ведення господарства. В усіх українських регіонах, незалежно від діалектів і акцентів, зрозумілою є українська мова і відчуття єдності всього українського народу.

Проведені в останні роки соціальні та регіональні краєзнавчі дослідження засвідчили, що всі українські терени в давнину і середньовіччя загосподаровані українцями, що український плуг переорав українські чорноземи, а український хлібороб засівав їх добірним зерном. Пам’ять про це живе в усіх регіонах і на неї має спиратися механізм реалізації української національної ідеї. Остання має придатне підґрунтя для втілення на всіх українських просторах, в усіх соціальних верствах українського суспільства. Однак про це слід пам’ятати і дбати всім, хто має відношення до регіональної політики, а передусім державі, бо вона найвідповідальніша за національну безпеку і морально-психологічну єдність суспільства.

Адже саме держава несе відповідальність за культурно-національну єдність українського суспільства незалежно від регіону. Згідно з еволюційно-генетичною парадигмою проведення регіональної політики потрібно усунути провалля між українськими регіонами, що творилися століттями. Конкретно — спрямувати освітню політику на утвердження, а не на денационалізацію, як це було у минулому, українців у східних і південних регіонах. Подолання наслідків денационалізації потребуватиме фінансової та іншої підтримки українськомовної освіти.

Однак, насправді, інформація, що надходить з окремих регіонів, свідчить про протилежне. Якщо скрізь у світі школи з державною мовою викладання перебувають під особливою опікою держави, то в Україні, зокрема у Східних регіонах, перевага надається російськомовним школам. Їх у першу чергу оснащують підручниками, комп'ютерами тощо [43]. Зважаючи на те, що освіта і школи пов'язані з майбутнім нації, не потрібно доводити, яке велике значення вони мають для втілення національної ідеї засобами механізмів регіональної політики держави.

У процесі застосування механізму реалізації регіональної політики необхідно долати спротив на шляху втілення в життя національної ідеї. Такий спротив іноді культивують не тільки посиляючись на поліетнічність чи субетнічність українського суспільства, а й на інші чинники. У подоланні таких поглядів і дій потрібно скористатися зарубіжним досвідом, зокрема держав-сусідів, які також не є національно однорідними, але в них не проводяться дискусії щодо поліетнічності чи субетнічності. Наприклад, у Росії чи Польщі ніхто не вимагає двомовності, ніхто не дозволяє собі принижувати культуру титульної нації тощо. Це спостерігається тільки в Україні, що перешкоджає реалізації національної ідеї в повному її змістовому обсязі.

Таким чином, втілення в життя української національної ідеї має бути органічною складовою функціонування механізму реалізації регіональної політики. Така вимога обумовлена об'єктивними обставинами необхідності консолідації українського суспільства, забезпечення гомогенності національної території, зміцнення безпеки держави, забезпечення умов виживання національної спільноти і кожної людини в добу економічних потрясінь і глобалізаційних процесів.

1.6. Інституціональне забезпечення функціонування механізму реалізації регіональної політики в умовах глобалізації

Важлива умова ефективного функціонування механізму реалізації регіональної політики — його інституціональне забезпечення. Інституціоналізм — це один із основних напрямків економічної думки, що склався наприкінці XIX — на початку XX ст. Термін “інституціоналізм” походить від слова “інститут” (institution), під яким розуміють певний звичай, порядок, прийнятий у суспільстві, а також характеристики звичаїв у вигляді закону або установи. Держава, сім'я, приватна власність, система грошово-

го обігу та інші форми життя відносяться до інституціональної сфери [44, 363].

Інституції, згідно з теорією нового інституціоналізму, — це обмеження, створені людьми, які формують взаємодію між ними. Ці обмеження створюються для зниження невизначеності, спричинюваної структуризацією людської поведінки. Вони складаються з формальних (правила, закони, конституції) і неформальних обмежень (норми поведінки, звичаї, добровільно обрані для себе правила поведінки) та механізми забезпечення їхнього дотримання (совість, помста, соціальні та державні санкції) [44, 582].

У період трансформаційних перетворень в економіці підхід до інституціональних змін, інерційних за своїм характером, має принципове значення. Створення якісно нових підприємницьких і ринкових структур, які функціонували б високоефективно і соціально спрямовано — це, як справедливо зазначив І.І. Лукинов, не одноразовий правовий акт і тим більше не одночасна архіреволюційна акція руйнування діючого виробничого і ринкового потенціалу і виникнення невідомо звідки ефективнішого нового. Це тривалий еволюційний процес глибоких господарських перетворень, технологічного оновлення, конверсії та диверсифікації капіталу, формування пріоритетів у системі міжнародного поділу праці та розвитку міжгосподарських зв'язків [45, 61].

На самому початку трансформаційних процесів в економіці України ця еволюційно-інституційна вимога не була належно врахована, що негативно позначилося на макроекономічній динаміці, глибині та швидкості ринкових перетворень. Це відзначено в Посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегічні, економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки". У ньому сказано: "Потрібні суттєві зміни в механізмах трансформаційних процесів, їхнє системне оновлення — тобто осмислений перехід до інституційної моделі ринкових перетворень, поєднаних з елементами ефективного державного регулювання" [13].

Згідно з інституціональною концепцією українського уряду, найважливішим є підвищення дієздатності держави: створення сприятливих інституціональних передумов реалізації завдань європейської інтеграції, максимальної реалізації конкурентних переваг, національних пріоритетів, екологічної безпеки, подолання корупції та тінізації економіки, формування ефективного конкурентного середовища, зміцнення позицій приватної власності. "Один з пріоритетних напрямків інституціональної політики, — сказано у Посланні Президента України, — полягає в утвердженні

протягом 2002—2003 рр. сучасних правових та організаційних механізмів захисту прав на інтелектуальну власність” [13].

Очевидно, пріоритетність захисту інтелектуальної власності пов'язана з інноваційною діяльністю, яку бере під захист українська держава. Це явище позитивне, як і намагання створити інституції, здатні забезпечити динамічний розвиток в умовах ринкових трансформацій.

Водночас не можна не помітити і того, що зазначені концептуальні засади інституціонального забезпечення економічного та соціального розвитку на перспективу до 2011 року не враховують національних інституційних надбань. Власне, це зближує наведене трактування інституціонального процесу з концепцією раптового входження в ринкове середовище, руйнуючи інституції попереднього періоду.

Значною мірою можна вважати традиційним нехтування економічною культурою попереднього періоду при моделюванні перспективи незалежно від концептуальних і методологічних засад. Такий підхід є недооцінкою еволюційно-генетичної парадигми, яка потребує врахування надбань і цінностей попередніх поколінь. Тим більше, що такі надбання були суттєвими у багатьох сферах економічного і суспільного життя.

Для підтвердження пошлемося хоча б на українські господарські та кооперативні інституції. Так, створена у кінці XIX ст. українська кооперація виросла у потужну економічну організацію у XX ст. Це стосується також товариств “Сільський господар”, “Просвіта” та інших, які навіть в умовах окупації, зокрема між двома світовими війнами, діяли на західноукраїнських землях вельми ефективно. Заслуговує на увагу і розвиток суспільної агрономії, завдяки якій українське сільське господарство мало значні експортні успіхи, тобто використовувало порівняльні переваги у конкурентно-ринковому середовищі не тільки на місцевих ринках, а й за кордоном. Йдеться про те, що в процесі інституціоналізації економічного і соціального розвитку необхідно використовувати попередній національний досвід, в тому числі й критично осмислювати організаційно-управлінську спадщину планово-директивного періоду. Вироблені раніше інституціональні механізми, засоби і форми не можна бездумно відкидати, треба скористатися деякими з них, наповнивши новим соціально-економічним і морально-етичним змістом. Такий підхід відповідає принципам еволюційності й адаптивності.

Розуміння принципів еволюційності й адаптивності дедалі настійніше проникає у сучасні управлінські регіоналістичні де-

слідження. Автори намагаються повніше, ніж досі, врахувати національну культуру, менталітет тощо, добре розуміючи, що без цього механізм загальнонаціональної та регіональної політики не може ефективно функціонувати, адже все робиться людьми і для людей. Особливо це стосується трудового менталітету і мотиваційного потенціалу населення — готовність до максимальної трудової віддачі з метою створення благ [46, 105].

Трудовий менталітет, культурне середовище, господарські традиції, усвідомлення національної гідності та суспільної відповідальності спонукають до створення ініціативно-громадських інституцій і організацій, здатних сприяти реалізації державної політики у регіонах, охоплюючи всю систему їхніх відносин. Щоправда, останнє пов'язане з теоретичною ясністю у тлумаченні регіональних систем, яке нині не є досить чітким, якщо судити про це з публікацій з питань регіоналістики. Наприклад, В. Василенко вважає, що “говорити про регіональну економіку в сучасних умовах (в межах незалежної України) як систему, що склалася і має велику структуру, систему керування, важелі впливу, напевно, поки що не доводиться. У сучасному стані регіональна економіка швидше нагадує просту суму галузевих економік і економік підприємств, ніж результати синергічного впливу основних факторів суспільного відтворення” [17—18, 47].

Отже, потрібне наукове обґрунтування регіональної соціально-економічної системи, рівня її “розмитості” і відкритості, заінтегрованості в національну і світову економіку, бо тільки на цій основі можлива раціональна розбудова інституціональних установ і організацій, координація їхньої взаємодії під державним патронатом з метою ефективної реалізації регіональної економічної, соціальної, культурної, мотиваційної та іншої політики. Теоретична невизначеність регіональної системи не сприяє інституціональному забезпеченню механізму регіональної політики. Однак це не означає, що остання повинна перебувати в стані очікування. Навпаки, потрібно скористатися наявним досвідом її втілення в життя.

Інституціональний досвід керування є в кожному регіоні, але його потрібно належно вивчити, синтезувати і використати. Наприклад, у Донецькій області ефективно втілюється в регіональне управління програмно-цільовий метод, як про те свідчать матеріали монографії В. Януковича. “Уроки реформи свідчать, — пише він, — що не можна добитися успіху, не можна вийти на рівень країн з розвинутою економікою, не маючи глибоко продуманого прагматичного підходу, робочого плану досягнення мети” [48].

З цією думкою не можна не погодитися. Дійсність переконала, що в тих регіонах, де була чітко сформульована мета, там швидше долалися кризові явища в економіці, пов'язані з трансформацією планово-директивної системи. Філософія економіки потребує зривання спадкоємності, опори на еволюційну парадигму розвитку. На жаль, не всі зуміли засвоїти цю істину, сподіваючись на стихійно-хаотичний перебіг економічного процесу.

У Донецькій області повніше, ніж в інших, застосовували організаційно-економічні важелі на підставі програмно-цільового підходу. Це спричинило суттєве поліпшення стану економіки соціальної сфери регіону.

Потужним джерелом економічної динаміки є впровадження інноваційної моделі розвитку. Так, адміністрація Донецької області зверталася до Президії НАН України за допомогою і підтримкою при виробленні інноваційної стратегії розвитку. Цей аспект регіональної політики заслуговує на вивчення і розповсюдження, бо він підтверджує, що комплексний розвиток регіону можливий тільки при відповідному науковому забезпеченні. Саме завдяки науковому забезпеченню програма розвитку Донецької області може стати "пілотним проектом реалізації нової регіональної політики української держави" [48, 70].

Регіональний розвиток повинен базуватися на інноваційній моделі. Це стосується усіх регіонів і країни в цілому. Така політика має принципове значення, оскільки оновлення фондів може бути засобом економічного прориву, який потребує застосування нової техніки і технології, нових організаційних форм. Цього нерідко не розуміють обтяжені старими уявленнями керівники. Подолання застарілих уявлень залежить значною мірою від наявності новаторських кваліфікованих кадрів, зокрема у науці, на виробництві, у сфері управління. Відзначаючи роль професіоналізму кадрів у проведенні інноваційної політики, В. Якович підкреслив значення національної свідомості для ефективної роботи. "У кожної людини, — пише він, — є її "ясла батьківщини", і куди потім не завела б її доля, вона завжди з теплотою любов'ю згадує свій батьківський дім і людей, з котрими поростила і працювала" [49, 304—310].

На думку автора книги, любов до Донбасу — одне із завдань його економічного розвитку. Це, як-то кажуть, свята правда. Вона так нерозумно діють у тих регіонах, де не враховують роль національно-патріотичних почувань при моделюванні економічного і соціального розвитку. Загальнонаціональна стратегія економічного і соціального розвитку також повинна спиратися на

нально-культурні традиції і патріотичні почування наших людей. Сказане стосується не тільки Донбасу, а й Харківщини, зокрема міста Харкова, як про те свідчить зміст монографії П.Т. Бубенка [49, 304—310].

Можна було б послатися й на інші регіоналістичні дослідження, в яких аргументується необхідність інноваційного розвитку в поєднанні з використанням набутого організаційно-інституціонального досвіду, що спирається на національну культуру з її регіональними особливостями. Не можна будувати інституції регіональної політики без врахування трудового менталітету, людського потенціалу, традицій, мотивацій місцевого населення. На жаль, не скрізь і не всі усвідомлюють ці реалії. Так, окремі дослідники вибудовують складні схеми і моделі територіального управління, позбавляючи їх відповідного етнокультурного наповнення, без якого механізми, мотивації та інші перетворення є “неоудухотвореними абстракціями” [50, 112—119]. Тому вони не можуть слугувати надійним інструментом втілення регіональної політики, яка повинна зміцнювати безпеку регіону в умовах глобалізації.

Таким чином, наукові основи механізму реалізації регіональної політики багатоаспектні. Вони пов’язані передусім з надійною теоретичною базою, яку забезпечує економічна наука з її сучасним понятійним апаратом. Генетико-еволюційна парадигма, кібернетичні та екогомологічні засади надають модерного характеру механізму регіональної політики, втілення в життя якої потребує надійного інституційного забезпечення. Саме завдяки їм можна успішно реалізувати відповідні проекти регіональної політики із урахуванням специфіки регіонів і завдань розбудови національної економічної системи, динамізм і ефективність якої в втіленням української мрії у глобалізованому світі третього тисячоліття.

Викладені погляди потрібно сприймати не як результат завершеного дослідження, а як актуальні дороговкази для подальших наукових пошуків у галузі регіоніки.

1. Основи економічної теорії / За ред. А.А. Чухна. — К., 2001. — С. 12.
2. Лукінов І., Безчасний Л., Мельник В. Долаючи розруху в головах // Економіка України. — 2001. — № 5. — С. 88—89.
3. Економічна енциклопедія. — Т. 1. — К., 2000. — С. 154.
4. Саблук П. Основні положення нової економічної парадигми національної продовольчої безпеки України в XXI ст. // Економіка України. — 2002. — № 5. — С. 58.

5. *Леонтьєв О.* Парадоксальна парадигма і вульгаризація економічної теорії // *Економіка України*. — 2002. — № 5. — С. 65.
6. *Заблоцький Б.* Методологічний підхід моделювання регіонального розширеного відтворення // *Регіональна економіка*. — 2001. — № 3. — С. 26—34.
- Заблоцький Б.Ф., Ковтун О.І.* Модель виробництва продукту і її властивості // *Вісник Львівської комерційної академії*. — Сер. економ. — Вип. 4. — Львів, 2001. — С. 19—20.
- 7, 8. *Туган-Барановский М.И.* Теоретические основы марксизма. — С.-Петербург, 1906. — С. 7.
9. *Вісник Академії економічних наук України*. — 2002. — № 1. — С. 144—145.
10. *Франко І.* Зібрання творів. У 50-ти т. Т. 45. — К.: *Наук. думка*, 1986. — С. 82.
11. *Люсіна Н., Ревенко В.* Сукупний суспільний продукт і національний дохід Української РСР // *Економіка Радянської України*. — 1990. — № 11. — С. 10.
12. *Бажал Ю.* Еволюційна парадигма економіки перехідного періоду // *Економіка України*. — 1993. — № 8. — С. 3.
13. Послання Президента України до Верховної Ради України, Європейський Вибір. Конституційні засади економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки // *Урядовий кур'єр*. — 2002. — 4 червня.
14. *Білорус О.* Глобалізація і національна стратегія України. — К., 2002. — С. 51.
15. *Винер Н.* Кибернетика или управление и связь в животном и машинном. — М., 1968. — С. 56.
16. *Сергієнко І., Михалович М.* Економічна кібернетика і проблеми розвитку та перспективи застосування // *Вісн. НАН України*. — 2002. — № 1. — С. 14.
17. *Злупко С.Н.* Занятость и кибернетика. — М.: *НИИОМ АН СССР*, 1984. — С. 13.
18. *Мороз О.* Україна: шляхи вдосконалення держави. — Львів: *Універсум*, 1998. — С. 58.
19. *Кузьменко В., Романчук О.* На порозі надцивілізації. — Львів, 1998. — С. 3.
20. *Злупко Т.С.* Развитие метода индексов локализации в исследовании территориальной структуры научного потенциала региона. — Львов, 1980. — С. 40—41.
21. *Стефанов Н.* Мультипликационный эффект и эффективность. — М., 1980. — С. 37—38.
22. *Злупко С.* Наука про органічний розвиток людини і довкілля. Параметри виникнення екологічної кризи // *Вісн. НАН України*. — 2002. — № 10. — С. 15—20.
23. *Вілліс Й.* Саміт Землі і концепція для майбутнього // *Deutschland*. — 2002. — № 5. — 13 с.
24. *Волошин В., Трегачук В.* Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України // *Регіональна економіка*. — 2002. — № 1. — С. 8.
25. *Герасимчук З.В.* Еколого-економічні основи формування та реалізації регіональної політики сталого розвитку (питання методології та методології).

Автореф. дис. ... д-ра економ. наук: 08.10.01 / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2002. — С. 8.

26. *Синякевич І.* Концепція щодо формування системи інструментів національної екологічної політики // Економіка України. — 2002. — № 7. — С. 73—77.

27. *Крисаченко В.С.* Екологічна культура. — К., 1996. — С. 14.

28. *Кривенко Г.* Музею українського етносу й досі нема де виставити експозицію // Молодь України. — 25.07.2002.

29. *Гетьман В.* Перлини на тлі екологічного лихоліття // Урядовий кур'єр. — 17.07.2002. — С. 13.

30. *Мищенко В.* Дієвість економічних підойм екологічної політики (чи забруднювач платить) // Економіка України. — 2002. — № 7. — С. 68.

31. Усталений розвиток // Deutschland. — 2002. — № 3. — С. 13.

32. Глобалізація: взгляд с периферії. — К., 2002. — С. 10.

33. *Пендерецька М.* Львівщина як регіон чужоземних капіталовкладень // За Вільну Україну. 2002, 1—2 березня. — С. 11.

34. *Долішній М., Козоріз М.* Вплив глобалізації на стратегію розвитку регіонів України // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. — 2002. — № 1. — С. 31—35.

35. *Шапар А.* Нові підходи до відходів // Урядовий кур'єр. — 2003. — 11 лютого.

36. *Бандур С.І., Заяць Т.А., Терон І.В.* Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. — К., 2002. — С. 17.

37. *Дзюба І.* Державне становище в Україні // Джерела відродження духу, відродження України. — 2002. — № 2. — С. 182.

38. *Долішній М.І., Паламарчук М.М., Паламарчук О.М., Шевчук Л.Т.* Соціально-економічне районування України. — Львів, 1997. — С. 22.

39. *Дубров Я.* Концепція країв-соціополісів як стратегія випереджувального розвитку України // Національні інтереси / Під заг. ред. Я. Данилеви-ча. — Львів, 2002. — С. 132.

40. *Кондратюк В., Михасюк І.* Гуманітарні науки як фактор духовного відродження і національної безпеки України. — С. 28.

41. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року // Урядовий кур'єр. — 2002.

42. *Злупко С.М.* Теоретичні засади і джерела інтегрованого розвитку українських регіонів в умовах формування національної економіки та глобалізаційних процесів // Социально-экономические аспекты промышленной политики, теоретические аспекты регионального развития и модели инновационного развития территорий. — Т. 1: Сб. науч. тр. — Донецк, 2002. — С. 73.

43. *Позенко А.* Найперше дбав би про національне // Молодь України. — 2003. — 6 лютого.

44. *Злупко С.* Основи теорії економічної історії. — Львів, 2001. — С. 363.

45. *Лукинов І.* Економічні трансформації (наприкінці ХХ століття). — К., 1997. — С. 61.

46. *Богиня Д.П., Семиніна М.П.* Трудовий менталітет у системі мотивації праці. — Кіровоград, 2002. — С. 105.

РОЗДІЛ 1. Наукові основи механізму реалізації регіональної політики

47. *Василенко В.М.* Некоторые проблемы трансформации региональной экономики // Социально-экономические аспекты промышленной политики. Региональная политика и организационные проблемы и перспективы. — Т. 2. — Донецк, 2002. — С. 17—18.

48. *Янукович В.* Социально-экономическое развитие региона: проблемы и пути решения. — К., 2002. — С. 48.

49. *Бубенко П.Т.* Регіональні аспекти інноваційного розвитку. — Харків, 2002. — С. 304—310.

50. *Євдокименко В.К., Зібарева О.В.* Трансформація змісту функції територіального порівняння в умовах глобалізації // Социально-экономические аспекты промышленной политики. — Т. 1. — Донецк, 2002. — С. 112—115.

РИНКОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Організаційно-економічний механізм регулювання регіонального розвитку

Важливе значення у формуванні організаційно-економічного механізму (ОЕМ) регулювання регіонального розвитку під час переходу до ринкової економіки належить державі. У перехідний період ринковий механізм перебуває в стадії становлення і тому не завжди може самостійно забезпечити розвиток економічної системи регіонів, структурну перебудову виробництва тощо. Тому для вирішення складних регіональних проблем, що виникають під впливом історичних, національних, демографічних, економічних та екологічних факторів, забезпечення соціальних процесів, стимулювання НТП в інвестиційній і структурній політиці, потрібне державне регулювання. У період становлення ринкової економіки роль держави істотно відрізняється від її ролі в умовах функціонування уже сформованої і відрегульованої економіки ринкового типу.

Державне регулювання економіки на всіх рівнях, у тому числі на регіональному, є необхідним і здійснюється через відповідний ОЕМ на основі системи важелів. За напрямком їх поділяють на: стимули (пільги, фінансове заохочення) і санкції (штрафи). Важелі не діють самі по собі, вони приводять у рух відповідні фінансові інструменти (податки, внески, відрахування, трансферти), склад яких постійно змінюється (рис. 2.1).

Отже, під ОЕМ розуміємо сукупність організаційно-управлінських та економічних методів, форм, прийомів, інструментів і важелів впливу для забезпечення досягнення системи цілей його соціально-економічного розвитку.

При формуванні ОЕМ регулювання регіонального розвитку необхідний комплексний підхід, який передбачає:

по-перше, врахування (оцінка, прогнозування) сукупності багатовимірних умов і факторів (природно-ресурсних, екологічних,

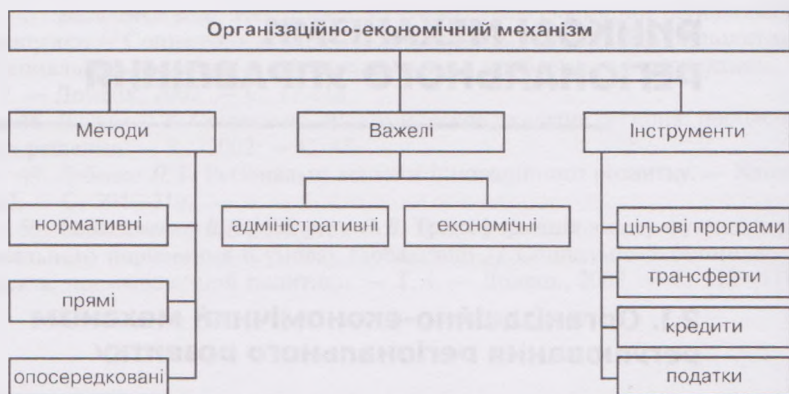


Рис. 2.1. Складові організаційно-економічного механізму регулювання регіонального розвитку.

демографічних, соціальних і господарських), що визначають соціально-економічний потенціал території;

по-друге, досягнення цілей розвитку території — соціальних, економічних, екологічних;

по-третє, узгодження цих цілей у галузевому та територіальному аспектах.

Слід зазначити, що OEM регулювання регіонального розвитку повинен:

— забезпечувати досягнення основних цілей соціально-економічного розвитку регіонів;

— ґрунтуватися на демократичних принципах управління, що дають змогу ефективно використовувати всі наявні резерви;

— органічно вписуватися в економічну, політичну та організаційну структуру держави;

— бути гнучким, здатним перебудовуватися з урахуванням специфіки розвитку кожного селища, міста, району.

Отже, в основу дії OEM регулювання регіонального розвитку покладена система цілей. Вона має враховувати економічні, соціальні інтереси всього регіону і забезпечувати раціональне використання його природно-ресурсного та демографічного, економічного потенціалів.

Сьогодні особливо необхідна чітка координація різних державних і регіональних інститутів стосовно регулювання регіонального розвитку на базі конкретно визначених довгострокових і ко-

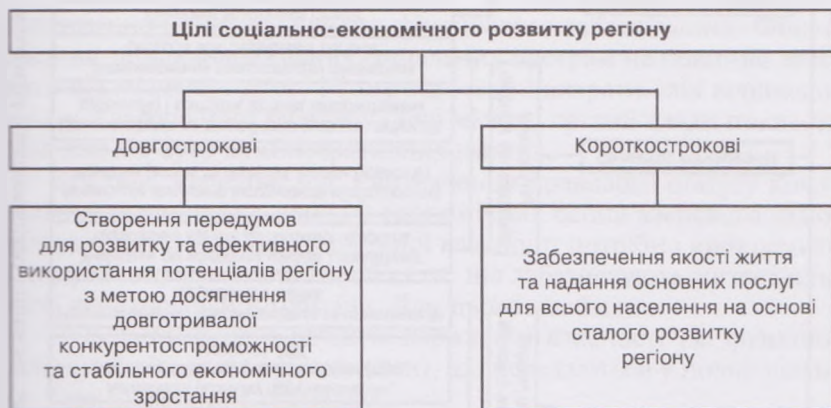


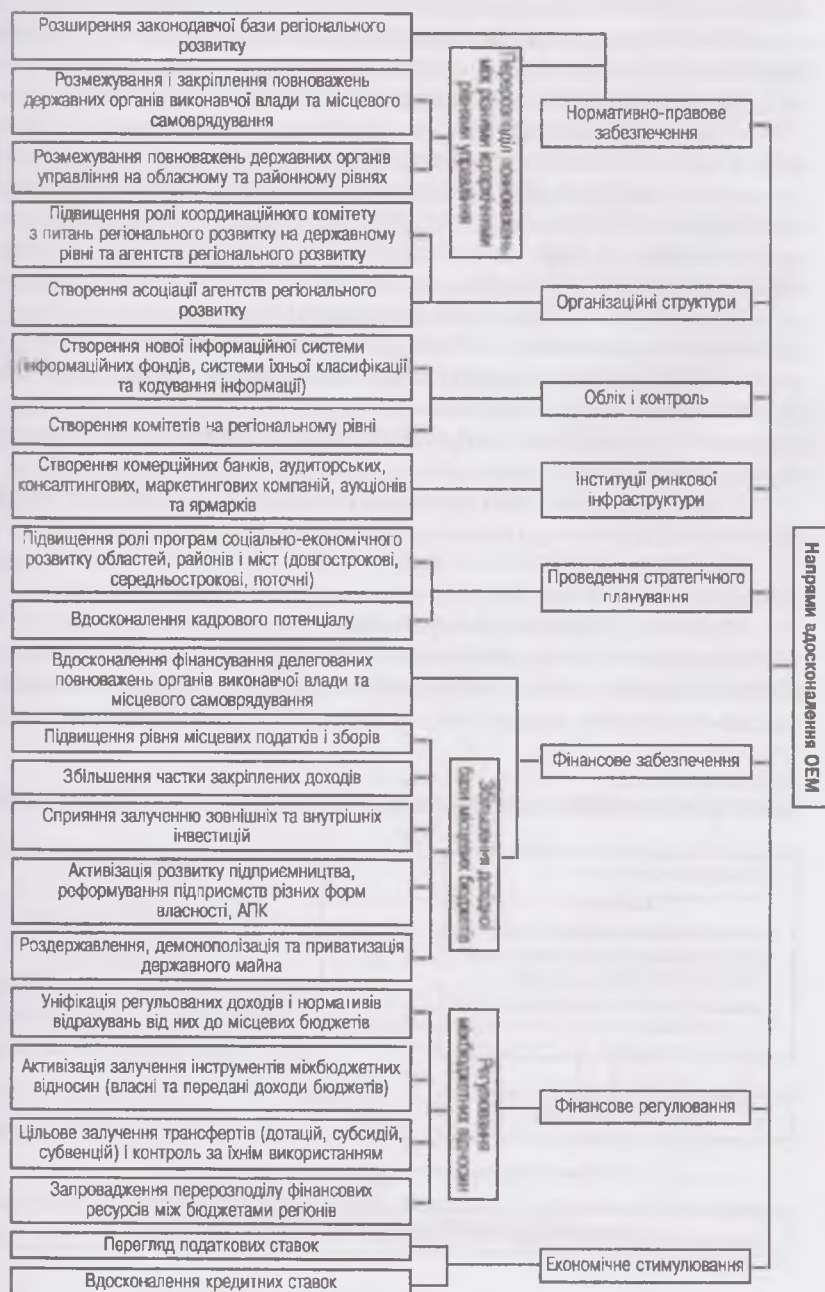
Рис. 2.2. Класифікація цілей регіонального соціально-економічного розвитку.

роткострокових (рис. 2.2) цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку. Зменшення міжрегіональних диспропорцій є головною метою кожної країни, а тому необхідно розробити:

- концепцію соціально-економічного розвитку регіону;
- прогноз розвитку економіки регіону на 3—5—10 і більше років;
- річний план реалізації цілей і пріоритетів з урахуванням реальних можливостей, шляхів і методів їхнього досягнення.

Важливе значення у досягненні основних цілей регіонального розвитку, вирішення соціально-економічних проблем кожного регіону належить адміністративним методам ОЕМ і, зокрема, системі управління. Основними напрямками вдосконалення організаційної системи, на нашу думку, є поліпшення правового забезпечення структури управління регіональним розвитком, організація стратегічного і програмно-цільового планування, вдосконалення обліку та контролю (рис. 2.3). Серед заходів на зазначених напрямках найважливішими є перерозподіл повноважень, прав і обов'язків стосовно вирішення конкретних завдань розвитку економіки регіону між різними ієрархічними рівнями управління, в основу якого покладена концепція субсидарності.

Концепція субсидарності передбачає делегування повноважень знизу вгору — від територіальної громади до органів самоврядування, від них — до регіональних владних структур і врешті — до держави в цілому. Необхідно також розробити перелік делегованих повноважень державних інститутів влади місцевому само-



врядуванню і систему їхнього фінансового забезпечення. Фінансування загальнодержавних соціальних програм не повинно залежати від місцевих умов, і тому відповідні витрати слід відшкодувати з державного бюджету, а на місцеві органи влади покласти розв'язання суто адміністративних питань.

Важливе значення має і визначення правового статусу комунальної власності як однієї з економічних основ місцевого самоврядування. Із загальнодержавної власності потрібно виокремити у комунальну власність всі об'єкти, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади. Для цього необхідно:

- скласти реєстр об'єктів державної власності (за функціональним і цільовим принципами), які передаються у повне відання територіальним громадам;

- визначити об'єкти державної власності, які не будуть передаватися регіонам (військові та інші об'єкти стратегічного значення, транспортні вузли і магістралі міжнародного та державного значення тощо);

- скласти перелік об'єктів з часткою загальнодержавної власності, визначити механізм розподілу прибутків і відповідальності. Це дасть змогу уникнути втручання органів місцевого самоврядування у процес приватизації.

Реалізація цих завдань потребує вдосконалення правової бази, яка регламентує компетенцію органів державної законодавчої влади і місцевого самоврядування у процесі складання, затвердження і виконання бюджету, утворення позабюджетних, цільових і валютних фондів, запровадження місцевих податків і зборів. На сьогодні правові акти, які регулюють ці питання, залишаються суперечливими.

Необхідна також реорганізація організаційних структур, зокрема, посилення ролі координаційного комітету з питань регіонального розвитку на державному рівні та незалежних, неурядових організацій у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку на місцевому рівні, які сприятимуть налагодженню конструктивного співробітництва між місцевими органами влади, підприємцями і громадськими організаціями.

Важливе значення у регулюванні регіонального розвитку належить недержавним організаціям. Йдеться про створення агентств регіонального розвитку (АРР). Цікавим у цьому плані є досвід таких країн, як Польща, Чехія, Словенія, Угорщина, де АРР перебувають на різних стадіях становлення і істотно відрізняються за структурою та напрямками діяльності. Але скрізь агентства є легітимними інститутами, що розробляють проекти і про-

грами регіонального та місцевого розвитку, узгоджують інтереси держави, місцевих органів влади, місцевих підприємницьких структур і недержавних організацій.

Слід відзначити позитивні зрушення у формуванні організаційних структур на регіональному рівні і в Україні. Наприклад, в Івано-Франківській області створена Регіональна агенція економічного розвитку (РАЕР). Вона працює над проблемами забезпечення області енергоносіями та налагодження системи розрахунку за них; отримання стратегічних інвестицій для промислових підприємств; створення і впровадження галузевих регіональних програм тощо. Діяльність РАЕР в основному спрямована на великі підприємства й область у цілому. Подібні агенції діють також у Львівській, Київській, Дніпропетровській та інших областях України.

Підвищення ефективності агентств регіонального розвитку в державі зумовлює необхідність створення організаційної форми їхньої територіальної координації — асоціації агентств регіонального розвитку (рис. 2.4). Формування такої структури стане можливим в результаті цілеспрямованих та узгоджених дій органів влади на різних ієрархічних рівнях управління, науковців і підприємців. Серед основних напрямків діяльності асоціації доцільно визначити такі: інноваційно-інвестиційна, розробка та реалізація проектів регіонального розвитку, вивчення економічного потенціалу країни для його ефективного використання на рівні регіону, зовнішньоекономічна діяльність, створення інформаційних центрів, надання навчальних та експертно-консалтингових послуг. Таке інтеграційне утворення сприятиме налагодженню ефективної роботи органів місцевого самоврядування, підприємницьких структур, узгодженню економічних інтересів членів асоціації, територіальних органів влади і суб'єктів господарювання.

Важливим у реалізації OEM регулювання регіонального розвитку є підвищення ролі стратегічного планування, яке дає можливість не тільки оцінити існуючі тенденції соціально-економічного розвитку регіону, а й закласти підґрунтя науково обґрунтованого його планування. На нашу думку, особливим компонентом стратегічного планування є SWOT-аналіз економічних особливостей регіону. Стосовно ж регіонального розвитку, то складові SWOT-аналізу можна трактувати таким чином:

S (strength) — оцінка сильних сторін регіонального розвитку, які формують економічні переваги регіону та забезпечують економічне зростання;

W (weaknesses) — оцінка слабких сторін, які гальмують економічний розвиток регіону;

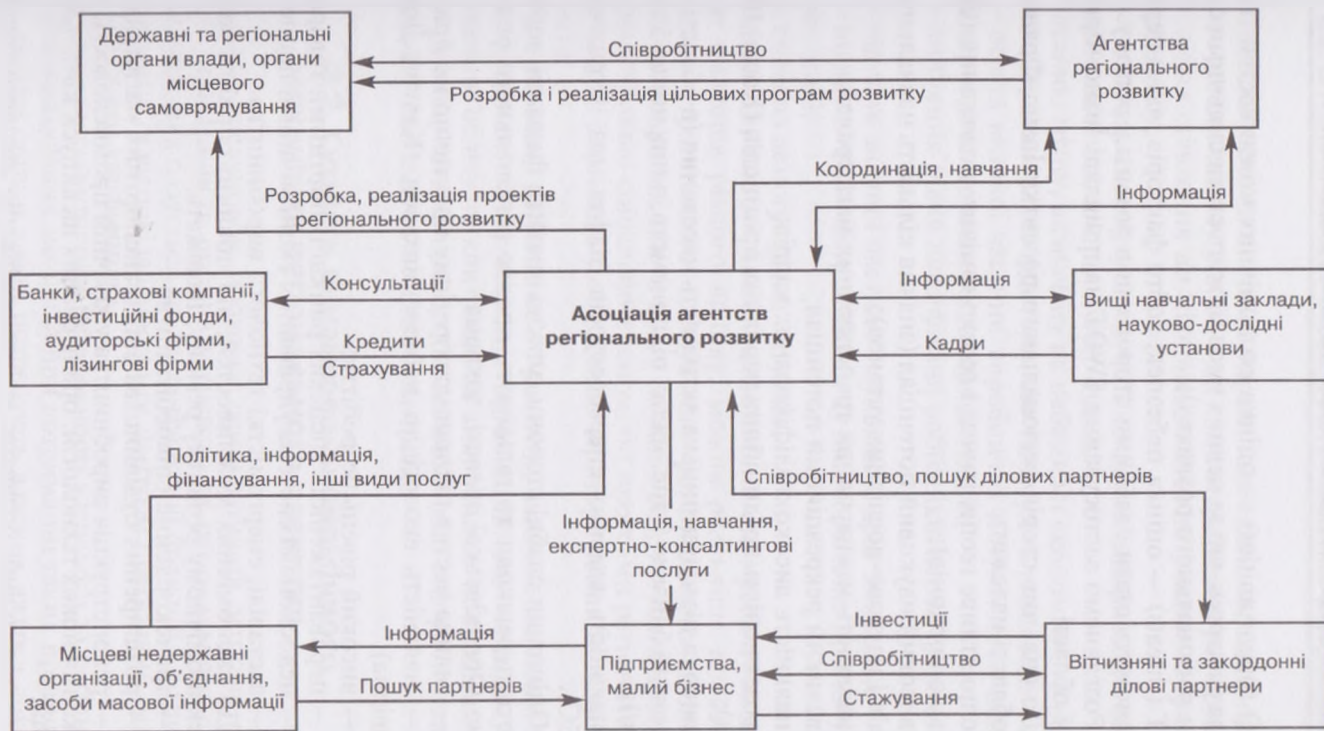


Рис. 2.4. Напрямки взаємодії асоціації агентств регіонального розвитку із соціально-економічними суб'єктами та інституціями.

О (opportunities) — оцінка економічних можливостей (врахування факторів, які за певних умов можуть стати сильними сторонами регіонального розвитку);

Т (threats) — оцінка небезпек, тобто факторів, які у перспективі можуть стати слабкими сторонами в розвитку регіону.

Розглянемо застосування SWOT на прикладі Івано-Франківської області.

До сильних сторін регіонального розвитку Івано-Франківської області належать:

сприятливе геополітичне і гео економічне положення (близькість до кордонів);

високий науковий потенціал (значна кількість навчальних закладів і науково-дослідних установ);

наявність міжнародних транспортних магістралей;

великий рекреаційний потенціал;

наявність висококваліфікованих кадрів;

розвиненість традиційних народних промислів (Косів, Верховина);

висока підприємницька активність населення (в області зареєстровано близько 9 тис. малих підприємств, з них понад 5 тис. — діючі);

наявність власних енергоресурсів (нафта, газ, Бурштинська ДРЕС).

Оцінивши слабкі сторони, можна виявити фактори, що створюють перешкоди та гальмують процес регіонального розвитку Івано-Франківської області, зокрема:

— велика частка підприємств регіону практично не працює;

— наявність екологічно небезпечних зон (Калуш, Долина, Надвірна);

— високий рівень безробіття;

— перевантаженість місцевих ринків імпортованими товарами;

— недосконала система управління економічними процесами;

— застарілі, енергомісткі технології виробництва.

До економічних можливостей, які повинні сприяти соціально-економічному розвитку регіону, належать:

— транскордонне співробітництво;

— розширення будівництва автотранспортних магістралей;

— реконструкція виробництва у хімічній промисловості, впровадження нових технологій, орієнтованих на випуск кінцевої продукції;

— подальший розвиток та інтенсифікація лісового господарства;

— вдосконалення системи управління економічними процесами на регіональному рівні в ході адміністративної реформи;

— зміна ставлення до підприємництва та реальне сприяння його розвитку;

— розвиток експорту продукції місцевих підприємств (хімічної промисловості, шкіри, хутра тощо).

Останню групу, визначену як небезпеки економічного розвитку регіону, становлять фактори, що гальмують розвиток:

— втрата великої частини виробничих потужностей підприємств через довготривале невикористання їх;

— зниження рівня кваліфікації робітників через тривале безробіття;

— вплив значної частини наукових кадрів за кордон;

— підвищення конкуренції з боку інших регіонів при залученні інвестицій;

— складна демографічна ситуація.

Оцінивши, таким чином, економічний стан регіону за допомогою факторів різного впливу, можна реальніше підійти до проблеми стратегічного планування регіонального розвитку. Прогнозні розробки дають змогу науково обґрунтувати довго- та середньострокові соціально-економічні програми регіонального розвитку, які сприяють узгодженню територіальних та галузевих інтересів.

У регулюванні регіонального розвитку важливе значення має і такий напрямок вдосконалення організаційного механізму, як поліпшення обліку та контролю за виконанням поставлених завдань. Для вирішення цієї проблеми необхідно створити нові інформаційні системи та комітети контролю.

2.2. Сутність фінансово-економічного механізму регіонального розвитку

Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого та регіонального самоврядування, яка базується на децентралізації функцій і розподілі повноважень та відповідальності між центром і регіонами, місцевими органами управління.

Реальність економічної незалежності місцевого та регіонального самоврядування можлива при дотриманні таких принципів:

— місцеві органи влади потребують власних джерел доходів, що відповідають їхнім повноваженням;

— реформи місцевих органів влади повинні націлюватись на постійну переоцінку і збалансування між державними доходами, державними і місцевими органами влади, оскільки масштаби функцій і фінансові можливості можуть постійно змінюватися під впливом економічних, соціальних і демографічних процесів;

— кожне рішення, прийняте органами законодавчої або виконавчої влади, яке передбачає певні витрати, повинно обґрунтовуватися розрахунками про обсяги фінансування з одночасним визначенням їхніх джерел;

— необхідна гнучка система фінансування, спроможна забезпечити оперативне вирішення питань про зміну обсягів і джерел фінансування;

— підприємства, які функціонують на певній території, повинні брати активну участь у фінансовому забезпеченні надання послуг, віднесених до компетенції місцевих і регіональних органів влади.

Основи фінансової незалежності місцевого та регіонального самоврядування полягають в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. Проте слід зауважити, що нічим не обмежена фінансова незалежність місцевого та регіонального самоврядування спричиняє до таких же негативних наслідків, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на певній території.

Головною фінансовою базою органів управління на місцях є місцеві бюджети. Основним джерелом їхнього формування повинні бути власні надходження. Однак існування реальних самостійних місцевих бюджетів у сучасних умовах неможливе через відсутність відповідної бази доходів.

За нашими дослідженнями, невиконання доходної частини бюджетів усіх рівнів у сучасних умовах зумовлено низкою об'єктивних і суб'єктивних причин:

недосконалістю фінансового та податкового законодавства з питань надходження платежів і забезпечення наповнюваності бюджетів;

приховуванням та зниженням кількості об'єктів оподаткування, порушенням строків сплати податків і відповідно низьким рівнем контролю державних органів щодо запобігання таким порушенням;

наявністю неконтрольованих потоків готівки поза банківськими установами, що призводить до ухилення від оподаткування понад третини платників податків;

погіршенням розрахунково-платіжної дисципліни та зростанням заборгованості підприємств перед бюджетом;
зростанням обсягів бартерних операцій, що призводить до значних щорічних втрат доходів бюджету.

Розробка принципово нової концепції формування регіональних і місцевих бюджетів України є надзвичайно актуальною. Вона повинна бути спрямована на зміцнення фінансових основ регіонального та місцевого самоврядування і включати кілька послідовних кроків. Це насамперед чіткий розподіл компетенцій щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого управління, що забезпечить:

підвищення відповідальності місцевих органів влади, а відповідно, і ефективності державних витрат;
здійснення парламентського контролю за роботою апарату управління.

Міжрівневий розподіл повноважень залежить також від ролі, яку відіграють центральні органи влади конкретної країни. Крім завдань, при вирішенні яких повноваження можуть бути чітко розмежовані між різними рівнями влади, існують такі, що мають вирішуватися ними спільно.

Ще одним важливим кроком у розробці концепції формування бюджетів всіх рівнів має стати визначення загальнодержавних податків і нормативів їхнього розподілу, а також податків, які надходять на місця. Вони повинні встановлюватися на тривалий час (хоча б до 5 років), оскільки тільки на цій підставі стає можливим ефективне бюджетне планування.

Деякі країни з розвинутою ринковою економікою використовують дві форми такого розподілу. У першому випадку центральні та місцеві органи влади самостійно визначають як види податків, так і відповідні податкові ставки. У другому — податкові надходження розподіляють між бюджетами різних рівнів з центру.

Кожна з цих систем має свої переваги і недоліки. При використанні першої — місцеві та регіональні органи влади отримують повну незалежність у проведенні податкової політики і можуть досить гнучко пристосувати бюджетні надходження до витрат. Проте можна зазначити і ряд негативних рис такої системи:

небезпека багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів;

можливість виникнення регіональних відмінностей у розмірі податків, що спричинятиме до переміщення факторів виробництва і міграції населення;

виникнення великої кількості різних, не узгоджених між собою податків;

неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики;

відмінності в умовах життя населення по всій країні.

Щоб уникнути багаторазового оподаткування, кожному рівню влади можна передати у розпорядження певні види податків або надавати право змінювати в заданих межах податкові ставки.

При використанні другої системи розподілу податків і збору самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їхньої участі у формуванні податкового законодавства. Тобто відповідними актами може бути встановлено, що податкові закони не можуть прийматися без їхньої згоди. Переваги цієї системи полягають у тому, що єдині податки і централізоване управління ними дають можливість здійснювати ефективну податкову політику. Крім того, зміни у податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів і ризик цих змін розподіляється між усіма.

Вирішення питання про те, якій із згаданих систем слід віддавати перевагу, залежить не тільки від економічних, а й від політичних цілей. Зазвичай при виборі податків, що розподіляються між бюджетами всіх рівнів, і податків, які самостійно визначаються центральними та місцевими органами влади, виходять з таких засад [1].

По-перше, кожний рівень влади повинен мати законодавчо закріплені повноваження на право зарахування до власного бюджету хоча б одного важливого податку. При цьому слід виходити з принципу еквівалентності, згідно з яким місцеві органи влади дістають право насамперед на податки за ті послуги, що здійснюються на місцевому рівні та можуть мати територіальні відмінності.

По-друге, податки, що стягуються не за принципом еквівалентності, а за принципом платоспроможності та виконують нерерозподільну функцію, повинні формуватися на основі єдиних законодавчих норм, встановлених центральними органами влади.

По-третє, податки, чутливі до змін кон'юнктури, доцільно передавати у розпорядження центральних органів влади, оскільки заходи стабілізаційної політики належать до їхньої компетенції, і результати поширюються по території всієї країни.

По-четверте, податки, що стягуються не за принципом еквівалентності, а надходження від яких (при єдиних законодавчих нормах) мають великі регіональні відмінності, необхідно зараховувати до центрального бюджету.

По-п'яте, податки, частка яких у загальній сумі податкових надходжень зростатиме, доцільно передавати у розпорядження бюджетів тих рівнів, для яких збільшення витрат є бажаним.

Щоб стимулювати органи місцевого та регіонального самоврядування у процесах сприяння розвитку виробництва у конкретних регіонах, можна було б ввести у законодавство положення про можливість одержання місцевими бюджетами доходів у вигляді надбавок до державних податків. Подібне регулювання протягом багатьох років практикується у країнах з розвинутою ринковою економікою. Наприклад, у Франції введено 2,5 % надбавки до ПДВ, у Бельгії — надбавки до ділового податку, податку на інвестиційний дохід тощо. Ці заходи вже підтвердили свою життєздатність та ефективність, маючи велике фіскальне значення для місцевих і регіональних бюджетів. Важливо законодавчо визначити податкові гарантії на рівні не тільки областей, а й міст та районів. Це стимулюватиме місцеву ініціативу та поліпшить контроль за використанням фінансових ресурсів країни.

Однак не слід забувати, що повне самофінансування, принаймні у частині регіонів, неможливе. Адже вони мають різний рівень розвитку, зумовлений природними та історичними передумовами. Особливою проблемою є наявність в окремих органах місцевого та регіонального самоврядування порівняно високих доходів, які суттєво перевищують видатки у цих регіонах. За цих обставин проблеми бюджетного вирівнювання продовжують загострюватися, особливо у нинішній економічній ситуації, яка визначається:

- нерівномірністю розміщення виробничого потенціалу;
- різною щільністю населення у кожному регіоні;
- різноманітними соціальними, віковими відмінностями населення окремих територій;
- нерівномірним розміщенням природних та інших ресурсів, кліматичними умовами;
- нерівномірністю податкового потенціалу регіонів;
- наявністю різних потреб окремих територій у бюджетних видатках.

Центральній владі стає дедалі важче здійснювати бюджетне вирівнювання для забезпечення єдиного стандарту послуг, які надаються за рахунок бюджету по всій території держави.

За цих обставин зростають обсяги перерозподілу фінансових ресурсів безпосередньо через державний бюджет України, що спричиняє суперечки між представниками влади “багатих” територій, окремими політичними силами. Тому потрібні нові кроки у

цьому напрямку, глибокий науковий аналіз нинішнього рівня фінансової забезпеченості місцевого та регіонального самоврядування, і на його підставі — пошуки відповідних важелів удосконалення системи регіонального самоврядування.

Один з таких важелів — це законодавче закріплення принципу нової системи вирівнювання доходів і видатків бюджетів різних рівнів, інакше кажучи, якнайшвидше вирішення проблеми фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних розмірів місцевих і регіональних бюджетів.

Фінансове вирівнювання протягом десятиліть функціонує і вдосконалюється у більшості країн з розвинутою ринковою економікою. Воно завжди було і залишається однією з важливих функцій держави. З великою часткою істини можна стверджувати, що ключовим інструментом у системі фінансового вирівнювання будь-якої країни є державні мінімальні стандарти послуг, що мають надаватися по всій території з метою забезпечення єдиного рівня життя. Однак до сьогодення не існує науково обґрунтованого чи підтверженого розрахунками єдиного показника величини витрат на одного мешканця в межах усієї України. А саме відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” саме цей показник має бути базовим для визначення розміру мінімального бюджету місцевих органів влади.

Проте немає достатнього розуміння серед фахівців щодо методики розрахунку бюджетної забезпеченості на одного мешканця. Проведене дослідження дає можливість стверджувати, що цю величину можна визначити тільки на основі матеріальних витрат, тобто враховуючи витрати електроенергії, тепла, води, обладнання, медикаментів, продуктів харчування тощо. З іншого боку, значна частина витрат місцевих і регіональних бюджетів (капітальні послуги, капітальні вкладення, витрати на управління, обслуговування окремих груп виробників) мало залежить від кількості мешканців і є умовно-постійною величиною. Крім того, бюджетна забезпеченість неоднакова і залежить від співвідношення сільського та міського населення.

Мінімально необхідні видатки обчислюють за єдиними груповими соціальними та фінансовими нормами вищестоящих органів виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів з урахуванням індексу інфляції у межах фінансових можливостей відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При обмеженості коштів це дає можливість брати до уваги особливості адміністративно-територіальних утворень і забезпечувати мінімальний рівень надання соціально-культурних послуг.

Такий підхід до формування видаткової частини місцевих бюджетів через об'єктивні відмінності у рівні промислового, сільськогосподарського виробництва, екологічного, природного та демографічного стану призводить до визначення неоднакових розмірів видатків на одного мешканця. У середньому за бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя цей показник становить 254,5 грн., і його значення коливається від 216,8 грн. у Донецькій області до 308,2 грн. у Київській. Такі розбіжності особливо характерні для показників видатків на фінансування установ освіти, охорони здоров'я, культури.

З метою удосконалення міжбюджетних відносин і створення основ для законодавчого регулювання питань вирівнювання необхідно:

- вирішити завдання раціонального розмежування видатків і доходів між усіма ланками бюджетної системи;

- зберегти принцип зацікавленості центральних і місцевих органів влади у мобілізації загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, тобто зробити їх регулюючими;

- підвищити рівень власних доходів регіональних і місцевих бюджетів;

- привести чинне законодавство у відповідність із наявними джерелами фінансування;

- усунути штучну дефіцитність бюджетів на місцях шляхом пошиття її за допомогою бюджетного регулювання.

Проблема впровадження нової системи фінансового вирівнювання не може бути вирішена лише на вищому державному рівні. Вона потребує комплексної роботи всіх органів виконавчої та законодавчої влади, наукових установ, а також певного проміжку часу. Для прискорення її вирішення необхідно насамперед завершити роботу над визначенням норм соціальних витрат в окремих галузях з тим, щоб однаково забезпечити населення благами та послугами за рахунок бюджету на різних територіях.

Загалом між регіонами існують істотні відмінності щодо вартості надання послуг. Це можна пояснити відмінністю у демографічному складі населення та рівні індустріалізації чи питомої ваги населення регіону, що мешкає на селі й займається сільським господарством. Наприклад, у окремих регіонах видатки на фінансування установ освіти на одного мешканця можуть бути вищими через його аграрну спрямованість, але з цієї ж причини витрати на інші потреби будуть меншими. Дослідженнями встановлено, що цей показник приблизно на 20 % вищий за середній по країні у сільській місцевості і на 20 % нижчий у містах. При цьому серед-

нюдушові витрати на охорону здоров'я та соціальний захист приблизно на 10—15 % вищі у містах, ніж у селах, оскільки місто задовольняє частину медичних потреб сільських мешканців, пропонує значну кількість послуг. Окрім того, субсидії на комунальні послуги, які становлять найістотнішу частину видатків на соціальний захист, також вищі у міських поселеннях. У сільській місцевості цих послуг або зовсім немає, або вони набагато менші.

Незважаючи на те, що у різних областях сумарні видатки на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист дещо відрізняються, у середньому приблизно 25 % своїх бюджетів вони витрачають на кожну з цих сфер. Якщо припустити, що інші видатки в розрахунку на одного мешканця не дуже відрізняються в аграрних та індустриальних регіонах, то їх можна використати для визначення диференціалів вартості надання послуг і мати уявлення про те, як відрізняються середні сумарні витрати цих територій. У цілому рівень вартості обслуговування в регіонах, де переважає міське населення, лише трохи вищий — 1,04 проти 0,96 в аграрних.

Виходячи з того, що витрати на одного мешканця у містах вищі (на постійний відсоток), ніж у селах, можна запропонувати формулу для визначення видаткових потреб кожної області відносно середніх витрат всіх областей [2]:

$$I_i = [C (P_c / P)_i + R (P_r / P)] / [C (P_c / P)_{uk} + R (P_r / P)_{uk}], \quad (2.1)$$

де I_i — показник відносних видаткових потреб у кожній області (i); C — середні сумарні видатки на одного мешканця в містах; R — середні сумарні видатки на одного мешканця в селах; P_c / P — частка населення (P), яка живе у містах; P_r / P — частка населення (P), яка живе у сільських районах.

Цей показник свідчить, що якщо в регіоні частка міського населення вища за середній показник по країні (uk), то витрати на одного мешканця будуть також більшими, ніж у країні в цілому, і навпаки. Скориставшись припущенням, що відсоток, на який C перевищує R становить постійну величину " v ", а також тим, що $P = P_c + P_r$, формула (2.1) набуває такого вигляду:

$$I_i = [1 + v (P_c / P)_i] / [1 + v (P_c / P)_{uk}]. \quad (2.2)$$

Враховуючи дані про витрати на одного мешканця у містах і на селі по окремих областях, визначаємо, що v приблизно становить 0,4. Таким чином, використовуючи формулу (2.2), можна розрахувати індекс потреб для кожної області.

Нинішня мережа закладів охорони здоров'я, освіти, культури з їхньою структурою і потужністю формувалася протягом багатьох

регіонів під впливом конкретних умов кожного регіону і певною мірою відображає специфіку демографічної, екологічної ситуації та ряду інших чинників. Тому і видатки на утримання цієї мережі складів за своїми обсягами та питомою вагою у бюджетах областей об'єктивно не можуть бути однаковими у різних регіонах. Оскільки ж усі регіони України мають різну кількість таких установ, то прийняття єдиного видаткового стандарту поставить у вигідніше становище ті з них, де кількість таких об'єктів більша.

Використовуючи 50%-ний стандарт вирівнювання з урахуванням суспільних активів, який, наприклад, для Дніпропетровської області становить 7 %, для Донецької — 15 %, можна скоригувати індекс потреб кожної області. В цілому відхилення між регіональним розподілом видатків у бюджеті та розподілом, розрахованим за допомогою скоригованого індексу потреб, немає. Тому запропоновану формулу для визначення цього показника можна використати в майбутньому для обчислення видаткової частини регіональних бюджетів.

Викладене підтверджує доцільність визначення обсягів бюджетного фінансування з місцевих і регіональних бюджетів на соціальні цілі лише шляхом прямого розрахунку за кожним типом складів освіти, охорони здоров'я, культури у конкретному регіоні. Все це дасть змогу створити принципово нову систему вирівнювання доходів і видатків бюджетів усіх рівнів.

Як кожна цивілізована країна, Україна повинна певною мірою втручатися через державне регулювання у процеси розподілу державних доходів між територіями з метою підтримки відсталих в економічному і соціальному плані регіонів за рахунок розвинених. Але при цьому перерозподіл має бути нормативним і таким, що виключає нахлібницький підхід територій із низьким рівнем доходів до формування своїх бюджетів.

2.3. Інструменти фінансово-економічного механізму регіонального розвитку

Механізм регулювання міжбюджетних відносин, зорієнтований на перерозподіл фінансових коштів з метою вирівнювання економічного розвитку регіонів, здійснюється через надання субсидій, дотацій, а також бюджетних асигнувань на фінансування державних програм. Для визначення обсягу допомоги регіонам в Україні можна запропонувати таку формулу [3]:

$$G_i = a (E / P - K / P) \cdot FC / i) \cdot P_i, \quad (2.3)$$

де G_i — позитивний чи негативний трансферт, який має одержати чи сплатити i -на область; E/P — середні видатки на душу населення в усіх областях; K/P — середні доходи на душу населення в усіх областях; FC/i — відношення податкоспроможності i -ї області до середньої податкоспроможності; P_i — населення i -ї області; a — ступінь бюджетного вирівнювання $0 < a < 1$.

За формулою кожна область повинна одержати або переплатити трансфертний платіж і таким чином забезпечити мешканцям однаковий (наскільки це можливо) доступ до суспільних послуг незалежно від місця проживання.

Звісно, використання цієї формули для визначення розміру допомоги регіонам має свої переваги та недоліки. Кожна область може легко зрозуміти, як визначено суму дотацій, на яку вона має право. Проте ця проста формула не враховує існуючих міжрегіональних відмінностей в потребах чи вартості надання послуг. Тільки диференційований за регіонами стандарт видатків можна передбачити.

Ще одна перевага цієї формули полягає в тому, що вона відкріплює питання про розміри трансферту від питання про фискальну поведінку кожної з областей. Інакше кажучи, жодна область не може істотно вплинути на розмір дотацій чи вилучень, змінюючи свій власний рівень витрат або податкових надходжень.

Середні видатки на одного мешканця — це стандарт видатків у формулі, який запускає механізм трансфертів. Область одержуватиме допомогу, якщо її податковий потенціал на душу населення буде менший за цей стандарт витрат, і навпаки.

Використання єдиного нормативу податкових відрахувань як для розвинутих, так і для відсталих регіонів не забезпечує рівних стартових умов, а погіршує економічне становище областей, що потребують фінансової підтримки держави. Крім того, чинна система трансфертів в Україні має свої недоліки. Заради цього рухаються спочатку з регіону до державного бюджету і повертаються назад. Часовий розрив, який при цьому формується, дає змогу банківській системі використовувати ці фінанси як кредитні. Водночас підприємства, яким потрібна допомога, чекаючи на бюджетні трансферти, змушені звертатися до банків за кредитами, але вже за вищими ставками. Диференційований підхід до регіонів ще на стадії формування прибуткової частини бюджету дає можливість не тільки скоротити зустрічний потік фінансових коштів, а й звести до мінімуму взаємні рахунки.

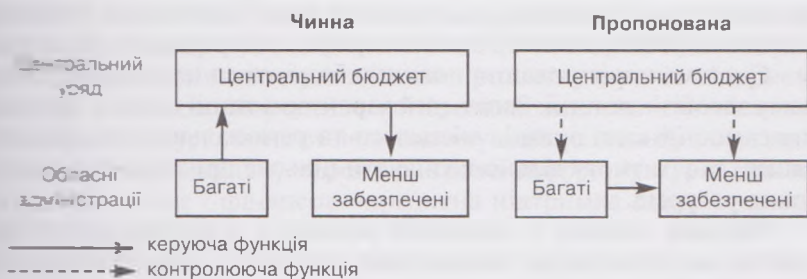


Рис. 2.5. Чинна та пропонована системи трансфертів.

Перспективнішим підходом для забезпечення стабільного фінансування регіональних і місцевих бюджетів може бути повна відмова від вертикальних зв'язків і заміна їх системою горизонтальних платежів від "багатих" областей "бідним" (рис. 2.5). Пропозиція зробити ці бюджети незалежними має ряд переваг порівняно з існуючою. Насамперед це був би істотний крок уперед на шляху до досягнення мети фіскальної децентралізації. Після запровадження пропонованої системи регіональні органи влади не боятися б більше, що джерела доходів, надані їм в один рік, можуть потім відібрати. Це сприяло б стабільнішому фінансуванню місцевих і регіональних бюджетів значно більше, ніж надзвичайно заплутана система непрямих трансфертів і не змушувало б регіони покірно чекати затвердження державного бюджету Верховною Радою України.

Звісно, що роль центру як регулятора джерел доходів регіональних і місцевих органів влади значно зменшилася б. У цій системі дії уряду повинні бути спрямовані на створення міжобласного фонду вирівнювання та визначення національних стандартів деяких важливих статей видатків регіональних та місцевих бюджетів.

На противагу трансфертам, субвенції обмежують свободу вибору мети призначення фінансових ресурсів. Тому субвенції доцільно використовувати на фінансування конкретних завдань надзвичайного характеру.

Розміри субвенцій мають визначатися залежно від цін і тарифів, запроваджених в регіонах, та бути достатніми для вирішення важливих соціально-економічних проблем. Нецільове використання органами влади на місцях цих коштів повинно попереджатися шляхом санкцій, що позбавлятимуть їх права на отриман-

ня фінансової допомоги у наступному році. Крім того, у подібних випадках субвенції мають бути повернуті до державного бюджету.

Система вирівнювання повинна базуватися на одному основному засобі — дотації. Загальний характер дотації сприяє зростанню самостійності органів місцевого та регіонального самоврядування, дає їм змогу вільно визначати цільове призначення фінансових ресурсів.

Розміри дотацій і субвенцій місцевим і регіональним бюджетам значною мірою залежать від податків, які надаватимуться у розпорядження органів самоврядування, та нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків.

Практика самоврядування у країнах з розвинутою ринковою економікою свідчить, що створити системи доходів місцевих органів влади без дотацій і субсидій з центральних бюджетів неможливо. Необхідність надання цих коштів територіальним громадам зумовлена неоднаковим рівнем соціально-економічного розвитку територій.

Однак цільові дотації обмежують самостійність місцевих органів влади. Серед країн, у яких переважають такі форми допомоги, можна назвати Голландію, де близько 60 % надходжень до місцевих бюджетів мають чітко визначене призначення, а також Данія, Норвегію, Швецію і США. Є також держави, в котрих значна частка припадає на загальні дотації (Фінляндія, Великобританія, Франція). У Польщі, наприклад, в 1996 р. допомога центрального уряду становила близько 40 % усіх доходів гмін. З них на загальні дотації припадало понад 25 %, а на цільові — близько 14 %. З одного боку, це свідчить про самостійність гмін, а з іншого — спостерігається незначна тенденція до зростання дотацій, що мають цільове призначення (у 1991 р. вони становили 12 %). В дійсності це свідчить про наявне обмеження самостійності гмін.

У розвинутих країнах для визначення розміру дотацій бюджетам місцевих органів влади застосовують різні формули. Але майже скрізь керуються принципом, згідно з яким величина трансферту має залежати від видаткових потреб і податкоспроможності регіону. Основна відмінність полягає в тому, як у тій чи іншій країні розуміють та оцінюють “потреби”, меншою мірою — “податкоспроможність”.

Ще одним важливим напрямком збільшення доходної бази місцевих бюджетів є активізація розвитку підприємництва. Місцеві органи влади повинні за допомогою правових та економічних заходів створити певні умови для діяльності підприємств різних форм власності; стимулювати удосконалення матеріально-тех-

і та інноваційних умов розвитку і підвищення їхнього інформаційного та кадрового забезпечення. Крім того, щоб активізувати політику сприяння становленню і розвитку малого підприємства, необхідно жорсткіше контролювати діяльність місцевих адміністративних структур, сприяти подальшому здійсненню приватизації, створювати оптимальну мережу ринкової інфраструктури. Важливе значення має і фінансово-кредитна підтримка підприємництва. Для цього слід:

- активізувати діяльність українського фонду підтримки підприємництва, сприяти розвитку регіональних фондів (відділень);
- розробити чіткий механізм використання частини коштів, отриманих від приватизації державного майна, на підтримку підприємств різних форм власності;
- створити систему гарантій для забезпечення кредитів, що надаються фінансово-кредитними установами;
- вдосконалити механізм оподаткування;
- забезпечити сприятливі умови для розвитку такої форми фінансування підприємництва, як лізинг.

Зазначимо, що лізинг як форма інвестування бізнесу забезпечує економію коштів, зменшує ступінь ризику, стимулює технологічне оновлення виробництва. Суб'єктам підприємництва, які мають фінансові труднощі при придбанні необхідного устаткування, надається реальна можливість отримати його шляхом лізингу на вигідних умовах.

Фінансове забезпечення розвитку підприємництва може здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, вітчизняних та іноземних інвесторів.

Удосконалення фінансового регулювання пов'язане з регулюванням міжбюджетних відносин. Для його забезпечення необхідно:

- зменшити частку регульованих доходів і нормативів відрахувань від них до місцевих бюджетів;
- активізувати залучення інструментів міжбюджетних фінансових відносин (власні та передані доходи бюджетів);
- залучати цільові трансферти і посилити контроль за їхнім використанням;
- запровадити перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами регіонів.

Удосконалення фінансового забезпечення регіонального розвитку треба здійснювати шляхом збільшення доходної частини місцевих бюджетів і вдосконалення фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади всіх рівнів управління. До-

сягнути оптимальних обсягів доходної частини місцевих бюджетів можна за рахунок:

- підвищення рівня місцевих податків і зборів;
- збільшення частки закріплених доходів;
- сприяння залученню зовнішніх і внутрішніх інвестицій;
- активізації розвитку підприємництва, реформування підприємств різних форм власності, інтенсифікації АПК;
- роздержавлення, демонополізації та приватизації державного майна.

Підвищення рівня місцевих податків і зборів, а також збільшення частки доходів за їхній рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів. Однак дослідження показують, що надходження у бюджет від цих коштів незначні. Тому реформування податкової системи в Україні потребує докорінної перебудови такої важливої її ланки, як місцеві податки та збори. Для цього доцільно розширити перелік місцевих податків і повноважень органів місцевого самоврядування щодо їхнього запровадження. Таке розширення можливе не завдяки збільшенню податкового тиску, а за рахунок стимулювання розвитку підприємництва. Основу місцевого оподаткування мають забезпечити майнові податки, зокрема місцеві — на нерухоме майно юридичних і фізичних осіб, на землю і на спадщину. Необхідно розширити перелік місцевих екологічних податків. Можуть бути запроваджені податки на утилізацію побутових відходів, полювання, рибальство тощо. Всі ці види податків ефективно використовуються у ряді зарубіжних країн.

На нашу думку, система фінансового вирівнювання повинна включати два рівні: центральний і регіональний. Доцільно сформувати у складі державного бюджету спеціальний фонд цільового призначення — фонд економічного стимулювання розвитку регіонів. Джерелами утворення його можуть бути не тільки консолідовані кошти цільових позабюджетних фондів, а й спеціальні відрахування областей. Розподіл цих фінансів повинен проводитись на конкурсній основі шляхом видачі пільгових або безвідсоткових бюджетних позик.

Таким чином, центральний фонд фінансового вирівнювання має формуватись за рахунок загальнодержавних доходів, регіональні — за рахунок внесків територіальних громад з високою податкоспроможністю (на рівні 110 % і більше від середньої по державі) і функціонувати на засадах самофінансування. Необхідно встановити, що на фінансову допомогу з метою збільшення доходів можуть розраховувати ті громади, в яких рівень податкоспроможності нижчий 95 %.

Через механізм бюджетного регулювання виконують свої прерогативи місцеві та виконавчі повноваження не тільки державні, а й регіональні та місцеві органи влади, узгоджуються інтереси розвитку регіонів із загальнонаціональними. При цьому кошти вищестоящих бюджетів повинні використовуватися для впливу на процес формування структури витрат органів влади нижчого рівня з виділенням пріоритетних загальнодержавних інтересів.

Чинний механізм міжбюджетних відносин реально формувався на базі жорсткого централізму, єдиної бюджетної системи колишнього СРСР. Надання фінансової допомоги спрямовувалося на забезпечення балансу між доходами та витратами кожного бюджету навіть у тому випадку, коли це диктувалося психологією управління, пригнічувало ініціативу органів влади нижчого рівня щодо пошуку додаткових фінансових коштів. Тому таким необхідним є реформування системи міжбюджетних відносин у сучасних умовах.

Основна мета цієї реформи повинна слугувати побудові нової моделі бюджетної системи з урахуванням історичних реалій України: її унітарного устрою, потреб зміцнення місцевого та регіонального самоврядування і підвищення ролі регіонів. Ця система має базуватися на нових принципах організації — бюджетному унітаризмі у поєднанні з окремими елементами концепції бюджетного федералізму, зокрема, в частині розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади. Місцеві та регіональні органи влади доцільно наділити достатніми власними доходами і відповідними податковими повноваженнями.

Серед інших завдань цієї реформи можна зазначити такі:

створення такої бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, які б відповідали новій конституційній природі державної влади та потребам розвитку місцевого і регіонального самоврядування;

розмежування відповідальності центральних, місцевих і регіональних органів виконавчої влади та органів самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг;

розробка та запровадження системи державних стандартів бюджетних видатків;

удосконалення механізму фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади всіх рівнів органам самоврядування;

запровадження системи фінансового вирівнювання та системи трансфертів, які б базувалися на правовій основі й об'єктивних критеріях;

відмова від практики виконання бюджетів шляхом взаємозаліків;

відокремлення місцевих, районних, обласних бюджетів від державного через організацію їхніх взаємовідносин на засадах самостійного функціонування;

завершення передачі у комунальну власність територіальних громад державного майна та інших об'єктів власності.

Наступним напрямком вдосконалення фінансово-економічної системи є активізація економічного стимулювання, а саме: перегляд податкових ставок;

вдосконалення кредитних ставок, відстрочування платежів за цільові кредити.

Система оподаткування повинна забезпечити ефективний розподіл податкових надходжень між бюджетами усіх рівнів, сприяти розвитку виробництва. Для цього потрібно зменшити ставки податку на прибуток тих підприємств, які самостійно розширюють чи створюють нові потужності для виробництва товарів, необхідних для суспільства на певний момент як на основі державних замовлень, так і за рахунок власних інвестицій. Ці заходи доцільно застосовувати і при стимулюванні розширення виробництва екологозахисних і безвідходних технологій.

Важлива роль в активізації економічного стимулювання належить кредитам. Проте проблема кредитування залишається досить гострою. Серед основних напрямків вдосконалення кредитної політики можна назвати такі:

надання цільових кредитів, спрямованих на забезпечення розвитку пріоритетних підприємств і галузей;

встановлення кредитних ставок, здатних забезпечити повне використання цих коштів для ефективного функціонування підприємств;

введення державного контролю за дотриманням комерційними банками кредитної, платіжної і розрахункової дисципліни.

Наведені пропозиції щодо напрямків вдосконалення фінансово-економічного механізму регулювання регіонального розвитку лягли в основу розробки моделі активізації дієвості OEM.

Дієвість розглядається як один з оціночних критеріїв функціонування OEM регулювання регіонального розвитку. Вона вимірює ступінь результативності у досягненні цілей і завдань, що покладаються на цей механізм, а саме:

створення розвинутої та функціонально виправданої структури управління регіональним розвитком;

формування стабільного правового середовища;

- обґрунтованість прийняття управлінських рішень;
- забезпечення достатньої фінансової бази місцевих бюджетів;
- підвищення економічної зацікавленості регіонів у збільшенні власних доходів;
- підвищення рівня соціально-економічного забезпечення населення.

Оцінити дієвість організаційно-економічного механізму регулювання регіонального розвитку можна за критеріями:

- якість (ступінь задоволення потреб регіонального розвитку);
- ефektivність (можливість застосування різноманітних методів та інструментів для вирішення існуючих проблем);
- своєчасність (оперативність регулювання);
- гнучкість (зміна засобів регулювання залежно від зміни ситуації).

Таким чином, в основу представленої на рис. 2.6 моделі активізації дієвості OEM покладені процеси, що ним регулюються, і фактори, які забезпечують їхній розвиток. До основних процесів, що потребують регулювання, належать:

- упорядкування функціональних структур територіального управління;
- розмежування повноважень організаційних структур;
- перерозподільчі процеси у бюджетній системі;
- розмежування доходів між бюджетами різних рівнів;
- перерозподіл коштів між бюджетами регіонів;
- реструктуризація видаткової частини бюджетів;
- децентралізація фінансування об'єктів соціальної інфраструктури;
- активізація розвитку підприємництва;
- роздержавлення та демонополізація державних підприємств;
- залучення вітчизняних і зарубіжних інвестицій;
- забезпечення зайнятості населення.

Зазначимо також, що державні органи влади впливають на розвиток регіонів через нормативно-правове регламентування регіонального розвитку, розробляючи конституційні положення щодо управлінських структур і бюджетної політики, законодавчих актів про державні адміністрації, нормативних актів уряду, міністерств і відомств. Регіональні ж органи управління здійснюють організаційне забезпечення виконання законодавчо-нормативних актів центральних органів влади та розробляють нормативні акти і рішення щодо регулювання економічних відносин.

При побудові моделі активізації дієвості OEM регулювання регіонального розвитку ми брали до уваги такі положення:

діючий OEM регулювання регіонального розвитку був базисним;

враховувалися засоби впливу державних і регіональних органів управління на розвиток регіонів;

розглядалися методи OEM, які регулюють процеси регіонального розвитку;

для реалізації методів і процесів, що регулюються OEM, необхідне залучення адміністративного та фінансово-економічного інструментарію.

Таким чином, розробка моделей активізації дієвості OEM регулювання регіонального розвитку здійснювалася при поєднанні двох аспектів:

наявності чіткої системи управлінських структурних підрозділів, які впливають на визначення умов функціонування регіонів;

узгодженості економічної взаємодії держави та регіону для забезпечення інтересів регіонального розвитку.

2.4. Економічний механізм реалізації політики сприяння розвитку підприємництва у регіонах

Політику держави стосовно розвитку підприємництва в Україні слід формувати за напрямками створення сприятливих умов для ефективного функціонування підприємницького сектору економіки. Саме через підвищення ефективності функціонування підприємницьких структур можна забезпечити стабільний розвиток національної економіки, зайнятість і добробут населення.

Сучасну політику держави щодо розвитку підприємництва в Україні мають визначати процеси подальшого поглиблення лібералізації, координації дій на різних ієрархічних рівнях управління економікою, включаючи і спрямовуючи ресурси недержавних структур на забезпечення умов ефективного функціонування підприємницьких структур, підвищення їхнього вкладу в розвиток національної економіки. Таку політику держави можна охарактеризувати як політику сприяння розвитку підприємництва з протаманними їй особливостями:

1. Термін сприяння охоплює широкий діапазон форм і методів прямого та непрямого впливу держави на ефективність розвитку підприємництва, не виключаючи при цьому можливість підтримки окремих видів підприємницької діяльності, створення пільгових або, навпаки, обмежуючих умов її розвитку.

2. Політика сприяння досить чітко окреслює спрямованість функцій держави у напрямках обслуговування, забезпечення потреб підприємницького сектору економіки та створення необхідних умов для його ефективного функціонування. Водночас обмежуються функції директивного адміністрування та втручання у безпосередню діяльність підприємницьких структур.

3. Політика сприяння розвитку підприємництва має формуватися у тісному взаємозв'язку з основними напрямками економічної політики держави, включаючи зовнішньоекономічну діяльність, соціально-економічний розвиток регіонів, галузеві програми тощо.

4. Політика сприяння повинна мати комплексний, багатозадачовий характер і тісно пов'язуватись з політикою соціально-економічного розвитку України. Розроблена в Інституті регіональних досліджень НАН України методологія побудови політики сприяння розвитку підприємництва сформована на принципах системного підходу, який дає змогу:

розглядати державну політику сприяння розвитку підприємництва як складову економічної політики, визначаючи її основні взаємозв'язки з іншими напрямками та сферами господарювання;

структурувати функції держави у сфері управління процесом розвитку підприємництва;

аналізувати й оцінювати вплив зовнішніх та внутрішніх факторів на ефективність функціонування підприємницького сектору економіки;

планувати і прогнозувати результати функціонування підприємницького сектору економіки та визначати їхній вплив на розвиток національної економіки;

свідомо створювати сприятливі умови для ефективного розвитку підприємницьких структур, запобігаючи виникненню негативних умов і факторів господарювання;

розробляти механізми реалізації державної політики сприяння ефективному розвитку підприємництва.

Основні види інформації і технологію обґрунтування державної політики сприяння розвитку підприємництва схематично представлено на рис. 2.6. Базові показники розвитку головних напрямів національної економіки формують інформаційну базу для прогнозування попиту на продукцію і послуги підприємницької діяльності.

Спрямованість державної політики сприяння розвитку підприємництва визначають два взаємопов'язаних фактори:

заявність суспільного попиту на продукцію і послуги підприємницького сектору економіки;

необхідність держави забезпечити цей попит шляхом створення умов для ефективного розвитку підприємництва.

Успіх реалізації державної політики сприяння розвитку підприємництва в Україні значною мірою залежатиме від її узгодженості з іншими напрямками економічної політики держави і взаємодією з інтересами підприємців. Вітчизняний досвід реформування переконує в тому, що реформи повинні спиратися на інтереси основних суб'єктів економіки. Прийняття урядовими структурами рішень відірвано від реальної ситуації й узгодженості їх з тими суб'єктами, які їх мають виконувати, призводить до великих втрат бюджетних коштів, які держава змушена витрачати на контроль, перевірки, ревізії тощо. Дослідження односторонньо доводять, що посилення адміністративного тиску на підприємницьку діяльність знижує ефективність функціонування підприємницьких структур, сприяє посиленню тінізації економіки.

Політика сприяння розвитку підприємництва має бути найбільш ефективною щодо підприємців і передбачати відповідні механізми узгодження урядових рішень безпосередньо з ними. Перші кроки щодо узгодження нормативно-регуляторних документів, які мають вплинути на діяльність підприємницьких структур, зроблено Кабінетом Міністрів України. Зокрема, затверджено Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів, згідно з яким усі регуляторні акти, котрі видають центральні та місцеві структури виконавчої влади, а також директивні листи міністерств і відомств стосовно підприємницької діяльності, мають розроблятися з Державним комітетом підприємництва. Розширення повноважень Держкомпідприємництва спрямоване на те, щоб уже на стадії розроблення проектних рішень про вдосконалення механізмів господарювання відбракувати ті з них, які гальмують розвиток бізнесу, знижують ефективність функціонування підприємницьких структур. Система узгодження регуляторних проектів передбачає публікацію проектів у пресі. Це дає можливість уже на стадії проходження проектної документації широкому колу підприємців ознайомитися з їхнім змістом і висловити своє ставлення стосовно доцільності впровадження у практику господарювання.

Наступними кроками впровадження політики сприяння розвитку підприємництва з боку держави повинні стати процеси узгодження прийняття законодавчих актів та законів України,

які передбачали б зниження податкового тиску на підприємницьку діяльність; удосконалення фінансово-кредитної політики держави щодо забезпечення доступу підприємницьких структур до фінансових ресурсів нарівні з державними установами; запровадження широкої мережі непрямих методів сприяння розвитку підприємництва, включаючи великий асортимент послуг держави стосовно задоволення технічних, технологічних, ресурсних потреб підприємців на пільгових засадах; впровадження прискорених форм підготовки фахівців у сфері бізнесу; лібералізацію умов для використання зарубіжних інвестицій у пріоритетних для держави напрямках підприємницької діяльності; надання інформаційних послуг підприємцям-початківцям на безоплатній основі; розширення повноважень регіональних владних структур у формуванні політики сприяння розвитку підприємництва в регіоні.

Механізмами реалізації політики сприяння розвитку підприємництва повинні стати програмні документи, які розробляються виконавчими органами влади на державному та регіональному рівнях. До розробки програм повинні залучатись наукові та науково-дослідні установи, підприємці, фонди, які спеціалізуються у сфері надання послуг і підтримки підприємницької діяльності.

Методологічною основою для розроблення регіональних програм сприяння розвитку підприємництва є: чинне законодавство України, яке регламентує підприємницьку діяльність; державна політика і програма сприяння розвитку підприємництва; довгострокова стратегія розвитку національної економіки та її регіонів.

Регіональні програми сприяння розвитку підприємництва повинні базуватись на тих же самих принципах, що й державні з урахуванням особливостей їхнього соціально-економічного, територіального, демографічного розвитку та потреб населення в продукції та послугах підприємництва. Модель розробки регіональних програм сприяння розвитку підприємництва схематично представлено на рис. 2.7.

Важливими й одночасно специфічними особливостями розробки регіональних програм є їхнє ув'язування з програмами макроекономічного рівня, визначення локальних цілей конкретних регіонів в реалізації програми вищого рівня і стратегічних цілей розвитку регіону та окреслення можливостей їхнього вирішення за рахунок створення сприятливих умов для розвитку підприємницьких структур.

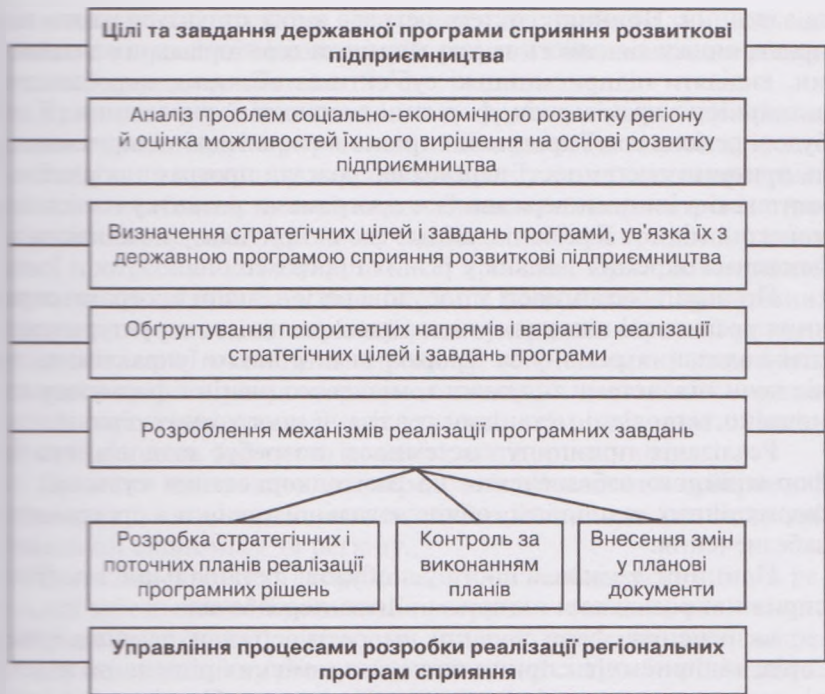


Рис. 2.7. Модель розробки і реалізації регіональних програм сприяння розвитку підприємництва.

Визначення форм і методів сприяння розвитку підприємства на регіональному рівні має здійснюватися на підставі повного використання заходів, передбачених державою, та доповнитися заходами, які мають розроблятися на регіональному та місцевому рівнях, включаючи надання пільг при заснуванні підприємницьких структур, що спрямовують свою діяльність у русло вирішення важливих проблем розвитку регіонів, створення інших сприятливих умов економічного, соціального та організаційного характеру.

Регіональна, як і державна, програма сприяння розвитку підприємства в Україні повинна будуватись на принципах системності, комплексності, ефективності, перспективності, прогресивності і реальності.

Принцип системності зумовлює необхідність розглядати підприємство як складову національної та регіональної економіки, включаючи при цьому їхні основні елементи, спільні і локальні цілі

та завдання. Принцип системності дає змогу структурувати підприємницьку діяльність за галузевими та територіальними ознаками, виділяти підприємницькі суб'єкти за обсягами виробництва, чисельністю працівників, формами власності й управління. У побудові регіональної програми сприяння розвитку підприємництва принцип системності передбачає розгляд програмних рішень у контексті з іншими державними програмами розвитку національної економіки та її регіонів, виключаючи при цьому можливість дублювання окремих завдань у різних програмах.

Принцип системності у побудові регіональної програми сприяння розвитку підприємництва дає можливість структурувати цілі і завдання регіону за ієрархічними рівнями управління, виділяючи підсистеми галузевого, місцевого рівнів і формуючи одночасно відповідні механізми реалізації програмних рішень.

Реалізація принципу системності потребує відповідного організаційного забезпечення на базі використання сучасних організаційних технологій, обчислювальної техніки і програмного забезпечення.

Принцип комплексності у побудові регіональної програми сприяння розвитку підприємництва передбачає:

- визначення сфери спільних інтересів держави, регіонів, інвесторів, підприємців і прийняття компромісних рішень на підставі узгодження економічних інтересів різних суб'єктів господарювання;

- можливість об'єднання джерел фінансової і нефінансової підтримки підприємницьких структур з боку державних, регіональних і недержавних інвесторів, включаючи іноземних;

- виявлення спільних інтересів і форм взаємодії малих, середніх і великих фірм, корпорацій;

- формування адресності в реалізації програмних рішень.

Принцип ефективності передбачає необхідність оцінки і вибору кращих варіантів вирішення проблеми, забезпечення ефективності функціонування підприємницьких структур. Реалізація принципу ефективності при розробленні програми сприяння розвитку підприємництва зумовлює необхідність формування кількох варіантів вирішення проблеми, визначення основних параметрів, що характеризують можливі результати їхнього використання, оцінку позитивних і негативних факторів їхнього впливу на вирішення проблеми. Вибір варіантів вирішення проблеми має базуватися на визначених критеріях і методах оцінки, які забезпечують умови порівнюваності результатів за кожним із них. Оцінка ефективності програмних завдань повинна здійснюватися на ро-

власних етапів їхньої розробки і реалізації з урахуванням змін, які відбуваються в реальній економічній ситуації і впливають на розвиток досліджуваних об'єктів.

Принцип перспективності має характеризувати програмне рішення у контексті з розвитком національної економіки.

Реалізація принципу перспективності у формуванні програми передбачає необхідність порівняння її основних параметрів із стратегічними напрямками розвитку національної економіки й оцінки їхньої прогресивності у вирішенні її проблем. Принцип перспективності дає можливість уже на етапі розроблення програмних рішень відмовитись від варіантів, які суперечать стратегії розвитку національної економіки і регіону або, навпаки, доповнити програму вищого рівня за рахунок введення додаткових можливостей вирішення стратегічних завдань, які може надати Національна програма сприяння розвитку підприємництва.

Принцип прогресивності передбачає зіставлення програмних завдань та їхню відповідність основним напрямкам розвитку національної економіки та регіону.

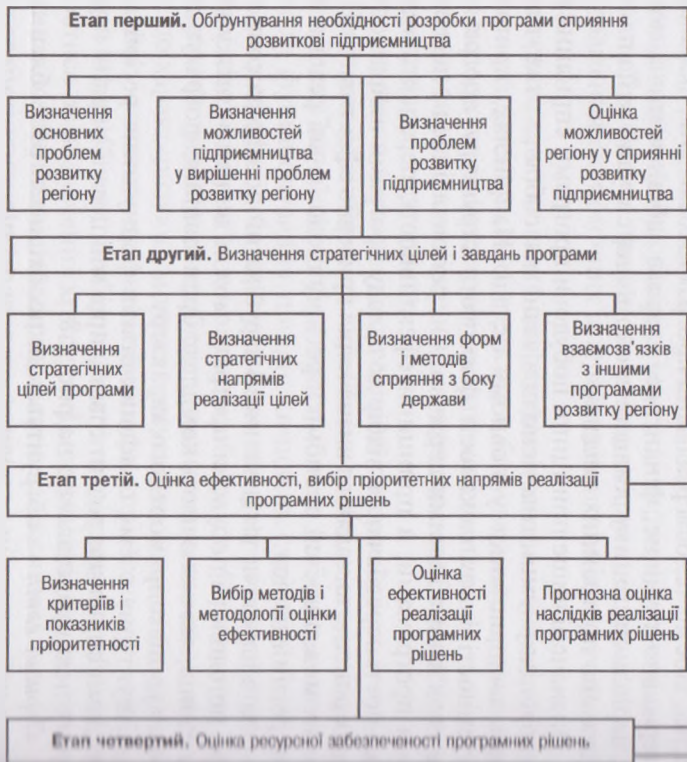
Принцип реальності спрямований на необхідність оцінки реальної забезпеченості реалізації програмних завдань, включаючи матеріально-технічне, фінансове, кадрове забезпечення і, зокрема, періодичну оцінку реальної економічної ситуації та її вплив на реалізацію програмних завдань.

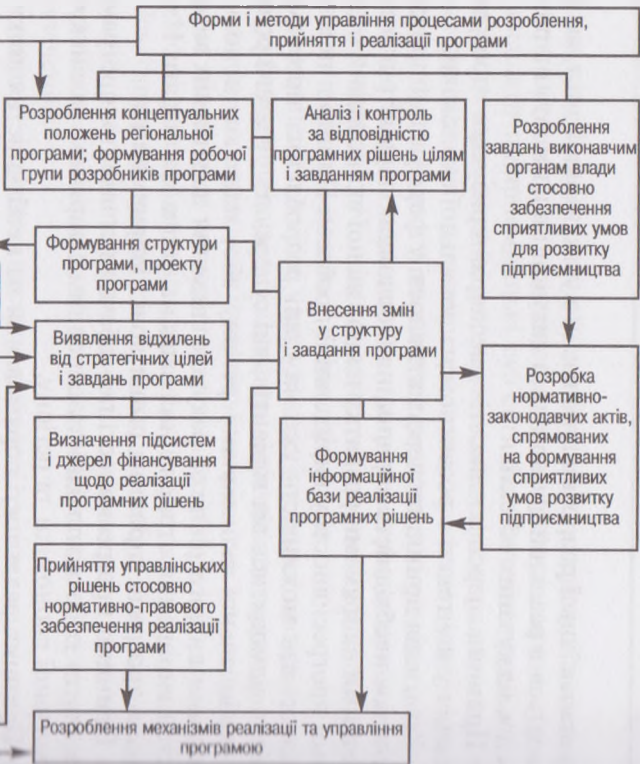
Визначені вище принципи побудови програми сприяння розвитку підприємництва тісно пов'язані між собою, а отже, потребують використання у повному складі. Наприклад, принципи системності і комплексності формують структуру програми, її зв'язки з іншими державними, регіональними і недержавними програмами, а принципи ефективності, перспективності і реальності передбачають відбір до складу програми найраціональніших рішень, виходячи з визначених критеріїв ефективності і реальних можливостей економіки регіону щодо їхньої реалізації на конкретний період.

Узагальнюючи вітчизняний і зарубіжний досвід стосовно вибору методології побудови програм, можна виділити низку типових етапів, які включають комплекс організаційно-розрахункових процедур цілеспрямованого характеру.

Структурну схему основних етапів формування регіональної програми сприяння розвитку підприємництва в Україні й управління нею представлено на рис. 2.8.

Перший етап — обґрунтування необхідності розроблення регіональної програми сприяння розвитку підприємництва в Ук-





... — включає комплекс науково-дослідницьких робіт, у ході яких визначають недоліки існуючого стану національної економіки й економіки регіону, формують основні проблеми, оцінюють можливості підприємницького сектору економіки щодо їхнього вирішення.

Одночасно досліджують проблеми розвитку підприємницьких структур, оцінюють можливості регіону для їхнього вирішення. Таким чином, на першому етапі в комплексі досліджують дві взаємопов'язані проблеми: соціально-економічного розвитку економіки регіону, його підприємницького сектору і оцінюють можливість вирішення виявлених проблем шляхом створення з боку держави і регіону сприятливої ситуації для розвитку підприємницьких структур.

Кінцевим документом пошукових результатів першого етапу слід вважати обґрунтування необхідності розроблення регіональної програми, завдання, прийняття рішення про створення робочої групи, основні функції якої полягають в організації робіт з виробки програмних рішень, супроводження і доведення їх до виконавців, контроль за виконанням програмних завдань, внесення при необхідності змін у програмні документи. До складу робочої групи, яка займається процесами контролю та управління програмою, повинні входити висококваліфіковані фахівці, відповідальні особи, безпосередньо відповідальні за якість програмних рішень та їхню реалізацію. Рішення про створення такої групи, її склад повинне ухвалюватись на регіональному рівні і забезпечуватись відповідними повноваженнями. Робоча група щодо супроводження програми та управління нею повинна функціонувати протягом повного періоду її існування. Результати реалізації програми, її успіх, проблеми і недоліки є предметом обговорення не тільки владних структур, а й безпосередньо її виконавців, учасників, широкого кола громадськості.

Другий етап — визначення стратегічних цілей і завдань програми — формується на підставі узагальнення інформації, отриманої на першому етапі. Виходячи з проблем розвитку регіону формуються стратегічні цілі розвитку підприємницького сектору, визначається напрями їхньої реалізації. На цьому етапі розробляються завдання виконавчим органам влади стосовно забезпечення умов для реалізації програми, включаючи внесення змін у чинну законодавчу базу, розробляються пропозиції про прийняття нових законів, постанов і нормативів, які сприятимуть розвиткові підприємництва.

Третій етап має аналітично-розрахунковий характер: визначаються критерії і показники пріоритетності різних напрямів під-

приємницької діяльності, аналізуються різні варіанти досягнення програмних параметрів, оцінюється ефективність реалізації програмних рішень, розраховується їхній можливий вплив на розвиток національної економіки. На цьому етапі відповідно до отриманих результатів вносяться зміни в програмні параметри, структуру і завдання програми, нормативні документи.

Четвертий етап розробки програми спрямований на визначення ресурсної забезпеченості програмних рішень. На цьому етапі формуються фінансові потоки забезпечення програмних рішень, кадрового забезпечення, формується сценарій побудови інфраструктури, яка має забезпечувати реалізацію програми, розробляються механізми реалізації управління програмою.

Таким чином, починаючи з першого етапу розробки і до закінчення строку дії програми, одночасно мають вирішуватися взаємопов'язаних завдання: безпосередньо розробка програми управління процесами розробки і реалізації програми.

2.5. Формування механізму регіональної інвестиційної політики

В сучасних умовах децентралізації державного управління актуальним завданням є розробка механізму формування регіональної інвестиційної політики, який визначається рівнем економічного розвитку, різним інвестиційним потенціалом регіонів тощо. Якщо інвестиції є головним фактором економічного зростання, то інвестиційна політика є комплексом заходів, що здійснюються у грошово-кредитній, фінансовій і зовнішньоекономічній сферах, спрямованих на забезпечення цього зростання. Саме інвестиційна політика визначає реальні джерела, напрями, структуру інвестицій, здійснення раціональних і ефективних заходів для виконання державно-державних, регіональних і місцевих соціально-економічних та технологічних програм з метою зміцнення інвестиційного потенціалу регіону, збільшення обсягів інвестицій у реальний сектор економіки, забезпечення відтворювальних процесів на мікро- та макрорівнях.

Регіональна інвестиційна політика базується на можливостях економіки регіону, зокрема, на природно-ресурсному, виробничому, трудовому, фінансовому потенціалах і реалізується через механізм управління та регулювання. Механізм формування інвестиційної політики повинен базуватися не лише на державному, а й на ринковому регулюванні. Зокрема, основними моментами державного регулювання є досконале правове забезпечення інк-

інвестиційної діяльності і створення сприятливих умов для ефективного інвестування, розробка перспективних програм розвитку регіонів і цільових інвестиційних програм. Ринкове регулювання має враховувати вплив конкурентного середовища, вибір варіантів розміщення капіталу, товару, робочої сили, оцінку рівня попиту, вплив факторів і результатів виробництва на інвестиційні процеси.

Отже, механізм формування інвестиційної політики в регіоні повинен передбачати розробку системи імпульсів на інвестиційну діяльність через комплекс дій економічних, правових, управлінських та інших елементів господарської системи, які мають сприяти досягненню поставлених цілей (соціальних та економічних).

На регіональному рівні цей механізм передусім повинен забезпечити інтенсифікацію інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання у пріоритетних галузях як у межах регіону, так і держави в цілому.

Для того щоб краще зрозуміти і визначити зміст багатопланового поняття “механізм формування інвестиційної політики”, розглянемо загальну сутність самого поняття “механізм”.

Термін “механізм” в економічних дослідженнях з'явився у другій половині ХХ ст. (60-ті роки). Зокрема, було введено поняття “господарський механізм економічної системи”, в якому робився наголос на конкретній рушійній силі системи, що функціонує. Водночас вважалося, що господарському механізму соціалістичного суспільства притаманна досить складна структура. Серед найважливіших його структурних ланок вчені виділяли такі: форми організації суспільного виробництва (поділ праці, спеціалізація виробництва, його розміщення тощо, за допомогою удосконалення яких суспільство впливає на розвиток продуктивних сил і забезпечує підвищення ефективності їхнього використання); форми господарських зв'язків, завдяки яким здійснюється своєрідний “обмін речовин” в економіці, в тому числі оборот засобів виробництва, фінансово-кредитні відносини та ін.; структура, форми і методи планування та господарського управління, у складі яких одночасно з економічними можуть бути виділені також правові та соціально-психологічні форми і методи; сукупність економічних важелів і стимулів впливу на виробництво й учасників господарської діяльності, з допомогою яких забезпечується регулювання та стимулювання господарської діяльності.

В сучасних економічних дослідженнях термін “механізм” застосовують у найрізноманітніших площинах — “фінансовий механізм”, “механізм управління”, “господарський механізм”, “механізм соціально-економічного розвитку”, “інвестиційний меха-

нізм” тощо. Вчені наголошують, що в одних випадках під одним тим же терміном “механізм” розуміють зазвичай внутрішній устрій (будову), спосіб, систему, що визначають порядок певного виду діяльності. Наприклад, державний механізм управління чи сукупність станів і процесів системи або “фінансовий механізм” (сукупність станів фінансової системи), “механізм соціально-економічного розвитку” (сукупність соціально-економічних станів господарської системи). В інших випадках — головний рушій цього розвитку (головний елемент структури системи, особливості його взаємодії з іншими елементами тощо).

На нашу думку, під механізмом формування інвестиційної політики доцільно розуміти в сукупності низку елементів складної системи, будова котрої наведена в табл. 2.1.

Отже, дослідження будь-яких з перелічених вище елементів механізму формування інвестиційної політики — це, по суті, вивчення окремих особливостей його функціонування в цілому. Наприклад, аналіз стану інвестиційних процесів та інвестиційного клімату регіону на конкретну дату — це відображення статичного зрізу певного механізму.

Надзвичайно важливим при формуванні інвестиційної політики є дослідження такої складової інвестиційного механізму, як фактори — первинні чи вторинні, або першого чи другого порядку. Зазначимо, що до факторів першого порядку, тобто безпосереднього впливу на процес формування інвестиційної політики, належить інвестиційний клімат, який також формується під впливом певних факторів (фактори другого порядку).

Таблиця 2.1. Структура механізму формування інвестиційної політики

Компоненти (складові) інвестиційної політики	Склад і зміст компонентів інвестиційної політики
<p>Інвестиційна інфраструктура, її будова (компонентна та територіальна структури)</p> <p>Взаємозв'язки між компонентними, територіальними елементами інвестиційної інфраструктури та регіональними інвесторами, споживачами інвестицій</p>	<p>Інвестиційні інститути, фінансові установи, проектні та науково-дослідні організації — об'єкти, центри, за допомогою яких визначаються масштаби та інтенсивність інвестиційного процесу</p> <p>Стосунки державних і регіональних елементів інвестиційної інфраструктури з метою поєднання й узгодження їхніх можливостей</p>

2.5. Формування механізму регіональної інвестиційної політики

Закінчення табл. 2.1

Компоненти (складові) інвестиційної політики	Склад і зміст компонентів інвестиційної політики
Інвестиційний ринок	Суб'єкти (інвестори, підрядники, замовники, проектні, науково-дослідні організації та ін.), об'єкти (матеріальні і нематеріальні, права, ліцензії, патенти, ноу-хау тощо), інфраструктура ринку (банки, біржі, пенсійні фонди, страхові компанії, інвестиційні фонди, інженерно-консультаційні фірми й ін.), ринковий механізм та контроль з боку держави за дією ринкового механізму
Спосіб функціонування інвестиційної сфери (інвестиційної інфраструктури, інвестиційного ринку тощо)	Функціонування інвестиційного ринку в конкретних умовах правового поля, стану інвестиційної сфери, рівня розвитку інвестиційної інфраструктури, наявності попиту і пропозиції на інвестиції
Стан інвестиційної сфери та інвестиційної політики (на момент певної фази циклу)	Фаза циклу чи конкретні показники інвестиційної сфери, що потребують різних підходів інвестиційної політики
Інвестиційна місткість території	Здатність чи реальні можливості території освоїти (прийняти) конкретний обсяг інвестицій за визначений період часу
Способи, шляхи та джерела залучення інвестицій	Методи, прийоми залучення інвестицій в умовах тієї чи іншої регіональної політики та державного регулювання просторового розвитку
Фактори впливу на процес формування інвестиційної політики і встановлення причинно-наслідкових зв'язків на шляху її здійснення	Рухливі сили процесу формування інвестиційної політики (лімітуючі, стимулюючі) — політичні, економічні, соціальні, екологічні тощо
Система форм, методів та інструментарію регіональної політики підтримки інвестиційного процесу	Прийоми, способи управління інвестиційним процесом
Конкретні завдання формування інвестиційної політики на стратегічного, так і тактичного характеру	Індивідуальний підхід, врахування специфіки конкретного регіону при формуванні інвестиційного процесу
Інвестиційний процес	Організоване функціонування всіх елементів інвестиційної політики

Такими, що лімітують (обмежують розвиток) факторами другого порядку стосовно механізму формування інвестиційної політики чи першого порядку відносно створення інвестиційного клімату, можна вважати негативні тенденції, які визначають цей клімат: нестабільність, недосконалість законодавчої бази; нестабільність політичної ситуації; відсутність чіткої та послідовної пріоритетної державної і регіональної політики, а також її непередбачуваність і закритість; недосконалість податкової системи і її заплутаність, непрозорість і непередбачуваність; стан реформування економіки; зовнішній борг України, який загрожує її економічній незалежності; надмірна зарегульованість державною економічних відносин; недостатній рівень розвитку фондового ринку; низький рівень капіталізації українських банків, який не дає змоги їм кредитувати ризиковані проекти, а це у свою чергу гальмує розвиток новостворюваного та венчурного бізнесу; виникнення та поглиблення кризи платежів, що особливо відзначає оборотні кошти підприємств через зростання невідшкодованих з бюджету сум ПДВ; низький рівень ділової етики та корпоративної культури; брак зацікавлених партнерів; клановість економіки; нераціональність економічної поведінки; відсутність дієвої системи страхування інвестицій; неконвертованість валюти; низька платоспроможність населення; низький рівень внутрішнього інвестування; гостра реакція на процеси глобалізації [13, 428—436].

Отже, формування інвестиційної політики першочергово передбачає подолання у найкоротші строки негативів, які можна усунути за допомогою таких заходів регіонального управління:

стимулювання формування інвестиційного ринку шляхом розвитку інфраструктури ринку та забезпечення прозорості у діяльності банківських і небанківських фінансових установ, активізації їхньої діяльності (пенсійних фондів, страхових компаній, лізингових компаній і фондів);

сприяння розвитку потужної національної банківської системи та розробка заходів щодо стимулювання зацікавленості банківських і кредитно-фінансових установ у довгостроковому кредитуванні виробничої сфери;

сприяння розвитку ринку страхових послуг;

надання всебічної підтримки створенню промислово-фінансових груп з наступним спрямуванням їхніх ресурсів на реалізацію довгострокових інвестиційних проектів, що потребують значних обсягів інвестицій у формі корпоративного фінансування внутрішніх та зарубіжних суб'єктів;

проведення методологічних досліджень і вивчення світового досвіду щодо вирішення проблеми інвестиційного забезпечення розвитку регіонів;

обґрунтованість пріоритетів регіональної підтримки та адекватних форм фінансового стимулювання конкретних галузей і виробництв;

забезпечення розвитку системи гарантій для іноземних інвесторів з метою стимулювання вкладання коштів у пріоритетні для регіону сфери розвитку;

створення системи пільг підприємствам, які реалізують інвестиційні проекти в тісному взаємозв'язку з виконанням природоохоронних заходів соціального значення та проекти з перспективою економічною ефективністю;

сприяння заощадженню вільних коштів населення через впровадження банківськими та небанківськими фінансовими установами економічних стимулів для довгострокового заощадження їхніх коштів;

створення системи гарантій прав власності на майно та результати виробництва;

реалізація диференційованого підходу до стимулювання стратегічного інвестування;

використання механізму держзамовлення для підтримки місцевих товаровиробників;

розробка механізму удосконалення амортизаційної політики, який би не обмежував прав підприємств і організацій щодо формування та використання власних амортизаційних коштів;

звільнення від оподаткування прибутку, що реінвестується, та впровадження податкових канікул на час повернення підприємством інвестиційного кредиту;

розробка і впровадження механізму бюджету розвитку як програми концентрації та витрачання інвестиційних ресурсів з централізованих і децентралізованих джерел;

створення інформаційної бази та комунікаційної мережі інвестиційного забезпечення місцевого та регіонального розвитку;

сприяння формуванню нормативно-правової бази, яка стимулювала б інновації та залучення додаткових інвестицій у сферу місцевого та регіонального розвитку;

розробка регіональних програм залучення іноземного капіталу;

створення однакових конкурентних умов для внутрішніх та іноземних інвесторів;

граничне обмеження тіньового сектору економіки, легалізація тіньових капіталів з метою активізації надходжень інвестиційних ресурсів в економіку країни та її регіони;

гостра та дієва боротьба з корупцією;

проведення широкої роз'яснювальної та пропагандистської роботи стосовно формування ідеології інвестування в реальний сектор як інвестування у майбутнє держави та регіонів;

розробка й реалізація цілеспрямованої ефективної регіональної іміджевої політики, висвітлення у національних та іноземних засобах масової інформації існуючого стану роботи іноземних інвесторів у регіоні і напрацьованого ними позитивного досвіду, престижності та вигідності інвестиційної діяльності.

Одним з елементів механізму формування інвестиційної політики є аналіз існуючих і розробка перспективних способів та шляхів залучення інвестицій, формування інвестиційного клімату.

На сьогоднішній день вже багато зроблено для поліпшення інвестиційного клімату України загалом та її регіонів зокрема. Так, на загальнодержавному рівні з метою забезпечення комплексного підходу до формування сприятливого інвестиційного клімату видано Указ Президента від 12.07.2001 року № 512/2001 “Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні”, який передбачено затвердження двох програм: Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002—2010 роки та Програми “Інвестиційний імідж України”, Указ Президента від 22 лютого 2001 року № 108/2001 “Про додаткові заходи щодо збільшення надходжень інвестицій в економіку України”.

У Програмі розвитку інвестиційної діяльності на 2002—2010 роки передбачені комплексні заходи стосовно подальшого поліпшення інвестиційного клімату. Основною метою Програми “Інвестиційний імідж України” є здійснення заходів широкомасштабного висвітлення здобутків України і її регіонів у формуванні сприятливого інвестиційного клімату [14]. Метою Всеукраїнської програми “Ресурсне забезпечення місцевого та регіонального розвитку” є координація ініціатив і кооперація можливостей державних та місцевих органів влади, зацікавлених громадських і ділових організацій, наукових та освітніх закладів для розширення й ефективного використання ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку [15].

Названі програми визначають механізм формування інвестиційної політики, для успішної реалізації яких необхідне узгодження плану спільних дій і заходів між органами виконавчої влади, діловими колами, громадськими організаціями та зацікавленими іноземними інвесторами.

2.5. Формування механізму регіональної інвестиційної політики

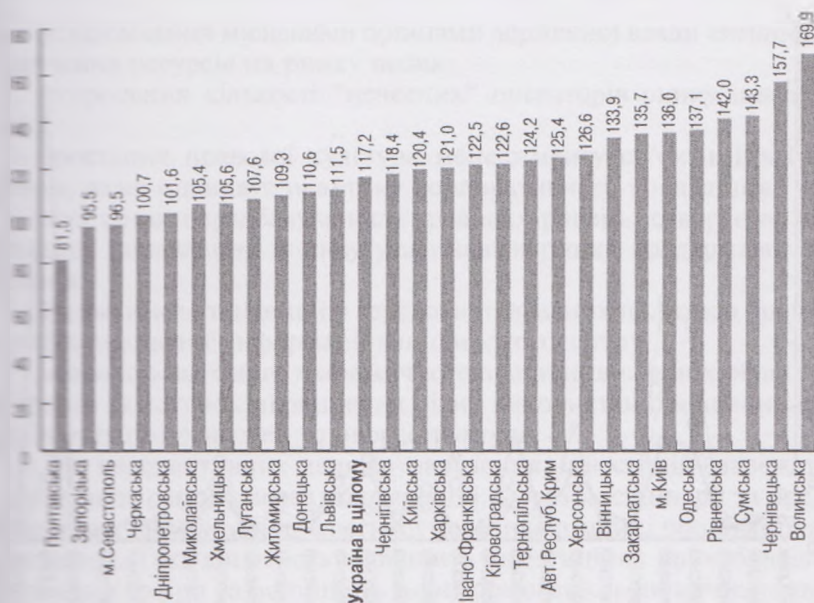


Рис. 2.9. Темп зростання капітальних вкладень по регіонах України за 2001 р. [16].

Макроекономічна стабілізація, процес економічного зростання та наявність потужного інвестиційного потенціалу в регіонах України — це основні фактори, які створюють сприятливі умови для успішної реалізації цих програм.

Необхідно зазначити деякі позитивні тенденції економічного розвитку України, які спостерігалися в 2000—2002 роках, що загальнополіпшує інвестиційний клімат України. Так, закріплена тенденція зростання ВВП — факт, вперше зафіксований у 2000 р. За попередньою оцінкою Держкомстату, реальне зростання ВВП за 9 місяців 2002 р. становило 4,1 %. У промисловості реальний зростання становив 7 %. Майже 60 % загального зростання промисловості забезпечили харчова промисловість, машинобудування і виробництво продуктів нафтопереробки, тобто галузі, переважно зорієнтовані на внутрішній ринок.

Також поживалась інвестиційна діяльність: за 2001 р. обсяг інвестицій в основний капітал збільшився на 17,2 % порівняно з попереднім роком [16, с. 215], а за попередніми даними Держкомстату за 9 місяців 2002 р. реальне зростання цього показника становило 6,2 %. Спостерігається підвищення темпів зростання капітальних вкладень майже у всіх регіонах України (рис. 2.9).

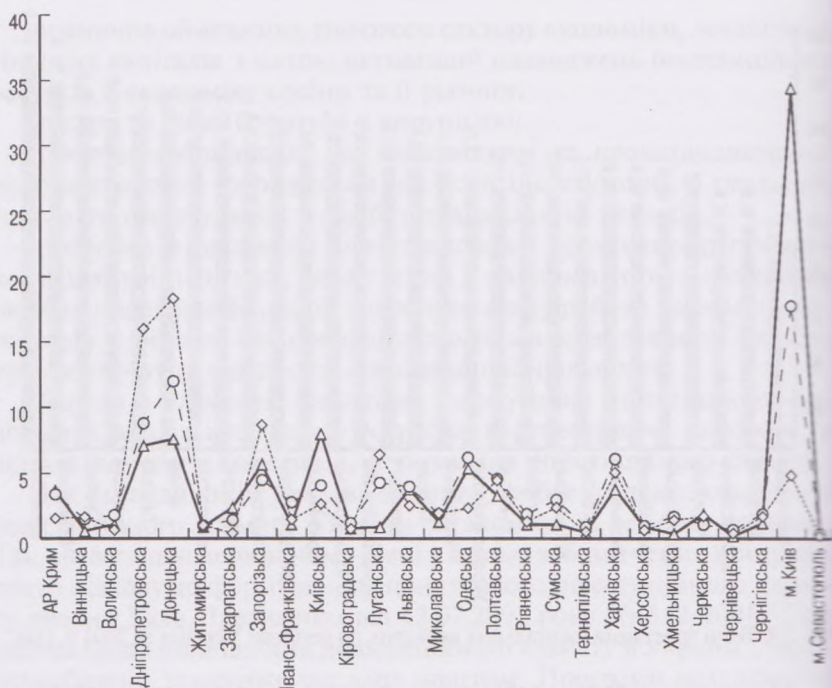


Рис. 2.10. Співвідношення питомої ваги промислового виробництва та питомої ваги капітальних вкладень і іноземних інвестицій (у фактичних цінах) у регіонах у 2001 році [16].

Добре простежується залежність між іноземними інвестиціями, капітальними вкладеннями і обсягом промислового виробництва у регіонах України. Чим більші обсяги капітальних вкладень та іноземних інвестицій у регіон, тим більший обсяг промислового виробництва (рис. 2.10).

Зокрема, експерти [17] окреслюють такі можливі стимулюючі фактори формування інвестиційного клімату в Україні на найближчу перспективу:

- очікується дуже високий рівень зростання економіки;

- спостерігаються спроби повернення, легалізації та вкладення капіталів у реальний сектор економіки в результаті усвідомлення власниками українських капіталів вигідності вкладання в Україні;

- відкриття певних можливостей для легалізації капіталів за рахунок нещодавно запровадженого закону про інститути спільного інвестування;

увідомлення місцевими органами державної влади вигідності залучення ресурсів на ринку позик;

скорочення кількості “нечесних” операторів ринку інвестицій;

зростання правової культури менеджменту об’єктів інвестицій, який опановує практику корпоративного управління;

зростання передбачуваності урядових рішень, створення механізмів справляння впливу учасниками ринку на державні рішення.

формування тенденції у середовищі владних політиків до розкриття державної інформації для широкого загалу;

важливість вагомого економічного зростання східних областей України за рахунок підвищення рівня використання наявних виробничих потужностей та інфраструктури.

До перспективних шляхів залучення інвестицій належать: пропаганда регіону через конференції, форуми, семінари та представлення інформації про регіон і його інвестиційні пропозиції на виставках. Така діяльність підвищить інвестиційну привабливість регіонів України та поліпшить поінформованість як вітчизняних, так і іноземних інвесторів про потенційні можливості у певних регіонах. Кінцевою метою проведення таких заходів є безпосередня реалізація програм соціально-економічного розвитку та їхня інтеграція з метою створення позитивного іміджу проведення структурних та економічних реформ в Україні, що в свою чергу забезпечить приплив інвестицій.

В основу механізму формування інвестиційної політики регіону має бути покладена система цілей. Регіональна інвестиційна політика як система дій із залучення інвестицій в економіку регіону реалізується на практиці у вигляді послідовного вирішення конкретних завдань стратегічного і тактичного характеру. Завдання стратегічного характеру на рівні регіону є:

створення ефективної інфраструктури регіонального інвестиційного ринку;

розширення платоспроможного попиту, у тому числі попиту на продукцію підприємств регіону і попиту на інвестиційні ресурси;

створення умов, що забезпечують використання на інвестиції внутрішніх ресурсів підприємств — амортизації і прибутку;

інтеграція регіонального інвестиційного ринку в міжнародний ринок капіталу;

створення сприятливих умов для залучення іноземних і вітчизняних (з інших регіонів) інвестицій в економіку регіону.

Тактичні завдання, які розв'язуються на регіональному рівні, змінюються в міру зміни ситуації в регіоні і в країні в цілому. Специфіка конкретного регіону обов'язково повинна братись до уваги при розробці регіональної інвестиційної політики і, маючи відігравати у ній визначальну роль. Універсальних рецептів, придатних для застосування у всіх регіонах, дуже мало, оскільки у кожному випадку необхідний індивідуальний підхід, вивчення специфіки і вирішення завдань, актуальних для конкретного регіону.

З урахуванням макроекономічної ситуації, що склалася в Україні, загальними для усіх регіонів країни можна вважати такі тактичні завдання:

насичення потреби реального сектору економіки регіону в ліквідності для поточного обороту, у тому числі за рахунок випуску корпоративних цінних паперів, вексельного обігу, а також випуску регіональних цінних паперів;

мобілізація зовнішніх і внутрішніх для регіону фінансових джерел;

створення надійних каналів залучення капіталів для інвестування;

включення в господарський обіг наявних у регіоні ресурсів, у тому числі права на використання природних ресурсів, науково-технічний потенціал регіону.

З метою виконання поставлених стратегічних і тактичних завдань розробка та практична реалізація регіональної інвестиційної політики може бути умовно представленою у вигляді циклу, який є невід'ємною складовою механізму формування інвестиційної політики. Такий цикл складається з трьох окремих, взаємо незалежних фаз.

1. *Концептуальна фаза* (формування концепції, аналіз потенціалу та визначення інвестиційних регіональних пріоритетів, доступності регіонального інвестиційного ринку, можливостей та перепон для підприємств регіону і ступеня використання ними своїх виробничих потужностей, фінансових та інвестиційних можливостей місцевого бюджету; аналіз існуючої регіональної законодавчої і нормативної бази в галузі інвестицій, сильних і слабких сторін, можливостей і ризиків регіональної економіки; розробка і прийняття регіональної інвестиційної політики; створення регіональних спеціалізованих організацій з просування інвестицій у регіон і реалізації регіональної інвестиційної політики, таких, як фонд і агентство сприяння іноземним інвестиціям при адміністрації регіону).

У процесі формування регіональної інвестиційної політики слід брати до уваги: стратегічні орієнтири регіону; баланс

і комерційних ризиків, фінансові можливості регіону; активну інформацію для безпосереднього проведення інвестиційних досліджень; наявність професійної команди, здатної здійснювати розробку регіональної інвестиційної політики і подальшу її реалізацію та управління; наявність природних, демографічних, виробничих і фінансових ресурсів, необхідних для практичної реалізації регіональної інвестиційної політики; можливі взаємодії між галузевих проектів з іншими галузями як регіональними, так і державними; особливості регіонального інвестиційного клімату, промислової політики, експортних можливостей, рівня щільності населення регіону тощо.

При цьому необхідно визначити, чи усі можливі альтернативи регіональної інвестиційної політики розглянуті, чи ідея регіональної інвестиційної політики може бути визнана як життєздатна або досить приваблива для окремого інвестора чи їхньої групи і самого регіону; чи екологічна, соціальна і демографічна ситуації в регіоні сприяють її здійсненню.

1. Фаза розробки регіональної інвестиційної політики передбачає створення регіональної інвестиційної програми і системи заходів, що її забезпечують, підготовку (створення) виконавчих органів програми та інфраструктурних утворень; оцінку характеру і масштабу впливу заходів регіональної інвестиційної політики на економічне середовище, соціальну і демографічну ситуацію в регіоні; дослідження фінансових можливостей регіону і визначення основних (бюджетних) та додаткових джерел фінансування; оптимальні масштаби регіональної інвестиційної політики відповідно до обсягів можливого фінансування.

2. Фаза реалізації регіональної інвестиційної політики стосується фактичного здійснення заходів, контролю та аналізу їхнього виконання, оперативного коригування, професійного супроводу процесу реалізації регіональної інвестиційної політики.

Процес просування інвестицій охоплює усі фази інвестиційних регіональних досліджень і потребує інституціональної підтримки.

Створення дієвої інфраструктури регіонального інвестиційно-фінансового, на нашу думку, є ключовим пунктом механізму формування інвестиційної політики і її головним стратегічним завданням. Найважливішими елементами інвестиційної інфраструктури є інвестиційні банки і фонди, а також фірми, що надають важливі консультаційні послуги із залучення інвестицій, оцінки бізнесу, нерухомості, інвестиційних проектів тощо. Правильною є політика, що дає змогу заощадити значну частину фінан-

сових ресурсів і часу, спирається на вже існуючі в регіоні незалежні фірми певного профілю і надає їм визначену підтримку. У разі потреби проведення оцінки окремих проектів чи об'єктів представлення іноземним інвесторам варто залучати для цих цілей відомі міжнародні консультативні та аудиторські фірми, оскільки оцінка української фірми свідомо не сприймається потенційними іноземними інвесторами незалежно від її реальної якості.

У законодавчому порядку слід забезпечити умови для існування пайових інвестиційних фондів, що діють у режимі "закритих" фондів, щоб внески (паї) не могли бути вилучені протягом визначеного тривалого часу (5—8 років). Це дало б можливість інвестувати у довгострокові і малоліквідні проекти, пов'язані з нерухомістю, земельними ділянками, інфраструктурними об'єктами тощо.

Великі можливості відкриває діяльність промислово-фінансових груп. Слід зазначити, що перехід від створення СП до створення регіональних ПФГ за участю іноземного капіталу є сучасним рівнем організації інвестиційної діяльності з орієнтацією на тривалу перспективу роботи на українському ринку.

Надання іноземним інвесторам можливості участі у формуванні ПФГ може забезпечити також повернення існуючих боргів України, наприклад, через дозвіл зараховувати ці борги як внески кредитора-інвестора у статутний капітал керуючої компанії ПФГ. Завдяки цьому можна розраховувати на послаблення гострої проблеми дефолту і виплати боргів найконструктивнішим способом. Водночас вирішується проблема припинення вивозу капіталу з України і стимулювання його вкладення у розвиток вітчизняного виробництва.

Отже, щоб надати імпульс розвитку ПФГ, у найближчий період необхідно створити внутрішні умови для їхнього розвитку шляхом удосконалення Закону "Про промислово-фінансові групи в Україні".

В умовах інвестиційного голоду в регіонах одним з напрямків залучення іноземних капіталів є створення так званих "векторних" інвестиційних фондів, орієнтованих на завчасно визначене коло приватних іноземних інвесторів, які згодні вкладати кошти в ризикові проекти. Також необхідним є ухвалення відповідного закону про захист прав і законних інтересів інвесторів на ринку цих паперів. Слід законодавчо встановити напрямки діяльності агентств територіального розвитку, їхні основні права й обов'язки з планування розвитку довіреної їм території і здійснення функцій розпорядження наявною тут нерухомістю.

Одним з головних завдань цих агентств була б розробка Концепції інвестиційного розвитку території. У Концепції має бути визначена інвестиційна місткість території, що є одним з елементів механізму формування інвестиційної політики, тобто здатність території реалізувати можливості території освоїти конкретну величину інвестицій за визначений період часу.

Виходячи з цього, механізм формування інвестиційної політики в регіоні передбачає такі розробки:

- стратегічного плану розвитку території;
- регіональних програм соціально-економічного розвитку;
- регіональних інвестиційних програм;
- цільових програм залучення іноземних інвестицій і створення організаційних, правових та економічних умов для їхньої реалізації. В яких була б визначена інвестиційна місткість території та привабливість на інвестиційному ринку.

Стан економічного потенціалу і динаміка показників розвитку об'єктивно вкажуть вектор управлінської стратегії, розкриють сильні і слабкі сторони регіону, а обсяг ресурсів і величина чистих активів підприємств у розрахунку на душу населення, що проживає у певному регіоні, дасть змогу обґрунтувати розміри трансфертів. Тому, з одного боку, потрібна скрупульозна оцінка економічного (в тому числі інвестиційного) потенціалу регіону, з іншого — індикаторів соціально-економічного розвитку.

Розробка регіональних інвестиційних програм повинна здійснюватись шляхом координації і зміцнення взаємовпливу приватних і бюджетних інвестицій.

При цьому необхідною є розробка загальних нормативно-правових та інституціональних умов, що стимулюють приплив інвестицій. Важливим є проведення правильного відбору і підготовки територій, зон і об'єктів, що при визначеній підтримці з боку влади можуть забезпечити максимальний приплив приватних інвестицій. Така підтримка може мати форму спільного дольового фінансування робіт, зниження ризиків і витрат приватних інвесторів, спрощення процедур реєстрації об'єктів, розробки спеціальних регламентів тощо.

Регіональна інвестиційна програма має враховувати попит на інвестиційні ресурси, екологічні програми, державні та регіональні інтереси, дані про потреби регіонального і міжрегіонального ринку промислової продукції, товарів та послуг, ступінь залежності від імпорту, оцінку платоспроможності кінцевих споживачів продукції регіону, зокрема, оцінку обсягів вільних коштів насе-

Регіональна інвестиційна програма передбачає заходи адміністрації щодо створення сприятливих умов для інвесторів і розвитку інвестиційної інфраструктури, а також оцінку регіональних інвестиційних ризиків (соціально-політичних, економічних, геоморфологічних, сейсмічних, екологічних та ін.) і систему відповідних регіональних гарантій інвестиціям; інвестиційні ресурси регіону (джерела, форми і методи залучення засобів підприємств населення, зокрема, конкурс інвесторів); формування привабливого міжнародного іміджу регіону як споживача інвестицій (програма "Інвестиційний атлас регіону") та ін.

Виходячи з того, що правові й економічні можливості регіону обмежені, необхідно використовувати всі наявні можливості здійснювати узгоджені кроки, спрямовані на підвищення інвестиційної привабливості регіону. Одним із найприйнятніших шляхів досягнення є розробка і реалізація цільової програми залучення іноземних інвестицій. Метою програми повинно бути послаблення негативних факторів інвестування і зниження рівня інвестиційних ризиків на основі цілеспрямованих узгоджених дій змінних структур і органів місцевого самоврядування з реалізацією відповідних програмних засобів.

У зв'язку з цим підкреслюється головна мета і визначаються цілі другого, третього порядку і т.д. Формується дерево цілей.

Визначаються методи досягнення цілей за блоками (економічні та організаційно-адміністративні важелі, правове та соціально-психологічне забезпечення), а також розробляється метод узгодження завдань програми за термінами, виконавцями і ресурсами.

Метою залучення інвестицій має стати акумуляція інвестиційних ресурсів та інвестування у найперспективніші галузі виробництва, а при виборі найважливіших для регіону інвестиційних проектів потрібне використання таких критеріїв відбору:

об'єкти, з продукції яких регіон вже займає або може зайняти у найближчий час провідне становище не лише в Україні, а й у світі (літакобудування, суднобудування, виробництво ракетно-космічної техніки чи, наприклад, агропромисловий комплекс тощо);

об'єкти галузей, залучення інвестицій у які сприятиме створенню новітніх технологій (електроніка, інформатика, біотехнологія та ін.), а також наукомісткі галузі і виробництва, спрямовані на використання інтелектуальний потенціал регіону;

об'єкти галузей зі швидкою окупністю — агропромисловий комплекс, легка промисловість, виробництво будівельних матеріалів;

об'єкти галузей високої прибутковості — енергетика, хімічна промисловість тощо;

об'єкти галузей, залучення інвестицій у які супроводжується впровадженням сучасних або перспективних ресурсозберігаючих технологічно безпечних видів технологій;

об'єкти галузей, вливання коштів у які забезпечить значний мультиплікаційний ефект інвестицій, наприклад транспортні мережі міжнародного рівня;

об'єкти галузей і виробництв, залучення інвестицій у які сприятиме створенню нових робочих місць, вирішенню соціальних і екологічних проблем, зокрема — зайнятості населення.

Основним завданням формування інвестиційної політики є сприяття науково-технічному прогресу. Адже відомо, що науково-технічний прогрес і технічний розвиток господарств регіонів України дедалі більше починає залежати від інтелектуального потенціалу та розвитку науки і техніки інших країн світу, які найвище зацікавлені у розвитку нашої економіки, оскільки хочуть отримати великий ринок збуту для своїх товарів. Тому значна частина ввезеного за кордоном обладнання вже не є найсучаснішою. Імпортування техніки вчорашнього дня призводить до переповнення економіки регіону, країни устаткуванням неконкурентоздатного виробництва. Країна, концепція розвитку господарства якої базується лише на досягненнях НТП інших країн, потрапляє у залежніше від них становище. Крім того, при закупівлі техніки вчорашнього дня за кордоном здійснюється фактичне інвестування зарубіжної, а не національної економіки [18].

На жаль, сьогодні відсутнє розуміння важливості інноваційної політики в економічних перетвореннях з позицій довгострокових цілей. Звідси слабе фінансування науково-дослідних робіт, небажання створювати нові організаційні структури і переходити на високі технології, застосовувати так звані міні-технології використання місцевих ресурсів (енергозберігаючі, екологічно чисті).

Для регіонів характерний інноваційний консерватизм, професійна невідповідність керівників до вирішення стратегічних завдань, слабкість інформаційно-аналітичного потенціалу, відсутність розробки концептуальних підходів. Але суть управління полягає в умінні бачити перспективу, розуміти роль тих чи інших факторів розвитку в нових умовах.

У механізмі формування інвестиційної політики регіону домінуючу роль відіграють інструменти реалізації регіональної інвестиційної політики, основними з яких, на нашу думку, є такі:

надання вільних земельних ділянок підприємницьким структурам у довгострокову оренду на інвестиційних умовах;

надання об'єктів незавершеного будівництва і реконструкції (в тому числі нежитих приміщень, підвалів, горищ і мансардних приміщень) на інвестиційних умовах;

пряме бюджетне субсидування інвестиційних проектів за умови основного фінансування приватними інвесторами;

гарантії щодо фінансування великих об'єктів шляхом залучення приватних інвестицій на основі концесійних договорів між муніципальною владою і бізнесом та ін.

Регіональним органам управління варто розглядати територію регіону як вагомий інвестиційний ресурс і надавати земельні ділянки на інвестиційних умовах, наприклад, шляхом встановлення порядку надання вільних міських земельних ділянок через торги, а також за рахунок передачі інвесторам ділянок за цільовим призначенням. Цей процес супроводжується укладанням договору довгострокової оренди чи купівлі земельної ділянки. Загалом з метою реконструкції і посилення економічної активності цей механізм передбачає продаж землі дешевше ринкової вартості.

Об'єкти незавершеного будівництва, як і земельні ділянки, варто розглядати як об'єкти інвестування, які можна надавати потенційним інвесторам на торгах (через конкурси, аукціони) або за цільовим призначенням. Ефективною є передача в оренду нежитих приміщень, що є власністю міста і потребують ремонту (підвалів, горищ і мансардних приміщень), на інвестиційних умовах.

У цьому напрямку ефективним кроком підтримки і сприяння інвестиційної діяльності приватних інвесторів з боку органів державної влади є зарахування усіх капітальних витрат у рахунок орендної плати і передбачення договору довгострокової оренди з правом викупу.

До переліку інструментів реалізації регіональної інвестиційної політики належить і пряме бюджетне субсидування інвестиційних проектів за умови основного фінансування приватними інвесторами. Наприклад, при реалізації програм стимулювання міського розвитку в США (80-ті роки) було встановлено середнє оптимальне співвідношення державних субсидій і інвестицій з боку приватних підприємців — 1:2,6. Отримані в такий спосіб кошти перешкодилося вкладати у стимулювання економічної активності і створення нових робочих місць, в операції з нерухомістю, модернізацію суспільних будинків і споруд, сферу обслуговування населення.

на розширення потужностей і будівництво підприємств зі збору і переробки міських твердих відходів, пожежну службу та її технічне оснащення, міське паркове господарство, на поліпшення санітарного стану вулиць, реконструкцію водогінних мереж і міської каналізації, поліпшення архітектурно-планувального вигляду міст, для збереження міських історичних зон забудови.

Для заохочення і підтримки приватних інвесторів їм надавали податкові пільги і знижки, проводили політику спеціального районування територій. Для одержання додаткових засобів на фінансування проектів муніципалітети випускали спеціальні облігації промислового розвитку (Industrial development bonds — IDB). Випуск таких облігацій давав муніципалітетам можливість акумулювати необхідні засоби і надавати їх для фінансування новоствореним підприємствам під низькі відсотки і на тривалий термін. Завдяки цьому кошти, отримані корпораціями, відшкодовувалися за рахунок доходів новостворених підприємств. По суті справи, це було фінансуванням витрат з розміщення інвестицій. Таким чином, система пільг, виконуючи функції вибіркової податкової підтримки капіталу, була націлена і на загальне стимулювання внутрішніх інвестиційних витрат корпорацій у містах.

Істотно скоротилися ставки податків на прибутки корпорацій і приріст ринкової вартості капітальних активів, розширилося використання інвестиційного податкового кредиту, була введена податково-пільгова система амортизаційних списань, які перетворилися в одну з форм державних субсидій приватному бізнесу. Все це дало змогу зменшувати вартість основного капіталу й об'єктувати виробництво [18].

Гарантії з фінансування великих об'єктів можуть здійснюватися шляхом залучення приватних інвестицій на основі концесійних договорів між муніципальною владою і бізнесом. Концесія передбачає передачу в експлуатацію на визначений тривалий термін об'єктів муніципальної власності, що потребують, як правило, великих інвестиційних вкладень.

Прикладом концесійного договору може слугувати будівництво моста “Нормандія” у Франції. Торгово-промислова палата м. Гавра виступила генеральним замовником і діяла як концесіонер. Фінансування проекту здійснювалося міжнародним консорціумом з 20 банків за підтримкою 3 департаментів і регіону Верхньої Нормандія, що надали фінансові гарантії.

Кредити погашалися за рахунок доходів від експлуатації Танкентовського моста і моста “Нормандія” (після його відкриття) до кінця терміну дії концесії. Гарантії повного погашення позик

надали регіон Верхня Нормандія і департаменти: Кальвадос, Ер-Приморська Сена. Після закінчення терміну концесії у 2026 об'єкт перейде у власність держави [19, 82].

Цей проект є яскравим прикладом великих капіталовкладень в інфраструктуру, окупність яких займає надзвичайно тривалий період, прибутковість низька, але може значно зрости з часом. Тривалий термін кредитів міг ускладнити і навіть унеможливити одержання фінансування, якби не виняткові гарантії, надані місцевими і державними органами влади.

Перераховані інструменти реалізації регіональної інвестиційної політики є найреальнішими і актуальними з огляду на ефективність у сьогоdnішніх умовах.

Формування регіональної інвестиційної політики у напрямку вирішення питання про створення сприятливого інвестиційного клімату, управління інвестиційними комплексами, створення ефективної інвестиційної інфраструктури і законодавчого забезпечення інвестиційних процесів неможливе поза реаліями і тенденціями сьогоdnішнього світу, без аналізу процесів глобалізації.

Сьогоdnішні дії у проведенні інвестиційної політики можна охарактеризувати як емпіричний підбір заходів, які у кращому випадку допомагають не дуже сильно відстати від стандартів і правил роботи на світових ринках фінансів та інвестицій. Але в будь-якому випадку ми залишаємось у "хвості" розвитку світового співтовариства.

Необхідним є формування законодавчої бази, яка узгоджується б з міжнародним законодавством щодо регулювання інвестиційного ринку і була б гармонійною, збалансованою багаторівневою системою законодавчих і нормативних актів.

Ця система законодавчих актів має бути, по-перше, погоджена, взаємопов'язана як по вертикалі (міжнародні акти — державне — регіональне законодавство), так і по горизонталі (самодостатність і неповторюваність законодавчих і нормативних актів кожного ієрархічного рівня управління), що охоплює сферу економіки, екології, культури, соціальної і регіональної державної політики. Особливого значення набуває процес створення багатосторонніх угод, актів, що регулюють діяльність інвестиційних інститутів та держав на інтегрованому світовому інвестиційному ринку.

По-друге, система інвестиційного законодавства повинна враховувати вимоги міжнародних інвестиційних та фінансових інститутів для реалізації можливості участі суб'єктів інвестиційного ринку у міжнародних проектах і програмах. При цьому необ-

Ця умова полягає в уніфікації цих вимог, переліку обов'язкових законодавчих і нормативних актів для всіх членів світового інвестиційного співтовариства.

По-третє, на підставі основних законодавчих актів і для забезпечення їхнього функціонування у майбутньому слід створити міжнародну нормативно-правову базу, уніфіковану систему обліку і звітності.

Інвестиційні інститути повинні дедалі більше орієнтуватися на створення сприятливих умов для проникнення іноземного капіталу. Йдеться про страхування інвестиційних ризиків, облік різних валютних ставок національних валют, довгостроковість інвестиційних ресурсів, ліквідність заставних активів і наявність гарантій. Формування організаційних структур, що реалізують згадані функції, є першочерговим завданням найближчого часу для суб'єктів інвестиційного ринку.

Організаційна інфраструктура інвестицій ставатиме дедалі інтернаціональнішою й інтегрованішою. Вона не повинна замикатися на території держави чи окремої її частини. Чим різнобічнішим буде склад такої інфраструктури, тим повніше вона зможе реалізовувати можливості різних держав, інвестиційних технологій і залучати ресурси на зручніших і вигідніших умовах.

Одним з перспективних напрямків розвитку інвестиційного ринку стане транснаціоналізація комерційних зв'язків, товарних та фінансових ринків. З одного боку, це відповідає нинішнім тенденціям, тенденціям залучення дедалі більшої кількості держав до світових інтеграційних процесів, а з іншого — у державах всього континентів окреслилася тенденція до ділового співробітництва з регіональними структурами, де є конкретніші інвестиційні завдання, коротший шлях прийняття організаційних і адміністративних рішень.

Отже, головне завдання для інвестиційної політики України та її регіонів — не наздоганяти світове співтовариство, а виробити на основі аналізу існуючого стану такі рішення, які б дали можливість зайняти їй належне місце у світових інвестиційних процесах та в глобальному інвестиційному ринку.

Усі елементи механізму формування інвестиційної політики тісно пов'язані і переплітаються між собою, ускладнюючи чітке структурування цього механізму. Потрібно пам'ятати, що, впливаючи на один елемент механізму, ми можемо зумовити бажані результати чи небажані наслідки у формуванні інших елементів механізму. А це в свою чергу може поставити під загрозу ефективність регіональної інвестиційної політики.

Механізм формування інвестиційної політики потребує подальшого наукового обґрунтування, методичної розробки і вдосконалення. Добре було б, коли б запропонований нами механізм формування регіональної інвестиційної політики був донесений до всіх владних структур. Безперечно, він має сприяти раціональному використанню природно-ресурсного, людського, виробничого, інвестиційно-інноваційного потенціалів, сприяти врахуванню особливостей кожної території у контексті загальнодержавних інтересів.

1. *Симоненко В.К.* Регионы Украины: Проблемы развития. — К.: Наукова думка, 1997. — 263 с.
2. Статистичний щорічник Львівської області за 1998 рік. — Львів: ЛОУС, 1999. — 379 с.
3. Статистичний щорічник України за 1998 рік / Відп. за випуск В.А. Голубко. — К.: Техніка, 1999. — 576 с.
4. *Селіванов А.О.* Будуємо нову державу. — К., 1997. — 180 с.
5. *Камінський Є.* Аргентинський урок для українського уряду // *Державна влада*. — 11 лютого. — № 24.
6. *Кравців В.С.* Круглий стіл з питань регіональної соціально-економічної політики // *Регіональна економіка*. — 1999. — № 3. — С. 148—156.
7. *Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. — К.: Агенція, 2000. — 304 с.
8. *Смоуженко Т.С.* Державна політика сприяння розвитку підприємств. — Львів, ІРД НАНУ, 2001. — 457 с.
9. *Барановський О.* Державна політика малого бізнесу: світовий досвід України // *Економіка України*. — 1993. — № 6. — С. 74—79.
10. *Варналій З.* Державна фінансова політика у сфері малого підприємства та шляхи її вдосконалення // *Фінанси України*. — 1996. — № 2. — С. 32—42.
11. *Долішній М., Козоріз М., Мікловда В., Даниленко А.* Підприємства України: проблеми становлення і розвитку. — Ужгород: Карпати, 1997. — 358 с.
12. *Козоріз М.* Шляхи зниження податкового тиску на підприємства // *Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Збірник наук. праць*. — Львів: ІРД НАНУ. — Вип. XXIV. — 2001. — С. 47—54.
13. *Мельник М.І.* Особливості інвестиційного клімату в Україні // *Соціально-економічні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів України*. — Матеріали докл. всеукр. науч.-практ. конф. — Т. 1: Сб. науч. тр. — Львів: Україна. Інститут економіки промисловості. — Донецьк, 2002. — С. 428—436.
14. Указ Президента України від 12 липня 2001 року № 512/2001 “Проходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні”.
15. Всеукраїнська програма “Ресурсне забезпечення місцевого та регіонального розвитку” / <http://www.investforum.org.ua>.

2.5. Формування механізму регіональної інвестиційної політики

16. Статистичний щорічник України за 2001 рік. — К.: Техніка, 2002.
17. Звіт за результатами фокус-групового дослідження “Інвестиційний клімат в Україні: проблеми та перспективи розвитку”.
18. Частно-общественное партнерство в разработке и реализации территориальной инвестиционной стратегии. — Санкт-Петербург, АНО “МЦСЭИ Леонтьевский центр”, 2001.
19. Іванух Р., Колосова Л., Ягодка А. Інвестиційна політика держави і розвиток науково-технічного прогресу // Фінанси України. — 1998. — № 4. — С. 12.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Регулювання регіонального розвитку в країнах ЄС

Регіональна політика Європейського Союзу (ЄС) безпосередньо пов'язана з етапами його формування. У преамбулі Римської угоди (1957 р.) про створення Європейського Економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії зазначалася рішучість держав-засновників — об'єднати національні господарства і забезпечити їхній гармонійний розвиток завдяки скороченню розривів у його рівнях між окремими територіями. Правда, в угоді не були чітко сформульовані базові принципи регіональної політики, вона містила лише окремі положення, з яких зводилася до того, що стосовно відсталих районів допускаються деякі винятки із узгоджених правил конкуренції.

У кінці 60-х років в ЄС почали розробляти довгострокову концепцію регіональної політики. Був створений у 1975 р. Комітет з регіональної політики та Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР).

У резолюції Ради Європейського Співтовариства про керівні принципи регіональної політики (1979 р.) зазначалося, що регіональна політика є невід'ємною частиною економічної політики Співтовариства і країн-членів. Вона є одним із елементів, які сприяють досягненню високого ступеня конвергенції економічної політики країн-членів.

Формування регіональної політики ЄС, збільшення її масштабів безпосередньо залежало від двох взаємопов'язаних процесів — просторового розширення за рахунок Данії, Ірландії, Великобританії (1973 р.), Греції (1981 р.), Іспанії, Португалії (1986 р.), Австрії, Швеції та Фінляндії (1955 р.) і відповідного поглиблення регіональних диспропорцій, особливо із вступом в ЄС Великобританії та Ірландії. У Великобританії були великі депресивні старі-

населенні регіони (Північний, Північно-Західний, Уельс, Шотландія), а також слаборозвинутий регіон — Північна Ірландія.

У середині 80-х років середній доход на душу населення в десяти найменш розвинутих регіонах Співтовариства був у 3,5 раза меншим від відповідного показника для десяти найрозвинутіших регіонів.

Кожний етап розширення ЄС ставив перед ним проблеми, пов'язані з новими регіонами, які відрізнялися за ступенем економічних труднощів свого розвитку. Тому однією з особливостей розвитку ЄС можна вважати постійне збільшення проблемних регіонів і зростаюче різноманіття регіональних проблем. Крім того, активізувалися регіони як актори європейської політики. Економічно розвинуті регіони поставили питання про свою безпосередню участь у вирішенні проблем, які до них розглядалися на рівні ЄС. Їхня боротьба за самостійне політичне життя сприяла тому, що ЄС визнає особливості й інтереси регіонів. Вони разом з національними урядами стали суб'єктами європейського політичного будівництва. Створення регіонального рівня влади у вигляді різних форм самоврядування регіонів на національному рівні стало реальністю [1].

Початком реальної спільної регіональної політики ЄС можна вважати 1975 р., коли був створений ЄФРР, єдиним завданням якого стало проведення регіональної політики ЄС. Одночасно збільшилась регіональна спрямованість двох інших структурних фондів: Європейського соціального фонду (ЄСФ) та "Відділу регіональної політики" Європейського фонду управління та забезпечення в сільському господарстві (1962—1964 рр.) — (ФЕОГА).

Протягом десяти років після створення ЄФРР розрив за темпами зростання багатих і бідних регіонів продовжував збільшуватися. Регіональна політика ЄС як інструмент сприяння економічному зростанню відсталих регіонів Європи виявилася малоефективною.

В Єдиному Європейському Акті, підписаному в 1986 р. в Люксембурзі та Гаазі, була сформульована мета регіональної політики: "Співтовариство особливо намагається скоротити розрив між багатими регіонами і відставання регіонів, які знаходяться у найменш сприятливих умовах". Головним засобом досягнення цієї мети розглядалося планомірне створення для населення різних регіонів приблизно однакових умов доступу до капіталу, праці, енергії і послуг на основі бюджетно-фінансового вирівнювання. При цьому посилювалася стимулююча функція, що сприяла розширенню регіональних ініціатив, ефективнішому використанню економічного потенціалу регіонів.

Радикальна реформа регіональної політики, включена у так званий пакет Делора, почалася з 1989 р. Стаття 130 цього документа вперше надала регіональній діяльності Співтовариства статус офіційного напрямку інтеграційної економічної політики. Внаслідок проведення реформи в кінці 80-х років регіональна інтеграційна політика перейшла на якісно новий етап розвитку.

За оцінкою експертів ЄС, реалізація регіональної політики сприяла значному (на 20—30 %) зростанню ефективності використання бюджетного фінансування ЄС.

Ухвалення в 1994 р. Статуту Комітету регіонів визначило і саме поняття “регіон”. Воно трактувалося як територія, яка є очевидною єдністю з географічної точки зору, або такою територіальною єдністю, спадкоємність і населення якої поділяє специфічності та намагається зберегти і розвивати свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу [2].

Вплив інтегральних процесів на регіональний розвиток досить достатньо не вивчений, існують різні точки зору з цього питання. Одні вчені вважають, що економічна інтеграція — це шлях до конвергенції, оскільки лібералізація торгівлі, капіталу, руху робочої сили сприятиме зменшенню диспропорцій у рівнях доходів, інші — що інтеграція, навпаки, спричиняє до дивергенції, оскільки внаслідок створення єдиного європейського ринку, поглиблення інтеграції загострюється конкуренція між регіонами ЄС.

Інтеграція сама по собі не може суттєво підвищити конкурентоспроможність слаборозвинутих і периферійних регіонів. Навпаки, вона може сприяти відтоку з них капіталу і кваліфікованої робочої сили.

С. Аргоболевський, Г. Йоффе, А. Трейвіш, посилаючись на теорію циклів Кондратьєва, доходять висновку, що кожний такий цикл сприяв прискореному розвитку одних регіонів і занепаду інших [3].

Поглиблення інтеграційних процесів спричинило дивергенцію регіонів, оскільки вигоди від інтеграції отримали ті, які найбільше процвітали. Для відсталіших в економічному розвитку регіонів потрібна була особлива компенсаційна або регіональна політика підтримки.

В усіх країнах ЄС вважають неможливою реальну інтеграцію при існуючих тут значних регіональних соціально-економічних диспропорціях. Крім того, регіональна політика компенсує регіонам (в основному кризовим, периферійним) негативні наслідки інтеграції.

Розширення ЄС за рахунок країн Центральної і Східної Європи збільшить і територіальні диспропорції в ЄС та потребу в інтеграції з боку наднаціональних органів влади. Зростуть і масштаби (територіальні та фінансові) загальної регіональної політики.

Сутьна регіональна політика ЄС базується на теорії “нового регіоналізму”, вплив якої значно посилюється до середини 80-х років. Відповідно до цієї теорії сутність регіонального розвитку пов’язується з використанням ендogenous (внутрішнього) потенціалу регіонів. Такий підхід передбачає перехід від прямого державного регулювання на стимулювання формування у регіонах “адаптивних механізмів” використання власного потенціалу сприяючи розвитку приватного підприємництва. Новий підхід до розвитку регіонів спричинили зміни, які відбулися у США та Західній Європі у 80-х роках ХХ ст.: реструктуризація економіки, оновлення політичних систем та зміна ідеологічної парадигми [4].

Перехід наприкінці 80-х років до якісно нового етапу регіональної політики потребував чітких принципів її реалізації. Регіональна політика ЄС базується на трьох принципах: субсидіарності, децентралізації та партнерстві.

Субсидіарність — взаємодоповнюваність основних видів економічної політики, кожний з яких по-різному реалізується у рамках ЄС залежно від складу суб’єктів інтеграції, які беруть участь в ухваленні відповідних рішень. Конкретні завдання вирішують на тому рівні (регіональному, національному, міждержавному, наднаціональному), який виявиться найефективнішим.

Згідно з Маастрихтською угодою, принцип субсидіарності є одним з основних для ЄС (ст. 3). Вважається, що чим більший рівень децентралізації у проведенні регіональних заходів, тим успішніше буде їх виконання. В усіх країнах — членах ЄС простежується децентралізація, тобто перерозподіл повноважень між державою і регіонами з метою їхнього ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив.

Якщо розглядати країни ЄС в цілому, то рівень децентралізації у проведенні регіональної політики залишається досить обмеженим, особливо стосовно надання допомоги окремим регіонам. З іншого боку, наявний суттєвий рух у бік децентралізації порівняно з ситуацією, яка спостерігалась 20 років тому, коли пріоритетом центрального уряду у питаннях регіональної політики не піддавався сумніву взагалі. У проміжний період проблеми регіонального розвитку привертати до себе дедалі більшу увагу. У більшості країн нині спостерігається складна комбінація державних, приватних і напівдержавних посередників, які займаються проблема-

ми регіонального розвитку. При цьому йде могутня хвиля зустрічних ініціатив на місцях, включаючи самостійні і суто локальні ініціативи. Внаслідок цього в ряді країн роль центрального уряду стає все більше обмежується розробкою політики і її координації, не беручись питань проведення безпосередньої власної регіональної політики. Проте у більшості країн ключову роль щодо ухвалення рішень про надання підтримки регіону відіграють все ж таки центральні уряди.

Партнерство — це співробітництво між об'єктами різних рівнів (ЄС, держава, регіон) територіально-адміністративних одиниць з метою досягнення спільної мети.

Замість надто бюрократичної процедури взаємодії між національними урядами і місцевими органами влади, характерної для першого десятиріччя функціонування ЄФРР, проводиться спрощена політика цих органів при підготовці планів регіонального розвитку, розгляду і схвалення стратегічних цілей структурної політики ЄС, визначенні компетенцій у використанні фінансових коштів тощо.

Крім того, передбачається:

1) концентрація ресурсів Структурного Фонду на найменш розвинутих територіях ЄС при суворому національному контролі за неприпустимістю розпорошення коштів. Відповідно до рішення Ради Міністрів ЄС 80 % фінансових виплат, що входять до ЄФРР, повинні надаватися регіонам, які помітно відстають в економічному розвитку;

2) взаємодоповнюючий характер субсидій структурного характеру. Інститути ЄС можуть надавати кошти тільки як додаткове джерело при виконанні національних програм і не мають права визначати об'єкти свого втручання виключно за власною ініціативою. Отже, вони відіграють роль мультиплікатора, стимулюючи приватні капіталовкладення у слаборозвинутих регіонах, але не вказують національним урядам, які регіональні проекти їм необхідно підтримувати. Мультиплікативна роль ЄФРР проявляється, зокрема, в тому, що обсяг інвестицій, стимульованих його субсидіями за 1975—1999 рр., перевищив суму прямих надходжень фонду в 7,5 раза;

3) якісне поглиблення взаємодії між усіма органами ЄС. У певною мірою здійснюють акції регіонального характеру. Йдеться про те, що механізм використання фінансових ресурсів, які надходять із Структурного фонду ЄС, передбачає консолідацію частки бюджетних фондів і джерел позабюджетного фінансування кредитів;

4) тісна координація регіональної політики з іншими напрямками економічної політики ЄС. Складність тут полягає в тому, що в основу галузевої і макроекономічної політики у більшості країн покладений принцип ринкової конкуренції, тоді як регіональна політика зорієнтована на вирівнювання територіальних диспропорцій шляхом підтримки неконкурентоспроможних регіонів і галузей в них. Комітет ЄС (КЄС) у цьому випадку повинен стежити за тим, щоб, з одного боку, конкретні заходи регіональної політики відповідали стратегічним пріоритетам розвитку ЄС, а з іншого — не порушували положення правових актів Союзу відносно базових принципів економічної політики (конкуренції, недопустимості пільгового державного субсидування тощо);

5) узгодження регіональної політики ЄС з макроекономічною та соціальною політикою кожної із країн-членів. Надаючи фінансову підтримку національним програмам регіонального розвитку, Комісія ЄС повинна стежити, щоб інтеграційні пріоритети відповідали завданням економічної політики певної країни, а кошти, що виділяються для цього із бюджету, не витрачалися марно через неефективність дій національних і місцевих органів влади;

6) пряма взаємодія між державами при реалізації ними національної регіональної політики. Насамперед це обмін інформацією між відповідними урядами для забезпечення чіткості (прозорості) [2].

Регіональна політика ЄС є комплексною. Вона передбачає координацію дій між такими рівнями:

- Європи в цілому;
- транснаціональним;
- регіональним (місцевим).

Загальноєвропейський вимір у регіональній політиці підсилюється політикою співпраці на європейському та транснаціональному рівнях. Це зумовлює необхідність координації між політикою загальноєвропейською та національною, регіональною і на рівні департаментів та міст.

В країнах-членах ЄС простежуються як значні розбіжності у масштабі повноважень у регіональній політиці, так і єдність у реалізації цих повноважень. Економічний та правовий інструментарій, методи контролю і узгодження в ухваленні рішень дуже схожі. Використовуються вони лише органами управління, які відповідають за їхнє практичне здійснення.

У контексті європейської інтеграції регіональна політика ЄС зорієнтована на досягнення таких основних цілей:

- зміцнення економічної і соціальної єдності;

довготерміновий розвиток;

збалансовану конкурентоспроможність європейської території на основі оптимальної збалансованості між конкуренцією та операцією;

усунення розриву в рівнях економічного розвитку на європейському і національному рівнях;

координацію дій на рівні Європи в цілому, транснаціональному та регіональному рівнях.

Спочатку чинні правила передбачали, що масштаби окремих взятого регіонального проекту, представленого для розгляду в органі ЄС, можуть бути досить обмеженими, а сам проект не обов'язково повинен містити орієнтири для подальшої діяльності. Тепер КЄС вимагає включати в національні програми, що надходять на його адресу, стратегічні цілі, які дають змогу КЄС точно оцінити власні дії в довгостроковому плані.

Високий ступінь соціально-економічної конвергенції — одна з необхідних умов діяльності ЄС. Завдання зближення рівня розвитку в країнах-членах було обумовлено в договорі про створення Європейського економічного співтовариства (1957 р.). У 1987 р. при підписанні Єдиного європейського акта знову було порушено питання щодо скорочення розриву між регіонами, які перебувають у найменш сприятливих умовах.

Важливу роль у проведенні регіональної політики відіграє уніфікація критеріїв, за якими національні уряди визначають регіони, що потребують допомоги в своїх країнах. Крім того, в ЄС проведена єдина класифікація (NUTS I, NUTS II...) усіх чинних територіальних одиниць на підставі критеріїв: рівень безробіття; динаміка міграційних потоків; доход на душу населення; питома вага продукції сільського господарства і депресивних галузей промисловості у ВВП.

До 2000 р. національні органи ЄС офіційно виділяли чотири типи проблемних регіонів, розвиток яких стимулювався за рахунок бюджету ЄС (вони отримували приблизно 85 % фінансування структурних фондів). Це регіони слаборозвинуті, кризово-промислові, сільськогосподарські та регіони з дуже низькою щільністю населення (північні).

До регіонів, які потребували допомоги ЄС, були віднесені:

1) слаборозвинені регіони, в яких ВВП на душу населення був меншим 75 % середнього рівня по ЄС. Для цієї групи регіонів передбачалася найбільша допомога, яка в 1994—1999 рр. дорівнювала 2/3 обсягу структурних фондів ЄС [5, 6]. Слаборозвинуті регіони визначалися на декілька років (1989—1993 рр., 1994—1999 рр.).

Зона розташовані в основному на південній і західній периферії ЄС.

1) кризові промислові регіони, де проживає 16 % населення ЄС. Рівень безробіття в них за останні роки перевищував середній по ЄС, а також їм була притаманна підвищена залежність їхнього господарства від промисловості (потенційно кризової галузі господарства);

2) сільськогосподарські регіони з високою питомою вагою сільськогосподарського населення, низьким рівнем доходів, відставанням у соціально-економічному розвитку. В основному вони розташовані на периферії країн — членів ЄС. На розвиток цього типу проблемних регіонів передбачалося 4 % структурних фондів ЄС;

3) регіони з дуже низькою щільністю населення. Це головним чином північні території Швеції та Фінляндії. За 1994—1999 рр. вони отримали 0,5 % структурних фондів.

У 2000—2006 рр. в ЄС змінено класифікацію проблемних регіонів. До цієї категорії тепер належать такі:

1) слаборозвинуті, до яких увійшли території з низькою щільністю населення. Вони повинні отримувати дві третини всього фінансування структурних фондів;

2) регіони, які потребують структурної перебудови. Це в основному кризові промислові та сільськогосподарські регіони.

Другою важливою передумовою взаємодії держав — членів ЄС у проведенні регіональної політики є гармонізація їхнього адміністративного поділу. У 80-х роках була розроблена єдина класифікація регіонів країн — членів ЄС, відповідно до якої всі регіони розподіляли на три ступені залежно від адміністративного поділу [7]. Основними об'єктами регіональної політики є регіони другого ступеня (Бельгія — провінції; Великобританія — групи графств; Італія, Люксембург, Греція — регіони; Данія, Ірландія — графства; Іспанія — автономні громади; Нідерланди, Франція — провінції, Нідерланди — комісії регіональної координації; ФРН — урядові округи).

У 80—90-х роках у розвинутих країнах Західної Європи відбувся перехід від індустріального суспільства до інформаційного [4]. У цьому процесі виділяють три основних напрями регіональної економічної перебудови: децентралізація, реіндустріалізація та "тертиаризація" (швидкий розвиток туризму, рекреації та інших видів послуг).

Процес деіндустріалізації охопив в основному старопромислові регіони. Це індустріальні регіони з диверсифікованою галузевою структурою. Структурні зміни в них супроводжуються депре-

сіями, негативними соціальними наслідками. Такі регіони добре забезпечені соціальною, інформаційною та виробничою інфраструктурою. Вони мають сприятливі умови для впровадження нових технологій або нових форм організації праці. Крім того, тут спостерігається ефект агломерації, який виявляється у використанні вигод від кооперування та спеціалізації.

Процеси реіндустріалізації розвивалися в основному в регіонах, де були зосереджені традиційні галузі промисловості. Це індустріальні регіони, де збільшувалася кількість малих і середніх підприємств. Процес деіндустріалізації полягає у скороченні зайнятості у традиційних галузях обробної промисловості. Таке скорочення зумовлювалося підвищенням рівня конкуренції та впровадженням нових технологій.

“Тертиаризація” об’єднала два процеси, які відрізнялися за змістом та обсягами території: розвиток туризму та рекреаційних послуг і розвиток фінансових, банківських, ділових, інформаційних та консультативних послуг. У країнах — членах ЄС регіони значно відрізняються за рівнем розвитку.

Вважають, що до найрозвинутіших належать центральні регіони, розташовані на території північних країн ЄС, а периферійні — до аграрних та аграрно-індустріальних, які характерні для південних країн ЄС — Італії, Іспанії, Португалії та Греції.

У теперішній час зоною центральних регіонів Західної Європи можна вважати смугу між двома важливими транспортними магістралями: Глазго — Манчестер — Лондон — Париж — Амстердам — Марсель та Ронстад (Холланд — Рейн) — Рур — Цюрих — Рим — Неаполь [9]. Ці регіони відзначаються високим рівнем доходу на душу населення, поліфункціональністю та динамізмом розвитку, особливо розширенням інноваційної діяльності.

Периферійні регіони характеризуються відносно низьким рівнем доходу на душу населення, більшою питомою вагою зайнятості у сільському господарстві.

Об’єднання характеристик центральних і периферійних регіонів дало змогу ЄС розробити індекс периферійності. Наприклад, регіони, які розташовані не в центрі ЄС і мають ВВП на душу населення менше 70 % середнього по ЄС, належать до периферійних. Їх можна розподілити на дві групи (Ірландія і більшість регіонів Іспанії та Італії, що мають показник, близький до 70 %). Греція і майже всі регіони Португалії мають рівень ВВП на душу населення, що перевищує 50 % середнього по ЄС.

Розглядаючи завдання регіональної політики країн ЄС, можна розподілити п’ятнадцять країн ЄС на чотири великі групи.

і відображали різну природу і складність регіональних проблем, які стоять перед ними.

Насамперед це чотири так звані інтегровані країни (Греція, Ірландія, Португалія й Іспанія), які традиційно вважаються слабшими країнами ЄС. В них зосереджені найбідніші регіони на території ЄС. В цих країнах проведення регіональної політики порівняно з іншими країнами — членами ЄС відбувається на фоні значно слабкішого розвитку національної економіки, що створює протиріччя між завданням національного розвитку в системі ЄС і ліквідацією нерівномірного розвитку окремих регіонів. Ці протиріччя вирішуються шляхом перенесення акцентів на прискорення національного економічного розвитку і меншою мірою — на проблеми розвитку регіонів.

До другої групи країн належать ФРН та Італія, в яких спостерігаються найбільші внутрішні різноманітності у рівнях розвитку окремих регіонів — між “старими” і “новими” землями ФРН, північною та півднем Італії.

Третю групу утворюють північні країни — члени ЄС (Фінляндія і Швеція), де низька щільність населення, характерні проблеми для географічно і економічно віддалених регіонів із суворими природними умовами і великою віддаленістю населених пунктів один від одного.

Решта країн (Австрія, Данія, Франція, Бенілюкс і Великобританія) належать до четвертої великої групи. Країни Північної Європи (Данія, Бенілюкс) менше потерпають від нерівномірного розвитку регіонів. Основні регіональні проблеми цих країн переважно пов'язані із зайнятістю, а також із структурними проблемами.

Кожній із країн ЄС, незважаючи на відмінність конституційних будови, економічного розвитку, систем управління, культурних традицій, притаманні спільні риси:

Економічний розвиток визначається не стільки державними рішеннями, скільки самими учасниками економічного процесу. Державна влада виконує функції підтримки та регулювання, а не ухвалення рішень. Закони спрямовані на створення умов для економічного розвитку, а не на його забезпечення. Підприємці є незалежними, держава визначає макроекономічні межі їхньої діяльності.

Зводиться постійний пошук оптимального співвідношення між принципами, які визначаються державою і органами самоуправління;

Зростає значення загальноєвропейського масштабу економічного розвитку завдяки розвитку міжрегіональної кооперації для

вирішення спільних завдань регіонами, які не є географічно місними.

Оскільки існують спільні риси країн — членів ЄС, можна ділити і спільні завдання їхньої регіональної політики, зокрема: санація і збереження конкурентоспроможних підприємств; проведення активної політики на ринку праці; створення нових конкурентоспроможних робочих місць; удосконалення розміщення промислових та інфраструктурних об'єктів;

підвищення конкурентоспроможності регіональних економік за рахунок удосконалення існуючих і створення нових конкурентоспроможних структур.

Проведення регіональної політики у країнах — членах ЄС означається низкою важливих передумов.

По-перше, важливо, щоб політика мала надійну законодавчу базу. Регіональна політика, безумовно, пропонує вибір напрямку розвитку регіону, для якого виділяються ресурси. Такий вибір повинен здійснюватися відповідно до чинного законодавства, забезпечуючи послідовність і прозорість політики, оприлюднення її результатів.

По-друге, проведення регіональної політики повинно бути довгостроковим. Хоча політику часто розглядають як спосіб вирішення невідкладних проблем (наприклад, безробіття у зв'язку з закриттям підприємств), її основною метою є вирішення довгострокових структурних завдань. Одним із першочергових принципів регіональної політики є те, що доцільніше допомагати регіонам, які потерпають від структурних змін, ніж надавати субсидії занепалим галузям економіки чи виробництва. Аналогічним чином політичний аспект спрямовується на підтримку інвестицій, а не на переваги субсидіювання.

По-третє, орієнтація регіональної політики має бути ринковою. Її мета — допомогти у створенні таких умов, при яких ринкові відносини могли б розвиватися найефективніше. Відомі ініціативи регіональної політики спрямовані на удосконалення структури ринкових відносин і не повинні вводити в протиріччя з ними. Йдеться не тільки про створення нових робочих місць, а й про надійні та привабливі можливості для населення регіону отримати роботу. Цей напрям регіональної політики підтримується Директоратом з політики ринкових стосунків у країнах ЄС. Директорат відмінив субсидії і, спрямовуючи зусилля на вирішення найгостріших проблем, намагається вчинити так, щоб діяльність у рамках регіональної політики не входила у протиріччя з

відносинами. Однак існують і нечисленні винятки із ринкової орієнтації. Вони стосуються насамперед випадків, коли проведення регіональної політики має зовнішньоекономічну мотивацію (наприклад, у Скандинавських країнах з низькою щільністю населення).

Першою передумовою регіональної політики є її просторова спрямованість. Бюджетні обмеження змушують вибирати між регіонами, в які спрямовуватимуться кошти. Це у свою чергу породжує чітких і обґрунтованих критеріїв для вибору регіону-реципієнта. Відповідно до “Директив ЄС з надання допомоги національним регіонам” КЄС наполягає на тому, щоб:

- методологія визначення регіону була зрозумілою і об’єктивною; зби: Комісія ЄС правильно оцінила її переваги;
- використані показники були об’єктивними, вагомими і отриманими з надійних статистичних джерел;
- політика проводилась по відношенню до відповідних цілісних територіальних одиниць.

Другою передумовою регіональної політики є вимога скоординованого політичного підходу. Природа регіональних проблем така, що потребує участі у їхньому вирішенні переліку національних міністерств і відомств, організацій регіонального рівня, а також приватного сектора економіки.

Останнім часом регіональний розвиток і регіональна політика перетворилися на одну з основних проблем суспільного життя. Диференціація регіонів проявляється у географічному розташуванні природних багатств, рівнях і темпах соціально-економічного розвитку. Ступінь соціальної диференціації регіонів позначається на динаміці і структурі зайнятості, рівнях безробіття, доходу та реальному споживанні.

Актуальність полягає в тому, що територіальні диспропорції у соціально-економічному розвитку регіонів спостерігаються майже в усіх країнах незалежно від їхніх розмірів, економічного потенціалу, державного устрою і політичної системи, проявляючись на всіх рівнях розвитку світового господарства — від локального до глобального. Вони впливають на економіку, соціальний і політичний клімат як в усьому світі, так і в окремих державах.

При всій різноманітності у кожній країні конкретних засобів регулювання” регіональних хвороб існують загальні правила, за якими здійснюється регіональна політика.

Досвід країн ЄС та інших країн світу свідчить, що регіональна політика — це тонкий інструмент, який потребує обережного застосування. Держава не може займатися благочинністю і брати на

себе усі витрати, необхідні для розвитку регіонів. Але й регіони можуть вирішувати свої проблеми самостійно. При визначенні пріоритетів розвитку, мети і завдань регіональної політики основна увага приділяється не стільки вибору принципів справедливості і ефективності, скільки пошуку оптимального їхнього співвідношення, розумного розподілу функцій між центром і регіонами.

Історія регіональної політики країн свідчить, що територіальні диспропорції дуже стійкі, а їхнє усунення потребує тривалого часу, значних зусиль і узгодженої дії органів влади всіх регіонів.

За даними Євростату, в 1992 р. ВВП на душу населення у 12 регіонах ЄС був менший середнього по ЄС. Водночас у 7 регіонах ЄС ВВП на душу населення був вищий середнього рівня у 1,5 раза.

В ЄС, починаючи з кінця 60-х років, регіональній політиці приділяється велика увага. Створений комітет з регіональної політики, підпорядкований Раді Міністрів ЄС і ЄФРР. Реалізуються комплексні регіональні програми. Координація національної і регіональної політики між країнами ЄС, починаючи з другої половини 80-х років, стала фактором підвищення ефективності інтеграційної структурної політики. Важливу роль відіграла уніфікація критеріїв, які використовуються урядами для визначення проблемних регіонів у країнах ЄС (рівень безробіття, динаміка міграційних потоків, дохід на душу населення).

Україна не повинна копіювати досвід ЄС чи якоїсь окремої країни — члена ЄС, але може скористатися цікавими підходами до вирішення регіональних проблем. Завдяки проведенню політичних і економічних трансформацій в Україні за роки незалежності відбулося інституційно-правове зближення її з країнами ЄС. Подібне зближення характерне також для цілей, принципів, інструментів регіональної політики і форм участі держави у регіональному розвитку.

Досвід регіональної політики ЄС дає підставу для висновку, що Україні необхідно використати два напрями підвищення дієвості та ефективності регулювання регіонального розвитку: укріплення системності (комплексності) та удосконалення структури системи регулювання. Регіональна політика України повинна відіграти активнішу роль як інтегруючого ядра у системі державного регулювання. З розвитком ринкового середовища і відповідної ринкової структури можливості використання в Україні досвіду регіонального регулювання і регіональної політики ЄС розширюватимуться.

Україні необхідно розробити механізми реалізації концепції регіональної політики, представлені пакетами законів. Вони

створити правовий простір дії механізмів реалізації регіональної політики. В організації регіонального регулювання необхідно чітко розподілити функції між державними органами.

У процесі проведення адміністративної реформи з удосконалення адміністративно-територіального поділу країни й економічного районування доцільно надати економічним регіонам відповідний правовий та управлінський статус. Можливо, використати французький досвід формування “регіонів” (об’єднаних департаментів), а на місцевому рівні — “агломерацій” і “земель”. Необхідно досягти стабільності у структурі та функціях державних органів, які відповідають за територіальний і регіональний розвиток.

Беручи до уваги досвід функціонування економічних механізмів регулювання регіонального розвитку в країнах — членах ЄС, слід виділити тенденції, спрямовані на їхнє удосконалення.

Досвід регулювання регіональної політики ЄС передбачає широкий палітру форм і методів організаційного та економічного стимулювання регіонального розвитку. До загальних тенденцій регулювання регіональної політики належать:

децентралізація територіальної організації й управління. В унітарних державах ЄС підсилюються окремі елементи, характерні для федералізму. Водночас процеси децентралізації відбуваються на рівні посилення ролі держави в економіці цих країн;

удосконалення адміністративно-територіального устрою, який має довготерміновий характер і спрямований на зміцнення територіальних одиниць;

посилення стимулюючої функції держави, що сприяє розвитку регіональних ініціатив і економічного потенціалу регіонів;

чітке визначення об’єкта регіональної політики, виходячи із специфіки адміністративно-територіального устрою, історичних особливостей розвитку. Виділення таких об’єктів не завжди збігається з межами територіальних одиниць;

посилення структур, які забезпечують узгодження інтересів різних суб’єктів регіональної політики по горизонталі і вертикалі.

Наприклад, плановий комітет з регіональної економічної структури в ФРН; конференція “держава — регіони” — в Італії, делегація з устрою території та регіонального планування — у Франції;

забезпечення законодавчого середовища для реалізації регіональної політики;

функціонування системи довгострокового планування благострою території.

Державна підтримка регіонів повинна спрямовуватись на стимулювання їхнього економічного розвитку та посилення ринко-

вої конкурентоспроможності і певною мірою — на задоволення бюджетних потреб, фінансову допомогу. Така орієнтація соціально-економічної політики передбачає поліпшення бюджетного самозабезпечення регіонів (шляхом зміни рівнів і структури податків, розподілу державних витрат між бюджетними рівнями тощо).

Пряме, адресне державне регулювання регіонального розвитку у вигляді інвестицій, дотацій, субвенцій на конкретні об'єкти економіки і соціальної сфери регіонів необхідно здійснювати в певним чином на спільній основі (державна — регіон) у сполученні з механізмами державних гарантій, цільового кредитування тощо. Необхідно підсилювати дієвість державних програм, концентруючи ресурси в основному на програмах міжрегіонального значення, а також ширше використовувати диференційовані за регіонами макроекономічні регулятори (пільгове оподаткування, кредитування тощо) при посиленні контролю за використанням економічних пільг.

Такі тенденції відповідають урокам європейського досвіду регулювання регіонального розвитку та формування єдиного інтегрованого і високоефективного економічного простору.

3.2. Регіональна політика у країнах Центральної Європи

Держави Центральної Європи, що стоять найближче до членства у Європейському Союзі і котрі відчули недосконалість політико-економічної й адміністративної системи своїх країн вже на ранніх стадіях інтеграційних процесів, є для України показовими з точки зору важливості своєчасного вирішення питань децентралізації влади, перерозподілу повноважень та розробки сучасної регіональної політики держави, котра б враховувала як загальнонаціональні пріоритети розвитку, так і транс'європейські інтеграційні тенденції. Наукове обґрунтування шляхів регіонального розвитку спонукає нас звернутися до досвіду наших сусідів — Польщі, Угорщини, Чехії, Румунії, котрі виробили чи намагаються виробити концепції регіональної політики в умовах ринкової трансформації.

Вивчення досвіду країн Центральної Європи допоможе виявити помилки та недоліки у планах реалізації регіональної політики, а також позбутись упереджень і правильних підходів, характерних для сучасної української практики управління регіонами з центру. Експерт Інституту Схід-Захід С. Максименко виокремив серед них такі.

1. Фрагментарність управлінських рішень у сфері управління економічним розвитком, спричинених відсутністю концепції державної регіональної політики.

2. Неадекватне використання деяких інструментів регіонального розвитку (приміром, спеціальні (вільні) економічні зони були створені всюди, де можливо, а отримати підтвердження реальних віддач хоча б від однієї з них неможливо).

3. Недостатнє розуміння з боку держави необхідності перенесення пріоритетів розвитку з галузевого підходу на ціліснотериторіальний [7, 10].

Закликованість такого дослідження пояснюється тим, що в наукових працях, присвячених регіональному розвитку чи регіональній політиці, мало уваги приділяється висвітленню досвіду країн Центральної Європи. В Україні практично відсутні публікації, які б аналізували регіональну політику держав-сусідів. Вагомим внеском у цю справу став проект Інституту Схід-Захід “Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні”, який видав кілька публікацій з цього напрямку досліджень.

Абстрагуючись від далекого минулого, коли країни Центральної Європи були поділені між “великими імперіями”, яким їхні регіони слугували сировинними додатками та були периферією економічного і соціального розвитку, звернемо нашу увагу на період відносно самостійного управління державами політикою регіонального розвитку у ХХ ст. Можна виділити два таких періоди:

1. Післявоєнний, чи “соціалістичний”, з 1945 р. по 1990-ті роки;

2. Новітній період розвитку національних держав, починаючи з 1990-х років.

Для першого періоду, що характеризувався домінуванням радянської ідеології та принципів управління, були характерні: висока централізація влади, що супроводжувалась плановими методами управління, екстенсивним методом виробництва та нагромадження суспільних благ і примноження національного багатства, обмеженою участю місцевих та регіональних органів влади у процесі прийняття рішень, заборонаю свободи слова, нехтуванням думкою громадськості та ізоляцією держав від світових політичних та економічних процесів. Усе це спричинило до відставання національних економік та незбалансованого розвитку їхніх регіонів.

Принципи регіонального розвитку “радянського періоду” базувались на природно-сировинному потенціалі територій, їхньому географічному розташуванні та зв'язку із країнами Східного Блоку. Східний вектор економічної політики країн Центральної

Європи (розвиток виробництва, транспортної та комунікаційної інфраструктури, участь у територіальному поділі праці) визначило їхнє просторове розташування на периферії Європи.

Принципи планової економіки передбачали пріоритетний розвиток важкої індустрії як важеля загального економічного прогресу в усіх регіонах східноєвропейських країн. Територіальний розвиток визначався передусім пріоритетними принципами розміщення продуктивних сил, а саме: поблизу джерел сировинних та нових урбаністичних агломерацій; ефективного використання людських ресурсів; створення додаткової вартості до місцевих природних ресурсів, сприяння розвитку нових міських зон. З метою забезпечення збалансованого розвитку територій державні капіталовкладення спрямовувалися в усі регіони країни, часто без достатнього аналізу ефективності їхнього використання. Втім це сприяло швидкій індустріалізації відсталих регіонів, урбанізації здебільшого сільських територій, що в цілому збіглося з тенденціями регіонального розвитку в Західній Європі.

Незважаючи на ці процеси, відмінності у стандартах життя в містах та селах були відчутними, що пояснювалося низькими капіталовкладеннями у розвиток комунікацій та іншої інфраструктури. У 60-х — першій половині 80-х років радянську практику створення територіально-галузевих комплексів перейняли інші соціалістичні країни, їхній розвиток також почав відзначатися застосуванням галузевого і територіального принципів розвитку. Найактивніший підхід до вирішення проблем регіонального розвитку застосовувався в Угорщині, де впродовж 70-х років був розроблений і досить активно втілювався національний план розвитку поселень (1971 р.), а у 1985 р. було схвалено закон про завдання розвитку регіонів та поселень [11, 62].

Сьогодні у країнах Центральної Європи ніхто не має жодних сумнівів щодо необхідності проведення активної регіональної політики, проте це питання є відносно новим. На початку 90-х років, у період реалізації основоположних економічних та політичних реформ, цей імператив мав другорядне значення. Він став важливішим у другій половині 90-х під впливом кількох факторів: зростання регіональних дисбалансів під час перехідного періоду процесу розширення ЄС і вимог Європейської Комісії до вступивших країн-членів щодо питань регіонального розвитку, а також через потребу переорієнтації процесу реформування на мікрорівень.

Політика регіонального розвитку є одним з найважливіших елементів переходу від лібералізації та стабілізації до реструктуризації.

зростання. Тож уряди національних держав змушені були розробити методи та принципи управління регіональним розвитком, виходячи з нових реалій. Перші роки переходу на ринкові умови господарювання переконали, що закони ринкової економіки не здатні вирішити проблеми регіонів, а навпаки, спричиняють загострення економічних диспропорцій між бідними та багатими регіонами, до зростання соціального напруження через внутрішню міграцію з проблемних регіонів, перенаселення центральних і столичних регіонів, ріст безробіття тощо. Країни Західної Європи перебували у цій стадії політики “невтручання” держави у справи розвитку регіонів понад 50 років. Країни Центральної Європи з урахуванням європейського досвіду цю фазу подолали за одне десятиліття. І хоча механізми реалізації регіональної політики у кожній окремо взятій державі відрізняються, проте активні зусилля з боку уряду підтримати ці ініціативи знайшли своє відображення у законодавчих актах, що визначали правові рамки цього процесу.

Головне питання сьогодні полягає у тому, який тип політики регіонального розвитку є найприйнятнішим для відповідної країни з огляду на її загальну економічну та соціальну стратегію, ресурси, інституційну структуру та правову базу. Однією з головних проблем, яка потребує уваги при розробці регіональної політики, є співвідношення між національною та регіональною конвергенцією. Досвід західноєвропейських країн, зокрема тих, що мали низький стартовий рівень економічного розвитку (Португалія, Іспанія, Італія) свідчить, що під час “наздоганяльної” фази держави повинні фокусувати свою увагу на національній конвергенції, тобто зменшенні розриву між своїм економічним розвитком та розвитком країн. Такий акцент зазвичай призводить до посилення регіональних відмінностей всередині країни. З іншого боку, Греція надавала перевагу проблемі регіональної злагоди, хоча і за рахунок відставання у питаннях національної конвергенції від інших країн Європейського Союзу. Її вибір є суттєвим викликом для керівництва країн Центральної та Східної Європи відносно їхніх розбудовних пріоритетів: чи зосередитися їм на державній конвергенції, ризикуючи зростанням внутрішніх регіональних диспропорцій, які потенційно спричинятимуть соціальне та політичне напруження, чи надати перевагу зменшенню регіональних відмінностей, що також пов'язано з ризиком, бо може призвести до уповільнення економічного зростання на національному рівні. Таке стратегічне рішення про спрямування загальної політики регіонального розвитку змушена приймати кожна країна [8, 9, 12].

Спільною є думка про те, що підтримка відсталих регіонів шляхом механічного перерозподілу коштів, зароблених розвинутими регіонами, є недоцільною. Польща, наприклад, намагається використати потенціал прогресивних регіонів для виконання ролі “локомотивів” міжнародної економічної конкуренції. Проте, навіть дотримуючись такого підходу, держава зобов’язується надавати підтримку депресивним регіонам для попередження соціальних криз, уникнення структурного безробіття. Незважаючи на значні відмінності у підходах, стратегічна мета модерної регіональної політики є спільною — ефективно використання виробничого потенціалу регіонів як найоптимальніший механізм економічного розвитку, а не механічний перерозподіл державними структурами національного багатства [11, 67].

З середини 90-х років уряд Польщі надає підтримку у вирішенні соціальних питань та попередженні кризових явищ старим моноіндустріальним регіонам, що потребують реструктуризації. Основному сюди відносяться території з домінуванням вугільної промисловості — райони вуглевидобування, металургійні комплекси. В Угорщині, на відміну від Польщі, до регіонів підтримки віднесені аграрні регіони з довготривалим безробіттям та низьким рівнем ВВП на душу населення.

Майже до кінця 90-х років у країнах Центральної Європи були відсутні цілісні національні концепції регіональної політики, а так не були визначені і правові та інституційні основи її реалізації. Досвід країн Центральної Європи, передусім Польщі та Угорщини, демонструє, що ефективна регіональна політика має шанси на реалізацію лише після вирішення проблеми державно-територіального устрою. До кінця 90-х років країни Центральної Європи зберегли модель унітарної централізованої держави, у яких регіони мали дуже мало важелів щодо формування програм свого розвитку.

Основними причинами неможливості реалізації регіональної політики є:

- централізований характер прийняття рішень щодо формування регіональної політики;
- відсутність регіонального самоврядування;
- недостатній розмір адміністративно-територіальних утворень для формування конкурентоспроможних регіонів;
- домінування галузевого підходу у вирішенні регіональних проблем;
- централізаційно-розподільчий характер бюджету.

Із середини 90-х років у середовищі науковців та державних діячів країн Центральної Європи розглядалися три альтернативні моделі здійснення адміністративної реформи, а в її контексті — можливої регіоналізації країни:

децентрація державної влади на рівні регіонів;

децентралізація і створення системи місцевого самоврядування на регіональному рівні при одночасному збереженні частини децентрованих органів державної влади;

програмування регіонів, створення регіональних парламентів.

Станом на початок 2000 р. усі країни, які є об'єктом нашого дослідження, обрали шлях формування децентралізованої держави, яка дає можливість регіональним інституційним структурам виконувати функції суб'єкта регіонального розвитку, оскільки:

1) функціонує регіональний рівень місцевого самоврядування (або місцевого самоврядування);

2) галузевий підхід поєднується із просторовим (територіальним);

3) територія регіону є достатньою для формування конкурентоспроможного економічного організму;

4) бюджет є децентралізованим [11, 72, 73].

Угорщину можна назвати піонером регіональних реформ серед центральноєвропейських держав. Проблема регіонального розвитку розглядається у цій країні передовсім як питання пошуку додаткового потенціалу для розвитку сільських територій, які після втрати Угорщиною аграрного ринку на пострадянському просторі потребують значної диверсифікації їхньої традиційної економіки. Тож не дивно, що координацію регіональних проблем на національному рівні з 1990 р. здійснювало міністерство аграрного і регіонального розвитку, пізніше — міністерство довкілля і регіональної політики. З 1992 р. у складі державного бюджету був виділений фонд регіонального розвитку. У 1996 р. Угорщина разом з постсоціалістичних країн ухвалила цілісний закон, що визначає пріоритети та ресурси, які виділяє держава для стимулювання розвитку територій. Йдеться про закон про регіональний розвиток та фізичне планування, відповідно до якого основним напрямком регіональної політики є сприяння розвитку ринкової економіки, запровадження сталого та інноваційного підходів до просторового розвитку, зменшення дисбалансів у рівнях соціально-економічного розвитку територій [11, 78].

Відповідно до рекомендацій, що містяться в акті, зміни відбулися в системі підтримки регіонального розвитку та децентралізації системи ухвалення рішень. Глава V Акта XXI від 1996 року містить правила просторового планування. Основоположні принципи просторового планування є концепцією регіонального розвитку, програмою регіонального розвитку та планом з просторовим плануванням. План щодо просторового планування визначає

шляхи регіонального використання територій у гармонії з цими визначеними в концепції регіонального розвитку. Національна концепція регіонального розвитку була ухвалена національною асамблеєю Угорщини в 1997 р. Відповідно до акта про просторового планування є таким документом, котрий визначає:

- шляхи регіонального використання територій;
- утилізацію відходів та захист регіональних земель і ресурсів;
- реалізацію екологічних принципів.

Різні міністерства Угорщини співпрацюють в реалізації національного плану просторового планування, зокрема міністерство сільського господарства та регіонального розвитку має довгостроковий план щодо використання землі та взаємовідносин між сільським господарством та поселеннями. Землі поділяються на такі види:

- земля, що перебуває в інтенсивному використанні;
- земля, що перебуває в екстенсивному використанні;
- земля під охороною (якість води, ґрунт, природа, ландшафт).

Відповідно до потреб сільського господарства та цілей охорони природи регіони країни були віднесені до таких категорій:

- 1) сільськогосподарські зони;
- 2) транзитні зони;
- 3) зони під охороною;
- 4) окраїнні природоохоронні зони;
- 5) території, що не перебувають у виробничому використанні.

[13, 155, 156].

Національна концепція регіонального розвитку затверджена пріоритетами угорської регіональної політики *сприяння економічному прогресу та інноваційному розвитку*, підвищення конкурентоспроможності територій, гармонійний просторовий розвиток країни і, зрештою, нейтралізацію дисбалансів у розвитку окремих територій. Таким чином, в Угорщині принцип ефективності регіонального розвитку був визнаний первинним у формулюванні відповідної державної стратегії. Відповідно до закону про регіональний розвиток і фізичне планування була створена відповідна інституційна інфраструктура, представлена національною радою з регіонального розвитку. У складі ради – представники повітових рад розвитку, президент національного комерційної палати, міністр довкілля та регіональної політики, керівники інших міністерств, представники мерії Будапешта, профспілок, національної асоціації муніципалітетів, президент інвестиційного банку розвитку, фонду розвитку підприємств угорської академії наук. Рада займається підготовкою законів

проектів, урядових рішень, розробляє програми розвитку регіонів, узгоджує діяльність галузевих міністерств та інших державних установ у згаданій сфері.

Суперечності з приводу реалізації національної концепції регіонального розвитку вирішуються на місцях, зокрема у повітах, часто з традиційними органами — радою та урядом. З 1996 р. очолюють повітові ради розвитку. Ця структура розробляє та затверджує концепцію, програми розвитку округу, приймає рішення про розподіл коштів, отриманих з національного фонду регіонального розвитку. Одночасно виборна повітова рада розробляє річний план округу, координує програми розвитку окремих повітів, надає делеговані законом громадські послуги. Виникає також закономірний конфлікт інтересів у плані поділу повноважень та управління фінансовими ресурсами, що спрямовуються на розвиток регіону. Відповідно до закону про регіональний розвиток та фізичне планування повітові ради розвитку адмініструють регіональні фонди розвитку, які складаються з трансфертів із державного бюджету, місцевих бюджетів, внесків представників приватного сектору, зарубіжної фінансової допомоги.

На сьогодні модель фінансування регіональних програм є найрозумнішою в Угорщині. З 1996 р. близько 50 % коштів, сконцентрованих у національному фонді регіонального розвитку, спрямовується на фінансування програм, затверджених повітовими радами розвитку, інша частина — для реалізації регіональних програм різних міністерств. Уряд визначив пріоритети, за якими повітові ради можуть направляти кошти, а саме: розробка регіональних програм розвитку, раціональне землекористування та розвиток туризму, розбудова інфраструктури, створення нових робочих місць. Крім того, як уже було сказано вище, існує спеціальний фонд регіональної компенсації для відсталих територій, ВВП яких нижче 75 % загальнонаціонального рівня. Водночас повітові ради розвитку можуть надавати кошти для підтримки проектів, розроблених приватним сектором або місцевими громадами [11, 86].

Кошти Європейського Союзу за програмою PHARE “Регіональний розвиток” пішли на формування засад регіональної політики, реалізацію експериментальних проектів та вдосконалення інституційної бази регіонального розвитку. Проблемним залишається питання невідповідності територіального окреслення різних регіонів розвитку, визначених на національному рівні, програмним регіонам Євросоюзу.

У Польщі процес розробки концепції просторового (регіонального) розвитку проходив паралельно з адміністративною ре-

формою, головними завданнями якої були: децентралізація влади, делегування ширших повноважень регіональним органам влади відповідно до принципу субсидіарності, на якому базується політика регіоналізації в Європейському Союзі. Реформування принесло певні результати. Зокрема, кількість воєводств зменшилась з 49 до 16, що дало можливість сконцентрувати розвиток кожного з них навколо потужного наукового економічно-соціально-культурного центру воєводства, посиливши тим самим вагу кожного з них у територіальній структурі, та сприяло примноженню національного достатку Польщі.

Замість двоступеневого адміністративно-територіального поділу держави створено тріступеневий: гміни, повіти і воєводства. Зміни не торкнулися гмін: їх налічується 2489, стільки ж, як і раніше. Новим елементом поділу є повіти, з них — 308 сільських та 65 міських [14, 128]. Відповідно до нового територіального закону воєвода є представником державної адміністрації в регіоні, саме на нього покладаються обов'язки щодо реалізації та моніторингу національних програм розвитку.

Польські державні діячі до кінця 90-х років дотримувались переконання, що роль держави у просторовому розвитку повинна бути обмеженою лише наданням допомоги відсталим аграрним та депресивним регіонам щодо розбудови нової комунікаційної та бізнесової інфраструктури, створення програм переключення людських ресурсів. З середини 90-х років регіональні процеси почали визначатися новими чинниками — зміною структури поділу власності в результаті приватизації, зміцненням бізнесової інфраструктури та змінами на ринку праці, що вплинули на приватизацію рівнів окремих регіонів. Саме тому стратегія просторового розвитку Польщі (1997 р.) визначила державними пріоритетами моніторинг рівня розвитку регіонів та створення нових робочих місць при одночасній підтримці підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів, просування нових технологій, розвиток транскордонного співробітництва. Все вищезазначене підтверджує, що вибір між альтернативами гармонізації рівня розвитку регіонів та будівництвом конкурентоспроможної в європейському вимірі національної економіки було зроблено на користь останньої [11, 75, 76].

У Чехії філософія національної ефективності панувала протягом 90-х років. Основні її засади були відображені у законі про принципи державної регіональної економічної політики 1990 р., де зазначалося, що держава бере на себе зобов'язання забезпечити мінімальні соціальні стандарти життя і праці в усіх регіонах

... підтримки розвитку малих і середніх підприємств у депресивних регіонах. Таким чином, перевагу було віддано неоліберальній стратегії невтручання із сподіваннями на механічне вирішення проблем законами ринку. Така стратегія проіснувала до 1998 р., коли було ухвалено новий закон про принципи регіональної політики, у якому під терміном “державна регіональна політика” розуміють діяльність органів державної влади національного рівня та органів управління регіонального рівня, основною метою якої є забезпечення збалансованого та гармонійного розвитку всіх регіонів, скорочення розриву у рівнях їхнього соціально-економічного розвитку, вдосконалення економічної та соціальної структури”. З 1996 р. у Празі діє міністерство регіонального розвитку, яке координує діяльність галузевих міністерств щодо реалізації регіональних програм.

У Румунії, яка значно відстає від Польщі, Чеської Республіки та Угорщини за основними макроекономічними показниками, велика інституціоналізація сучасної державної регіональної політики була зумовлена одним із козирів у намаганні наздогнати центральноевропейський “інтеграційний потяг”. Тож не дивно, що концепція регіонального розвитку Румунії була підготовлена румунськими експертами разом з фахівцями Єврокомісії (йдеться про так звану Зелену книгу — Green Book) у рамках програми PHARE. Цей документ, який повністю враховує європейське бачення завдань і пріоритетів ролі держави у регіональному розвитку, став основою для схвалення у 1998 р. закону про регіональний розвиток (№ 101/98). Згідно з ним основними об’єктами регіональної політики є дві програмово-статистичних макрорегіонів розвитку, в той час як територіально-адміністративно-територіальним розподілом існують 42 одиниці (включно з агломерацією Бухарест), які утворюють рівень, нижчий за національний.

У Зеленій книзі з політики регіонального розвитку в Румунії описано процес формування регіонів на два етапи: по-перше, ідентифікація сусідніх повітів зі схожими економічними та соціальними профілями; по-друге, перегрупування схожих регіонів у регіони розвитку за їхніми функціональними ознаками; виділення субрегіонів з особливими проблемами розвитку (аграрні, індустріальні, природоохоронні та інші) як території пріоритетного розвитку.

Основою інституційної інфраструктури становлять агентства регіонального розвитку та національна рада регіонального розвитку, до складу якої входять представники міністерств та урядових агентств, громадських організацій (Федерації міст Румунії, Асо-

ціації малих та середніх підприємств, профспілок) макрорегіонах. Основними функціями ради є розробка національної програми регіонального розвитку, моніторинг використання коштів національного фонду регіонального розвитку, розробка законопроектів з регіонального розвитку, підтримка співробітництва між регіонами, участь у розробці регіональних програм розвитку.

Агентства регіонального розвитку виконують такі функції:

а) розробляють і пропонують для затвердження радам регіонального розвитку стратегії цього розвитку і плани використання фондів;

б) виконують програми регіонального розвитку і плани використання фондів відповідно до рішень, затверджених радами;

в) спільно з місцевими або повітовими радами визначають несприятливі зони у рамках регіону, зокрема направляють необхідні документи до національного агентства регіонального розвитку національної ради регіонального розвитку;

г) спільно з місцевими або повітовими радами, чи, у разі потреби, із фізичними і юридичними особами з приватним або державним капіталом, що інвестують несприятливі зони, забезпечують спеціальну технічну присутність;

д) подають національному агентству регіонального розвитку пропозиції щодо фінансування затверджених проектів з коштів національного фонду регіонального розвитку [15, 113, 114].

Незважаючи на значні формальні кроки щодо налагодження інституційного співробітництва на регіональному рівні, окремі громадянськості спостерігаються настрої неприйняття нового механізму просторового розвитку, зокрема макрорегіонів як ідеї, успішно насадженої експертами Європейського Союзу на території Румунії.

Стратегія регіонального розвитку **Болгарії**, закон Болгарії про розвиток гірських територій чітко визначають як основне завдання регіональної політики країни зменшення регіональних диспропорцій за допомогою державних інвестицій, реалізації програм реструктуризації економіки та використання можливостей транскордонного співробітництва. Держава повинна надавати гроші на підтримку регіонів із структурними проблемами, прикордонним територіям, причорноморському та дунайському регіонам. Окрім того, урядом вироблено правовий механізм надання державної допомоги регіонам у кризових ситуаціях. З цієї метою створено регіональні фонди розвитку. Проте в умовах бюджетного дефіциту реальнішою буде допомога регіонам завдяки розвитку комунікаційної інфраструктури, залучення іноземних інвестицій.

регіони розвитку, підвищення кваліфікації персоналу та певні територіально-демографічні заходи.

Національна програма регіонального розвитку визначається кабінетом міністрів Болгарії. Координує роботу рада з питань регіональної політики, яка діє при кабінеті міністрів, а втілення місцевих регіональних програм адмініструє міністерство територіального розвитку, житла та будівництва. Реалізація регіональної політики у Болгарії має доволі централізований характер, про це свідчить склад ради регіонального розвитку, до якої входять виключно представники галузевих міністерств.

Проте це аж ніяк не применшує значення тих кроків, які робить Болгарія для розвитку регіонів, а така централізація управління в принципі характерна для країн у стані ринкової трансформації, оскільки регіональні структури ще недостатньо розвинені, а процес перерозподілу владних повноважень іде паралельно з процесом реформування економіки.

На рівні регіону розробкою та моніторингом програм розвитку займається губернатор. В кожному регіоні діє регіональна рада розвитку, яка очолюється губернатором і куди входять мери найбільших муніципалітетів та представники громадських і підприємницьких структур. Однак вона виконує лише дорадчі функції. Програма регіонального розвитку затверджується міністерством територіального розвитку, житла та будівництва.

Щодо вибору моделі регіонального розвитку, то Болгарія віддає перевагу збалансованому розвитку всіх регіонів, проте брак фінансування відповідних регіональних програм спонукатиме на наступному етапі нагромаджувати кошти за рахунок прискореного розвитку конкурентоспроможних регіонів, що впливає із чіткого державного підходу до формування регіональної політики.

Підсумовуючи досвід країн Центральної Європи у формуванні регіональної політики, слід звернути увагу на моменти, які можуть слугувати уроком для країн Східної Європи і зокрема України у процесі становлення національних політик регіонального розвитку.

Перше, політика регіонального розвитку має розглядатися в тісному зв'язку з процесом реформування державного управління та децентралізації. Слід удосконалювати інституційну інфраструктуру, зміцнюючи регіональний рівень з одночасним впровадженням засад субсидіарності. Така інституційна структура повинна створювати умови для активної участі громадян у процесі планування, реалізації та оцінки регіонального розвитку.

По-друге, реформа адміністративно-територіального устрою бажаною, але не критичною для втілення принципів регіональної політики. Так, для Польщі укрупнення воєводств дало б великі шанси кожному з них використати свій внутрішній потенціал, тоді як в Угорщині спроби об'єднання повітів не знаходять підтримки серед громадськості, а в Румунії цей процес був штучно насаджений експертами ЄС. Незважаючи на це, нові адміністративні одиниці не збігаються з регіонами підтримки, що фінансуються через програми Європейського Союзу.

По-третє, усі вищезгадані кроки не можуть бути здійснені без належної правової структури. Повинні бути визначені вищі юридичні інститути та органи регіонального рівня, відповідальні за розробку та втілення в життя програм регіонального розвитку.

По-четверте, мають бути визначені цілі і модель регіональної політики, зокрема визначений пріоритет — територіальне використання чи загальнонаціональна ефективність.

По-п'яте, ефективна політика регіонального розвитку повинна передбачати довгострокові та короткострокові цілі. Якщо довгостроковою метою є забезпечення якості життя та надання основних послуг для всього населення, то короткостроковою — створення передумов для розвитку та ефективного використання місцевого потенціалу в усіх регіонах з метою досягнення довготривалої конкурентоспроможності та стабільного економічного зростання.

І нарешті, інституційна та правова децентралізація мають проводитися фіскальною децентралізацією, яка забезпечуватиме достатній рівень фінансових повноважень регіональних органів влади.

1. Local Economic Development Incentives and International Trends. Westview Press, 1995. — 221 p.
2. Eurostat. Annual Report. — Luxembourg, 1999.
3. Albrechts L. Shifts in Europe and Their Impact on the European Social Structure // An Enlarged European Region in Competition.
4. Green Paper Regional Development Policy in Romania, 1997.
5. European Investment Bank. — Annual Report, 1994. Brussels, 1995.
6. European Region Incentives 1997—1998, London et. al. Bowker Soc. 1998.
7. Keeble D. Core-Periphery Disparities and Regional Restructuring in the EC of the 1990's Symposium, April, 1990.
8. First Report on Economic and Social Cohesion. Brussels: European Commission, 1996.
9. Europe at the Service of Regional Development. Brussels: European Commission.

3.2. Регіональна політика у країнах Центральної Європи

11. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — 171 с.
12. Szalder M. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — С. 62—66.
13. Судах В. Моделей багато, а обирати вам! // Розвиток громад і регіонів України / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 1999. — С. 5—14.
14. Szalder M. Regional Development and Land Use in Hungary // Регіональна політика. — 2001. — № 1(19). — С. 155—158.
15. Глишин П., Шмунсвський З. Соціально-економічний розвиток регіону Тиса // Науковий Вісник ВДУ. — 1999. — № 9. — С. 128—134.
16. Студенніков І., Ткаченко В. Єврорегіон “Нижній Дунай” як чинник економіст. добросусідства і розвитку // На шляху до Європи. Український регіон. — К.: Логос, 2000. — С. 112—114.

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Регіональна демографія й політика – особливості становлення і розвитку

В розвитку теорії й практики регіональної економіки демографічна тема посідає одне з чільних місць. Навіть при поверхневому огляді генезису її виникнення помітно, що у вивченні процесу “деморозвиток — економічна система” поступово з’являється геопросторовий фактор. Частково це мало місце ще у працях філософів античного світу (Ксенофонта, Арістотеля, Платона). В епоху феодалізму — у дослідженнях Ф. Аквінського, Н. Маківеллі, працях соціалістів-утопістів — Т. Мора, Т. Кампанелли, Ш. Фур’є, Р. Оуена, а пізніше — у послідовників А. Сміта та Д. Рікардо Б. Томсона, Д. Брея, Т. Годскіна. Щодо систематизованих демодосліджень методами міждисциплінарного застосування, то до найбільш значимих слід віднести роботи Дж. Граунта, Г. Кінга, фізіократів Ф. Кене та А. Тюрго, Д. Делбрея. Окремий етап аналізу вказаних взаємозв’язків займає становлення теоретичних засад просторової економіки, зокрема теорії факторів розміщення виробництва (Й. Тюнена — “Теорія сільськогосподарського штандорта (місцезнаходження)”, 1826 р., В. Лаунхардта — “Теорія раціонального штандорта промислового підприємства”, 1882 р., А. Вебера — “Теорія промислового штандорта”, 1906 р.), теорії центральних місць (В. Кристаллера — “Теорія функцій розміщення системи населених пунктів і сфери послуг”), теорії регіональної спеціалізації і міжнародної торгівлі (А. Сміт, Д. Рікардо — “теорія абсолютних й відносних (порівняльних) переваг”), теорії взаємозамінності факторів виробництва (праці, капіталу, землі (Е. Хекшера—Б. Оуліна)), вчень просторової організації господарства (А. Льоша), узагальнень регіоналістів (У. Айзарса, Т. Райнера), неокласиків (П. Самуельсона, С. Енке — “Теорія загальної економічної рівноваги”), які з часом знайшли розвиток

визначеннях концепції територіальних систем розселення, територіальної організації суспільства та інших. В цілому можна зауважити, що дослідження економічних питань завжди зводиться до інтересів та потреб населення або ж його певних груп (класів, когорт), які в підсумку реалізуються й отримують конкретні структурно-кваліметричні демооцінки і котрі детермінуються специфікою умов простору і часу. Те, чи варто називати ті чи інші демографічні явища і процеси регіональними, якраз і визначається об'єктом вивчення науки регіональної демографії.

Під час формування регіональної демографії можна вважати задоволення в царині суспільних наук теми регіоналізму як специфічного об'єкта вивчення, теоретико-методологічні засади розвитку якого закладені у праці У. Айзарда та його учня Т. Райнера (1960 р.). В ній, зокрема, підкреслюється, що “регіональна наука — це нова галузь суспільних наук, яка використовує теорії і відкриття інших суспільних наук. Вона робить акцент на вивченні просторового аспекту людської діяльності і його значенні для розуміння суспільної поведінки і суспільних форм. Мета цього вивчення — вивести просторові взаємозв'язки не лише між людьми та їхньою діяльністю, а й між людьми і природним або перетвореним географічним середовищем.

У своїх теоретичних побудовах регіональна наука широко використовує математичні моделі.

Використання слова “регіональна” передбачає системний підхід до простору, що розглядається як місце перебування людини, а слово “наука” виражає наміри застосувати до аналізу критерії певних методів дослідження і розвивати теоретичні схеми та інші методичного характеру.

Слова “регіональна наука” повинна показати, що ця дисципліна не вкладається в рамки ніякої іншої суспільної науки, кожна з них має свій характерний підхід до явищ, що вивчаються: вона пов'язана з регіональною економікою, екологією, теоретичною географією, регіоналізмом (як його розуміють спеціалісти з політичних наук) та іншими суспільними науками і разом з тим повністю відрізняється від них. Кожна з цих наук має свої корисні характеристики, але всі вони доволі неповно враховують просторові аспекти суспільних явищ.

Регіональна наука тісно пов'язана також з деякими прикладними дисциплінами, котрі займаються проблемами обліку просторових аспектів явищ і впливу людини на них. До таких галузей належать міські і районні планівки і планування (транспорт, громадське управління, агрономія, технологія промисловості)” [1].

В Україні регіональна наука найінтенсивнішого розвитку була в економічній географії. Вітчизняна школа регіональних економічних досліджень значною мірою завдячує співпраці українських вчених з авторитетами радянського періоду (Е. А. Алексєєв, І. Александров, Н. Баранський, В. Немчинов, М. Нефедов, А. Пробст, Ю. Саукін, Я. Фейгін, Р. Шніпер). Нині її представляють імена М. Долішнього, Ф. Заставного, О. Паламарчука, В. Поповкіна, Ю. Пітюренко, М. Пістуна, М. Тимчука, О. Шабанова, М. Чумаченка та багатьох інших вчених.

Наведене визначення регіональної науки можна розглядати як теоретико-методологічну базу становлення та розвитку регіональної демографії. На жаль, ідеологічні обмеження розвитку регіональної демографічної тематики, що існували в Україні до здобуття нею державної незалежності, не лише суттєво деформували інформацію про гостроту демографічних проблем у їхньому територіальному вимірі, а й позначилися на розвитку понятійно-термінологічного апарату наукових досліджень. Одним з традиційно вживаних визначень “регіональної демографії” є трактування, яке його дає демографічна енциклопедія майже 20 років назад. В ній зокрема, сказано, що “*регіональна демографія*” передбачає “вивчення закономірностей формування населення в окремих регіонах території країни з врахуванням їхніх особливостей. Важливе значення вона приділяє розробці типології специфічних, соціально-економічних і демографічних умов. Вивчення функціонування населення у системі регіональної економіки передбачає введення синтетичного поняття — “*регіональна соціально-демографічна (економіко-демографічна) ситуація*”. Конкретна соціально-демографічна ситуація обумовлює вибір і застосування доцільних для цього випадку інструментів демографічної політики і всієї політики народонаселення. В регіональних демографічних дослідженнях використовують традиційні демографічні і спеціальні регіональні показники. До спеціальних показників відносяться, наприклад, показники, що характеризують міграцію як джерело приросту населення регіону, та оціночні економіко-демографічні показники (максимально можливі оптимальна чисельність і щільність населення). При їхньому розрахунку виходять з “демографічної місткості” економіки регіону, обумовленої рівнем розвитку продуктивних сил, наявністю природних ресурсів тощо. Для аграрного регіону враховується площа земель, придатна для освоєння, для промислового регіону — функціональні типи населених пунктів, масштаби і форми господарського освоєння природних ресурсів. Вивчення закономірностей відтворення населення регіону пере-

теоретичне пояснення деморозвитку та аналіз системи факторів, що впливають на нього. Для визначення цих факторів та їхніх взаємозв'язків застосовують метод “пошукових логічних схем”, який застосовують у використанні попередньо виконаних досліджень по регіонах з подібною до певного регіону економіко-демографічною ситуацією як першого етапу нового дослідження” [2].

Тема доволі тезисне визначення регіональної демографії зазначає широту потреби її розвитку в умовах трансформаційних змін суспільно-економічної й політичної ситуації не лише у країнах перехідного соціалістичного табору, а й світу загалом. Адже нині в теорії й практиці регіональної економіки й територіального управління одним з питань є підвищення ефективності регуляторних дій. Очевидно, як і в інших країнах, геопросторовий фактор (зокрема визначення оптимальних розмірів території, яка відповідає певній силі регуляторного впливу) у демографічних змінах популяції країни не вивчається (за винятком засобів геополітичного характеру). В Україні для вирішення демопроблем певним кроком має стати відновлення Інституту з проблем демографії.

Одним із стратегічних завдань розвитку регіональної демографії є демографічні прогнози, які повинні визначити різні варіанти параметрів майбутнього руху населення (демоситуації, демопроблеми, демоструктури), допомогти визначити напрями демографічної політики в умовах проблемності, кризовості (депресивності), обмеженої функціональності стану окремих регіонів. Значний інтерес у цьому плані мають напрацювання фахівців і вчених з проблемної демографії (Л. Герш, Е. Фільрозе, С. Пирожков), демографічної статистики, демометрики, соціології.

В останній час у спеціальних публікаціях, присвячених обговоренню доктрини національної демографічної політики, помітне розширення понять розширеного й звуженого трактування демографічних проблем та демографічної політики зокрема. У широкому сенсі власне демографічна політика складається з трьох основних моментів.

1. Впливу на соціальний рух населення (соціальну мобільність або ж переходи населення з однієї групи в іншу).

2. Впливу на природний рух (змінюваність характеристик відокремлених поколінь через процеси народжуваності, смертності, природного приросту, середньої тривалості майбутнього життя).

3. Впливу на механічний рух (переміщення людей з одних місць в інші або міграцію населення). Міграційна політика тісно пов'язана з політикою в галузі розселення людей по території

Щодо розширеного трактування демографічної політики, яке часто трапляється навіть у програмних документах, то воно ще перегукується з напрямками політики соціальної (в демографічній літературі — з політикою народонаселення) і включає такі основні моменти.

1. Зміни умов праці (визначення меж працездатного віку, масштаби зайнятості працездатного населення у працездатному віці, тривалість робочого дня, робочого тижня, охорона праці, кваліфікаційна і спеціальна підготовка, профорієнтація).

2. Зміни умов життя всіх верств населення (реальна заробіткова плата і рівень доходів, майнове розшарування суспільства, масштаби бідності, передумови становлення середнього класу, період перебування у працездатному віці, комфортність проживання, якість обслуговування і його доступність, масштаби вільного часу).

3. Вплив на відтворення населення через соціальну мобільність, режим відтворення поколінь, міграційну рухомість.

Таким чином, визначення суті демографічної політики ґрунтується на тому, що об'єктом її впливу є відтворення населення. Суть як загальнонаціональної, так і регіональної демографічної політики зводиться до досягнення бажаного в довготерміновій перспективі типу цього відтворення. В такому ключі нам видається правомірно користуватись її визначенням як "системи загальнонаціональної на рівні управління ідей і концептуально об'єктивних засобів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути, дотримуючись принципів, адекватних конкретним історичним умовам, передбачають досягнення встановлених якісних та кількісних цілей демографічного розвитку, що відповідають перспективним цілям національно-економічного розвитку держави загалом"[3]. Системний підхід у трактуванні демополітики дає змогу визначити в її складі конкретні структурно-функціональні зрізи.

Так, за *функціональною ознакою* структура демографічної політики може бути представлена такими напрямками:

політикою охорони материнства й дитинства;

політикою стимулювання репродуктивного зростання населення;

політикою регулювання шлюбно-сімейних відносин і державної допомоги сім'ї;

геронтологічною політикою;

міграційною політикою [4].

Територіальна ознака демополітики може бути конкретизована згідно з ієрархією стратегічних і тактичних інтересів та можливостей застосування схем територіального управління.

Завдяючи з рівнів методологічного розвитку демографії, зокрема описового*, експлікативного** і конструктивного***, регіональна демографія й політика як наука в Україні тільки починає одержувати розвиток. Напрацювання демографів-співвітчизників (Рубан Я.А., Маркович Я.М., Каразін В.Н., Ланге І.М., Павловський А.Ф., Срезневський І.І., Рославський-Петровський О.П., Шереметський Д.П., Галаган Г.П., Тарновський В.В., Бунге М.Х., Ябіс М.І., Франко І.Я., Грабовський П.А., Подолинський С.О., Барчад-Чепурківський О.Ю., Якобій А.І., Воблій К.Г., Птушка М.В., Корчак-Чепурківський Ю.О., Томілін С.А., Хоменко А.П.), зроблені понад 50—100 років тому з цього питання, є доволі підґрунтям для розвитку сучасної наукової думки.

4.2. Особливості реалізації демографічної політики в Україні

Особливу роль у забезпеченні повномасштабних економічних перетворень, а значить, і в реалізації суспільством призначення його приватного потенціалу, відіграють особливості демографічного

* Описова демографія — дескриптивна демографія, загальна характеристика чисельності, територіального розподілу населення, рівня й тенденцій демографічних процесів конкретної країни чи регіону. Термін “описова демографія” застосовується також для позначення загальних відомостей про чисельність, склад, розміщення й рух населення конкретної країни чи території, які мають переважно описовий характер, або ж збору і обробки таких даних. Свого трактування змісту описової демографії, як і загальних правил опису демографічної ситуації, немає. Іноді вона ототожнюється зі статистикою населення і розглядається як частина демографічної науки. Часто протиставляється демографічному аналізу, котрий переслідує мету з’ясувати закономірності зростання чи відтворення населення залежно від тих чи інших соціально-економічних факторів. (Демографический энциклопедический словарь. — М.: Сов. энциклопедия, 1985. — С. 299.)

** Експлікація (лат. Explicatio, від explico — пояснюю, розгортаю). — 1. Високе пояснення. 2. Процес, в результаті якого розкривається зміст певної думки, а її частини набувають самостійного існування і можуть відрізнятися одна від одної; розгортання. 3. Пояснення умовних позначень на планах, картах тощо (Словник іншомовних слів / За ред. О.С. Мельничука — К.: Головна редакція УРЕ АН УРСР, 1974. — С. 238.)

*** Конструктивний, конструктивізм (від лат. constructio) — 1. Той, що стосується конструкції, побудови чогось. 2. Творчий, той, що створює умови для наступної роботи, може бути основою для якихось рішень. 3. Як естетичний напрям, що виник на початку 20-х років ХХ ст. Обстоює раціональну доцільність, економічність, лаконізм у засобах виразу, надає великого значення штучним конструктивним формам, абстракціям тощо (Словник іншомовних слів. 1974. — С. 354.)

розвитку, домінуючі тенденції становлення кількісних та якісних характеристик народонаселення певних територій. При найзагальнішому підході народонаселення можна визначити як складну, відносно стійку сукупність людей, що природно-історичним чином формується і безперервно самовідтворюється у процесі виробництва та відтворення безпосереднього життя як головний матеріальний компонент людського суспільства [5]. Беручи до уваги тісний взаємозв'язок розвитку населення і соціально-економічної бази суспільства, чимало вчених, особливо ті, хто дотримувався марксистського світогляду, обстоювали тезу про конкретно-історичний характер законів деморозвитку. Однак не слід перебільшувати залежність наряду розвитку демопроектів від соціально-економічних умов існування людини, оскільки вони значною мірою детермінуються діями власних, суто демографічних, законів і закономірностей.

Неприпустимою, проте, є також абсолютизація незалежності деморозвитку від соціально-економічних умов існування. Така незалежність є лише відносною. При цьому за певних умов, особливо на переломних етапах історичного розвитку, залежність демопроектів від загальної соціально-економічної ситуації посилюється. Такий стан, зокрема, притаманний сучасній Україні, де економічна і демографічна кризи тривалий час взаємозумовлювали та посилювали одна одну.

Неоднозначність деморозвитку не лише суттєво утруднює його дослідження, а й перешкоджає складанню надійних прогнозів природного руху населення на більш-менш віддалену перспективу. Проте стосовно розвитку світового народонаселення можна стверджувати, що у нинішній час (насамперед в економічно розвинених країнах) завершується перехід до сучасного типу його відтворення. Загалом тип відтворення населення розміється як характерна для певного етапу суспільного розвитку єдність інтенсивності основних демопроектів і механізмів їхнього соціального регулювання. Саме завдяки цій єдності і встановлюється домінування того чи іншого типу відтворення населення, що конкретизується за допомогою відповідних режимів такого відтворення. Демографія як самостійна наукова дисципліна обґрунтувала чотири фази демографічного переходу до сучасного типу відтворення населення залежно від коефіцієнтів смертності та народжуваності:

1) фаза, коли зниження смертності випереджає зниження народжуваності, в результаті чисельність населення певних країн зростає;

3) фаза, за якої зростання населення поступово сповільню-

4) фаза, коли процес стабілізації деморозвитку ще не завершу-

5) фаза, коли коефіцієнт смертності зближується з коефіцієн-

Щодо деморозвитку України впродовж останніх десятиліть, можна однозначно стверджувати, що в ній завершився перехід до

Аналіз новітнього деморозвитку країни свідчить, що під впли-

Встановлені дослідники (В. Стешенко, В. Піскунов, Е.М. Ліба-

реконливо свідчили про наявність значних деформацій у розподілі населення країни [8—11]. З початком ринкових перетворень демографічна ситуація в Україні набуває певних змін: деякі особливостей попереднього деморозвитку набули ще чіткішого прояву, інші — почали втрачати свою значущість.

Наприклад, у зв'язку зі спадом виробництва різко зменшилися масштаби маятникової міграції при одночасному зростанні чисельності працівників, що виїжджають на тимчасову (в тому числі й легальну) роботу в інші регіони та за кордон. Отже, практично зникає значна перебудова самої структури деморозвитку, закріплення тих чи інших її елементів на певних ієрархічних рівнях.

За рівнем відтворення населення регіони країни тривалий час істотно відрізнялися один від одного. Суттєво режим відтворення населення був скоригований у 90-ті роки ХХ ст. Різке зменшення міжрегіональної міграції призвело до того, що практично єдиним джерелом приросту населення повсюдно залишились його внутрішні ресурси, причому найменш вичерпані вони, як і раніше, в Західному регіоні. Якщо населення країни у 2000 р. скоротилося на 0,8 %, то населення основних регіонів змінилось таким чином: Західний — з 9,794 млн до 9,758 млн осіб (зменшення на 0,36 %); Центральний (без м. Києва) — з 13,459 до 13,312 млн (на 1,13 %); Південний — з 13,26 до 13,142 млн (на 0,89 %); Східний — з 10,56 до 10,442 млн (майже на 1,2 %). Як бачимо, темпи депопуляції більшості регіонів перевищують загальнонаціональний показник, тоді як у Західному регіоні все ще у 2,2 раза поступаються йому. Загалом в кінці 90-х років епіцентр депопуляції вперше зміщується з Центрального регіону на південний схід. Зокрема, у п'яти індустріальних областях Слобожанщини, Донбасу і Північного Придніпров'я зосереджена майже третина населення країни, але сумарно вони вже декілька років поспіль “забезпечують” понад 40 % його від'ємного приросту. Отже, в наш час максимум депопуляції припадає як на регіон з особливо несприятливою віковою структурою населення, так і на області з надмірною концентрацією важкої індустрії.

Зазначені тенденції деморозвитку підтверджують також вибірково опубліковані дані Всеукраїнського перепису населення (кінець 2001 р.). Перепис зафіксував фактичне зменшення чисельності населення майже у всіх адміністративних районах країни порівняно з поточним статистичним обліком. Виняток становлять лише Волинська та Київська області, в яких спостерігається незначне (відповідно на 7 та 17,5 тис. осіб, або на 0,7 і 1,0 %) зростання населення. Регіональні особливості на цей раз особливо

не простежувались. Наприклад, доволі помітне зменшення чисельності мешканців протягом 2001 р. спостерігалось навіть у кількох областях Західного регіону (Львівська — майже на 77 тис. осіб, Івано-Франківська — на 45 тис.; Закарпатська — на 24; Рівненська — на 11 тис. осіб), що, вірогідно, зумовлене неврахуванням від час перепису якоїсь частини постійного населення, що перебувала на заробітках за кордоном [12].

Ще однією специфічною рисою новітнього деморозвитку в Україні є прискорене скорочення чисельності населення найбільших міст, чого раніше ніколи не спостерігалось. Так, за останнє десятиліття населення Харкова, Дніпропетровська, Донецька, Львівського, Кривого Рогу скоротилося від 3,8 до 10,1 %. Дещо інша ситуація у Львові та столиці країни. За аналізований період населення Львова скоротилось лише на 5 тис. осіб (з 791 до 786 тис.), а Київ — навіть зросло на 41 тис. Фактично Київ залишався єдиним великим містом з незначним приростом населення, який, наприклад у 2000 р., становив 5 тис., або всього 0,2 % [13]. Однак останнім часом і ці міста втрачають властиві їм раніше переваги розвитку. Так, населення Львова за проміжок часу між обома переписами скоротилось вже на 58 тис. осіб (з 791 до 733 тис.), тобто на 7,3 %, в той час як населення Києва зросло з 2,595 млн до 2,646 млн осіб, або тільки на 0,54 % [14].

Специфічно ж населення середніх і малих міст, то воно в цілому скорочувалось повільнішими темпами чи навіть дещо збільшувалось. Всього на сьогодні залишилось лише кілька обласних центрів та міст обласного підпорядкування з нульовим або мізерним позитивним приростом населення (Вінниця, Хмельницький, Черкаси, Івано-Франківськ, Біла Церква тощо).

В цілому ж несприятлива демографічна ситуація, здавна притаманна сільській місцевості, в останнє десятиріччя поширилась і на міста країни. Крім того, останній перепис уперше зафіксував скорочення зростання чисельності сільського населення (у 2001 р. порівняно з поточним обліком на 129 тис., або на 0,8 %), що, очевидно, пов'язано зі зворотною міграцією населення в напрямку "місто — село".

В Україні постійно погіршується вікова структура населення, прискорюється його старіння. Вже у 1991 р. нараховувалось 12,1 млн осіб, що скористалися правом на пенсію, тобто майже 25 % всього населення. У наступні роки чисельність пенсіонерів зростала так: 1992 р. — 13,6 млн осіб, або 26 % населення; 1995 р. — 14,2 млн (27,2 %), 1996 і 1997 рр. — 14,5 млн (відповідно 28,5 %); 1999 р. — 14,5 млн (28,9 %); 2000 р. — також

14,5 млн (29,2 %), 2001 р. — 14,45 млн (29,3 %), 2002 р. — 14,42 млн (29,8 %). Зауважимо, що чисельність реальних пенсіонерів майже на 3 млн перевищує кількість осіб, що вийшли за межі працездатного віку. Загалом за станом на початок 2001 р. у країні особи у віці, молодшому за працездатний, становили 19,9 % з них: у містах — 18,8, на селі — 20,9 %, у працездатному віці — 57,2 % (місто — 60,5, село — 50,1 %), а у віці, старшому за працездатний — 23,4 % (місто — 20,7, село — 29,0 %). Несприятельна вікова структура населення спостерігається в усіх регіонах, особливо виразним є порівняння даних по Західному і Центральному регіонах (табл. 4.1).

*Таблиця 4.1. Розподіл постійного населення за віком по областях Західного і Центрального регіонів у 2001 р., %**

Країна, область	Вікові групи		
	молодші за працездатний вік	працездатного віку	старші за працездатний вік
Україна в цілому	18,7	57,9	23,4
Області Західного регіону:			
Волинська	22,6	55,8	21,6
Закарпатська	23,3	59,1	17,6
Івано-Франківська	21,9	56,9	21,2
Львівська	20,5	57,9	21,6
Рівненська	23,5	56,4	20,1
Тернопільська	20,9	54,9	24,2
Чернівецька	21,4	57,1	21,5
Області Центрального регіону:			
Вінницька	19,3	53,8	26,9
Житомирська	20,1	54,7	25,2
Київська	18,8	57,2	24,0
Кіровоградська	19,3	55,7	25,0
Полтавська	18,0	55,7	26,3
Сумська	17,7	56,3	26,0
Хмельницька	19,8	54,9	25,3
Черкаська	18,7	55,0	26,3
Чернігівська	17,1	53,7	29,2
м. Київ	16,5	64,7	18,8

* Статистичний щорічник України за 2000 рік / Держкомстат України. — К.: Техніка, 2001. — С. 322.

Як бачимо з табл., в усіх центральних областях питома вага населення, що вийшло за межі працездатного віку, перевищує середній загальнодержавний показник, тоді як майже в усіх областях Західного регіону — дещо поступається йому. Натомість частка непрацездатної молоді у всіх західних областях вища порівняно з цим показником по всій країні, а в більшості областей Центрального регіону є близькою або нижчою за нього. В цілому частка молоді в 6 з 27 адміністративно-територіальних одиниць країни частка молоді у віці до 16 років перевищує частку осіб, що вийшли за межі працездатного віку, або ж дорівнює їй. Загальне положення розподілу населення за віком можна спостерігати навіть протягом одного року. Наприклад, у Львівській області лише за 2001 рік частка молоді віком до 16 років скоротилася з 21,2 до 20,5 %, а в м. Києві — з 17,4 до 16,5 %.

Перший український перепис повністю підтвердив тенденції такої складової структури населення. Всього, за його даними, у країні осіб молодші за працездатний вік, становлять 18,1 %, працездатного віку — 58,0 %, а особи у віці, старшому за працездатний, — 23,9 %. Отже, порівняно з поточним обліком населення частка молоді знизилась меншою на 0,6 %, тоді як частка осіб старшого віку зросла на 0,5 % [14]. Виходячи з цього, досить проблематичною виглядає можливість забезпечення у близькій перспективі господарського комплексу більшості областей необхідною робочою силою.

Крім того, загальна демографічна криза зовсім не послаблює проблему зайнятості працездатного населення. Навпаки, постійно зростають диспропорції між пропозицією робочої сили та попитом на неї, іншими словами, відбувається неконтрольоване і неконтрольоване формування ринків праці різного рівня організації. Так, рівень зареєстрованого безробіття в Україні в 1997 р. становив 3,6 %, частельності населення працездатного віку, у 1998 р. — 2,3, у 1999 р. — 3,7, у 2000 р. — 4,3, а в 2001 р. — 4,2 %. На початок 2002 р. найнижчий рівень зареєстрованого безробіття фіксувався в м. Києві (0,8 %), найвищий — у більшості західних і центральних областей (наприклад, у Львівській і Закарпатській областях — 6,2, Волинській — 6,2, Сумській — 6,5, Тернопільській — 7,0, Рівненській — 7,2, Житомирській — 8,1 % і т. д.). Аналіз динаміки безробіття у регіональному розрізі свідчить, що найвищий його рівень, зрешту притаманний Західному регіону, демонструє чітку тенденцію до подальшого його поширення на аграрні області півночі України. За станом на початок 2002 р., рівень зареєстрованого безробіття в країні знизився до 3,7 %. При цьому, як і раніше, найвищий його рівень фіксувався у західних (Рівненська — 7,0 %,

Тернопільська — 6,5, Волинська — 6,0, Закарпатська — 5,1, Івано-Франківська — 4,8, Чернівецька — 4,5, Львівська — 4,1. У центральних (Житомирська — 5,4 %, Сумська — 5,3, Полтавська — 5,0, Київська — 4,9, Чернігівська — 4,5 %) областях найвищим рівнем зареєстрованого безробіття був у деяких східних південних областях і особливо у м. Києві (0,6 %) [15]. Зауважимо, що, за методологією МОП, рівень безробіття у країні є значно більшим порівняно з розрахунками Держкомстату: у 1998 р. — приклад, він становив не 2,3, а 11,3 %, у 2000 р. — не 4,3, а 17,9, а в 2002 р. — не 3,7, а 11,1 %.

Регіональні особливості формування ринку праці в Україні виразно простежуються при аналізі потреби у працівниках. Так, у 2001 р. попит на робочу силу в Україні становив 68,2 тис. осіб, причому найвищим він був у м. Києві та на південному сході (до 15,1 тис.), найнижчим — у Західному регіоні (від 400 осіб у Чернівецькій області до понад 1,2 тис. осіб — у Львівській). Усього попит на робочу силу у цьому регіоні становив 7,5 % загальнодержавного, тоді як у ньому було зосереджено майже 20 % населення країни.

Отже, західні області, незважаючи на збереження певних переваг деморозвитку, виявились в особливо невивігдному положенні порівняно з рештою території країни стосовно зайнятості населення. Подібний стан супроводжувався неухильним навантаженням незайнятого населення на одне вільне робоче місце (кансію). Найбільше навантаження на вільні робочі місця у Західному регіоні було характерне для 1999 р. В Івано-Франківській області пропозиція робочої сили досягала майже 330 осіб на вільне робоче місце при мінімальній потребі в ній.

Певне погравлення в економічному житті країни, що спостерігається впродовж останніх трьох років, супроводжується зростанням попиту на робочу силу, так і значним зменшенням навантаження на робочі місця у більшості областей. Зокрема, на початок 2002 р. попит на робочу силу по країні порівняно з попереднім роком зріс майже у 1,5 раза і становив 96,9 тис. осіб. Найвищим він залишався в індустріально розвинених регіонах (у Донецькій області — 20,5 тис., Харківській — 8,8, Дніпропетровській — 8,3 тис. осіб) та в столиці (10,9 тис. осіб). Найнижчим був у Західному регіоні (від 1 тис. в Рівненській, Тернопільській та Чернівецькій областях до 2,3 тис. — у Львівській). В цілому, попит на робочу силу в Західному регіоні на цей час становив 1,4 тис. осіб, або майже десятку частину (точніше — 9,7 %) аналогічного показника по всій країні.

Отже, позитивні зміни відбулися і в ряді областей Західного регіону, хоча за величиною пропозицій робочої сили цей регіон продовжує й надалі зберігати свій сумнівний пріоритет. Так, у 2001 р. навантаження на одне вільне робоче місце в цьому регіоні становило від 46 до 91 особи по окремих областях, тоді як по Україні в цілому — 17 осіб, по областях Східного та Південного регіонів — від 6 до 23 осіб, а в м. Києві — тільки 2 особи [16].

У 2002 р. навантаження на кожне вільне робоче місце у Західному регіоні становило по окремих областях від 24 до 44 осіб, в той час як по всій країні — 11, по більшості південних та східних областей — від 4 до 12, а в м. Києві та Севастополі — лише 1 особу [17]. Напруження на ринку праці нерідко послаблюється таким фактором для економічного прогресу шляхом, як виїзд працездатного населення за кордон на тимчасові або сезонні роботи. За офіційними даними, лише з 4 областей Карпатського регіону виходять на тимчасові заробітки в країні “близького” і “далекого” зарубіжжя виїждить близько 700 тис. осіб, або до 20 % загальної кількості працездатного населення [18]. Всього на заробітках за кордоном перебуває від 5 до 7 млн українських громадян. За такою динамікою, очевидно, важко передбачити реальність прискореного використання економічних потенціалів усіх регіонів, а також оптимальний розвиток людського потенціалу всієї країни.

Аналіз сучасної демографічної ситуації в Україні засвідчує таке суттєве погіршення ряду визначальних якісних характеристик людського потенціалу (здоров'я населення, рівень загальної та професійної освіти, культури та ін.). Зокрема, встановлено ієрархію та динаміку основних причин смертності. Наприклад, з 1985 по 2002 р. смертність від хвороб органів кровообігу зросла в країні майже на 25 %, від новоутворень, переважно злоякісних, — на 17,4 %, від нещасних випадків, травм і отруєнь — у 1,5 раза. І лише смертність від хвороб органів дихання скоротилася на 17,2 %. Висока градація основних причин смертності притаманна більшості регіонів, крім Західного, де на третє місце висунулась смертність від хвороб органів дихання. Структура основних причин смертності має високий рівень кореляції з поширеністю тих чи інших захворювань. У медичній статистиці прийнято реєструвати захворюваність за класами хвороб (всього виділяється 23 класних позицій). Аналіз даних щодо цього питання свідчить, що в Україні протягом 90-х років неухильно зростала захворюваність населення за більшістю виділених класів хвороб — за 11 позицій. При цьому ріст захворюваності становив від 13 % (деякі інфекційні хвороби) до 230 % (хвороби крові та кровотворних ор-

ганів). Ї лише за 4 позиціями (розлади психіки, хвороби органів дихання та ін.) відзначалось певне зменшення захворюваності. Значного поширення набули такі небезпечні захворювання, як СНІД, туберкульоз в активній формі тощо. Тенденції до поширення цих та інших хвороб спостерігаються в усіх регіонах. Тут можна виділити своєрідних "лідерів" (наприклад, по СНІДу – причорноморські області, Донбас, Дніпропетровщина, а також тощо). Дещо краще положення із захворюваністю у Західних регіонах, проте за окремими нозологічними категоріями і цей рівень вже впритул наблизився до загальнодержавного рівня (захворів у Львівській області на 100 тис. мешканців у 2001 р. припадало вперше встановлених випадків захворювання на активний туберкульоз порівняно з 69,5 випадками по Україні) [19].

У країні спостерігаються і певні втрати інтелектуального компоненти трудового потенціалу. Зменшуються обсяги підготовки кваліфікованих робітників професійно-технічними навчальними закладами та фахівців ВНЗ I-II рівнів акредитації, спостерігається неоптимальний розподіл фахівців вищого рівня кваліфікації за віком (наприклад, у 2000 р. по країні 51,8 % докторів наук мали вік 60 і більше років), різко скорочується кількість спеціалістів, що виконують науково-технічні роботи, багато науковців виїждять за кордон (тільки у 1999–2001 рр. — майже 450 кандидатів і докторів наук, переважно молодших вікових груп) [20].

Отже, внаслідок дії цілої низки об'єктивних і суб'єктивних факторів у сучасній Україні гостро стоїть проблема залучення до подальшого погіршення кількісних і якісних параметрів трудового потенціалу. Необхідно вдосконалювати демографічну політику на загальнонаціональному та регіональному рівнях.

Однак за сучасних умов демографічна політика у традиційному виді, тобто коли вона за мету має негайне і суттєве покращення показників деморозвитку, застосовується надто рідко і завжди не супроводжується довготривалими очікуваними результатами. Важелі суто демографічного впливу, змістом якого є безпосереднє управління демографічною поведінкою населення, зазвичай не спрацьовують. Тому у передових країнах демографічна політика суттєво трансформується, її методи, заходи та організаційні форми дедалі більше набувають виразного соціально-економічного характеру, базуються на застосуванні економічних механізмів. Крім того, за будь-яких умов демографічна політика буде ефективною лише тоді, коли економічні механізми її втілення будуть узгоджені тимучасно з механізмами мотиваційними, що виступають індикаторами ступеня сприйняття цієї політики населенням.

відповідності її потребам, інтересам та прагненням людей.

Актуальним для країни є здійснення такої демографічної політики, основні складники якої спиратимуться на використання економіко-економічних та мотиваційних механізмів регуляції діяльності, додатково підкріплених відповідними законодавчими актами. У такому вигляді демографічна політика є необхідним інструментом соціальної політики держави в цілому. Одним із прикладів такої політики є ухвалена Кабінетом Міністрів України у вересні 2002 р. Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002 року. Згідно з цією програмою, держава надасть фінансову допомогу 75 тис. молодих (віком до 30 років) сімей, яку слід погасити протягом 30 років. При цьому, якщо сім'я не має дітей, то вона зобов'язана виплачувати 3 % річних. Коли ж сім'я матиме одну дитину, то вона повинна погасити наданий кредит повністю. Якщо матиме двох дітей, то держава бере на себе погашення 25 % кредиту, а якщо трьох і більше дітей — 50 %. Як бачимо, програма розрахована сприяти зростанню народжуваності за допомогою суто економічних механізмів. Однак ефективність програми може бути перевірена лише з плином часу.

Аналіз новітнього деморозвитку країни та її регіонів свідчить, що на основу демографічної політики в ній повинні бути прийняті заходи, спрямовані на зміцнення здоров'я населення і забезпечення такого рівня загальної та професійної його підготовки, які дозволять повноцінніше функціонувати трудовому потенціалу як пріоритетного розвитку його якісної визначеності.

Зважаючи на особливості демографічних процесів у Західному регіоні країни, регіональна соціально-демографічна політика стоїть на поліпшення стану здоров'я як інваріант загальнодержавної політики. Здійснюватись у рамках реформування всієї системи охорони здоров'я, враховуючи світовий досвід у цій сфері: поступово переорієнтовуючи лікувальну медицину на так звану громадську сторону здоров'я. Ця система, спрямована на попередження різних роду захворювань, не може повністю підмінити традиційну медицину з її клінічним обслуговуванням. Тому обидві системи мають функціонувати паралельно, але значення громадської охорони здоров'я як найперспективнішої й економічно доцільної постійно зростатиме.

У зв'язку з цим в регіоні необхідно:

1) адаптувати до ринкових умов окремі розділи раніше розробленої комплексної цільової програми "Підвищення якості трудового потенціалу", насамперед ті, що стосуються попередження

та ранньої діагностики особливо небезпечних або найпоширеніших захворювань (пульмонологія, онкологія, кардіологія тощо).

2) сприяти всебічному розвитку сімейної медицини як особливо перспективного напрямку реформування охорони здоров'я пов'язаного з підготовкою необхідної кількості лікарів ширшого профілю, спроможних ефективно надавати первинну та необхідну медичну допомогу, здійснювати комплекс профілактико-лікувально-діагностичних і реабілітаційних заходів, вирішувати медико-соціальні проблеми сім'ї;

3) цілеспрямовано впроваджувати страхову медицину, яка дасть змогу пристосувати систему охорони здоров'я до регіональних відносин, зокрема до функціонування медичних закладів різних форм власності у конкурентному середовищі;

4) вдосконалювати традиційну медицину з її клінічними обслуговуванням населення за рахунок розширення діапазону стратегічних і тактичних завдань, що передбачає зміну структури видів меддопомоги на користь ресурсозберігаючих видів, оптимізацію мережі медичних закладів, перепрофілювання лікарів, формування фонду, акредитацію закладів охорони здоров'я, створення нового медичного простору в рамках певної адміністративної одиниці, створення і розвиток медико-економічної статистики та медико-економічного аналізу тощо;

5) розбудовувати оздоровчу інфраструктуру, повніше використовувати рекреаційні спроможності регіону, в тому числі здійснювати трансформації існуючих курортів у курортполіси та створювати нових рекреаційних парків і курортполісів як рентабельних соціально-економічних структур, інтегрованих на профілактико-лікувально-реабілітаційно-оздоровчу діяльність у сфері охорони здоров'я.

Важливим аспектом соціально-демографічної політики в регіоні, спрямованої на збереження та нарощування якісних параметрів його трудового потенціалу, є вдосконалення існуючої системи освіти. Адже в умовах незавершеності ринкових перетворень достатньо високий освітній ценз населення, його професійно-кваліфікаційний розподіл є неадекватними щодо можливостей їхньої реалізації. У зв'язку з цим регіони потребують:

1) регулярного здійснення моніторингу кон'юнктури ринку праці, що повинно сприяти структурній реорганізації господарського комплексу регіону та впорядкуванню відповідно до державної національної програми "Освіта" ("Україна XXI століття") мережі освітніх закладів усіх типів;

2) підготовки в регіоні необхідної кількості працівників спеціалізації шляхом синхронізації і відповідного узгодження

навчальних закладів, органів влади, підприємств та інших суб'єктів господарської діяльності, регіональних служб зайнятості;

3) експансивного запровадження у навчальний процес новітніх технічних засобів та технологій, впровадження у діяльність вузів вищих рівнів акредитації, багаторівневого навчання (від ліцею до докторантури), застосування різноманітних форм його організації (включаючи дистанційну та кореспондентську);

4) оптимізації взаємодії державних і недержавних освітніх закладів, нарощування кадрового потенціалу останніх, а також залучення у закладах різного підпорядкування форм здійснення навчального процесу;

5) координації за допомогою створення та функціонування банків даних обміну інформацією з сусідніми регіонами стосовно підготовки кадрів і потреби в них, а отже, стосовно можливості розподілу між ними робочої сили, формування цивілізованих умов праці.

Зрозуміло, що означені заходи впливають на демографічний розвиток регіону лише опосередковано. Однак об'єктивно вони спричиняють подальшому погіршенню демографічної ситуації на місцях. Серед заходів регіональної соціальної політики, спрямованої на оптимізацію використання наявного трудового потенціалу, особливе місце належить удосконаленню діяльності територіальних центрів зайнятості. До них належать такі:

а) розширення мережі центрів зайнятості, організація їхніх структурних підрозділів у працевлаштувальних місцевостях, забезпечення новостворених центрів потрібною кількістю фахівців;

б) з метою забезпечення всіх центрів зайнятості кадрами спеціалістів з питань профорієнтації, психології, соціології, права, інформатики і програмування та інших перспективних дисциплін організація підготовки їх у вузах вищих рівнів акредитації;

в) за рахунок зміцнення фінансової самостійності служб зайнятості створення нею власної навчальної бази для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації вивільнюваних працівників, безробітних, інших груп незайнятого населення;

г) активізація спільної роботи з навчальними центрами, вищими навчальними закладами, професійно-технічними закладами з освоєння незайнятим населенням нових професій (менеджери, фахівці з маркетингу тощо), систематичний перегляд переліку найнеобхідніших для розвитку регіону професій і спеціальностей;

д) надання методичної і практичної допомоги недержавним структурам сприяння зайнятості, включаючи спеціалізовані фір-

ми, для яких цей вид діяльності є основним, а також підприємств посередницьких фірм, що принагідно пропонують свої послуги на ринку праці.

Здійснення цих заходів обумовлено також тим, що пряме втручання держави в деморозвиток дає або лише короткотерміновий ефект, або взагалі залишає репродуктивну поведінку громадян без змін. Тому як на державному, так і на регіональному рівнях соціально-демографічна політика повинна передбачати мінімальне коригування режиму відтворення населення. Це забезпечується реалізацією на місцях загальнодержавних цільових програм, спрямованих на поліпшення матеріального стану та умов'я різних соціальних і вікових груп населення, зокрема матерів і дітей, а також сімей в цілому.

Таким чином, лише подолання економічної кризи, особливого такого її прояву, як наявність величезної маси повністю або частково незайнятого населення працездатного віку, зростання реалних доходів середньостатистичної сім'ї повинно стати тим "ключовим механізмом", який призупинить подальший демографічний занепад постсоціалістичного суспільства, а в майбутньому, вірогідно, сприятиме позитивній зміні демографічної поведінки населення. Саме за таких умов стане можливою гармонізацію різномодальних механізмів, відповідальних за досягнення базових якісних і кількісних параметрів розвитку трудового потенціалу кожного регіону країни.

1. Regional Science Association Papers. — Vol. XVI, 1966.
2. Демографический энциклопедический словарь / Редкол.: Виноградов Д.И. (гл. ред.) и др. — М.: Сов. Энциклопедия, 1985. — С. 364—365.
3. Економічна енциклопедія. У трьох томах. — Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (від. ред.) та ін. — К.: Видавничий центр "Академія", 2000. — С. 306—307.
4. Мандибура В. Соціальна політика держави та її структурні складові. Україна: аспекти праці. — К., 2000. — № 7. — С. 21—23.
5. Народонаселение. Энциклопедический словарь. — М.: Большая Российская Энциклопедия, 1994. — С. 251.
6. Демографический энциклопедический словарь. — М.: Советская Энциклопедия, 1985. — С. 115.
7. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Держкомстат України. — К.: Техніка, 2001. — С. 316.
8. Стещенко В., Піскунов В. До питання про концепцію національної демополітики // Демографічні дослідження. Вип. 18. — К.: ІЕ НАН України, 1996. — С. 3—42.
9. Либанова Э.М. Продолжительность жизни населения. Опыт комплексного регионального исследования. — К.: Наукова думка, 1991. — 197 с.

4.2. Особливості реалізації демографічної політики в Україні

12. Зяць Т.А. Економічне регулювання сфери відтворення робочої сили. — К. Ленвіт, 1997. — 151 с.
13. Тамра А.У. Воспроизводство населения. Территориально-организационный аспект. — К.: Наукова думка, 1990. — 172 с.
14. Урядовий кур'єр. — 2002. — 28 грудня.
15. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Держкомстат України. — К. Техніка, 2001. — С. 323.
16. Урядовий кур'єр. — 2002. — 28 грудня.
17. Статистичний щорічник України за 2001 рік / Держкомстат України. — К. Техніка, 2002. — С. 367—380.
18. Статистичний щорічник України за 2000 рік. — С. 356.
19. Статистичний щорічник України за 2001 рік. — С. 376.
20. Романюк М. Міграції населення України: національні пріоритети та диференціація механізму регулювання // Економіка України. — 2002. — № 9. — С. 39.
21. Статистичний щорічник України за 2001 рік. — С. 488.
22. Там само. — С. 338.

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

5.1. Суть, принципи та особливості механізму реалізації регіональної соціальної політики

В сучасних наукових дослідженнях розробка механізму реалізації регіональної соціальної політики є надзвичайно різноплановою. Одні розглядають його (прямо або опосередковано) у контексті узгодження різних схем макроекономічного регулювання розвитку держави (національний рівень), інші — у межах окремих її частин в аспекті територіальної організації соціального життя (рівень внутрінаціональних регіонів), ще інші — у глобальному аспекті — в контексті інтеграційного міждержавного розвитку (наднаціональний рівень). В останні роки в Україні питання регіональних аспектів соціальної політики стали об'єктом посиленої уваги дисертаційних робіт. Це позначилося на розвитку науково-понятійного й термінологічного апарату регіональних досліджень соціальних проблем, активізувало вироблення пропозицій щодо оптимізації управлінських рішень.

У цьому випадку поняття механізму регіональної соціальної політики трактується як сукупність послідовних інституціональних, правових, організаційних, економічних управлінських заходів і способів регуляторного впливу (нормативно-цільових, прогностичних, обліково-інформаційних, аналітико-діагностичних, фінансово-економічних, договірних, ресурсно-розподільчих, контрольово-ревізійних та інших) з приводу часового та геопросторового налагодження взаємозв'язків (структурних, функціональних) між суб'єктами соціального розвитку певної території з метою досягнення випереджаючих порівняно з середніми по країні темпів рівня і якості життя населення, забезпечення стабільних умов підвищення його добробуту, інтелектуального зростання та духовного збагачення. В економічному сенсі мова може йти про шляхи

створення та накопичення людського й соціального капіталу. Цей механізм реалізації регіональної соціальної політики відбувається у двох проекціях: вертикальній (по лінії дії інтересів центр — регіони) та горизонтальній (по лінії прояву власне регіональних інтересів). В основу такого ділення проекцій покладено принципи територіальної організації і розвитку системи соціально-економічних, у т. ч. міжбюджетних відносин, засади (ряд принципів мають загальну дію — історизму, системності, ефективності, справедливості, стабільності тощо [1], розумної достатності, адекватності, поступовості [2], цілеспрямованості, науковості, ієрархічності, розподілу, ресурсного забезпечення, поєднання галузевих і територіального підходів, зворотного зв'язку [3]). У першому випадку механізм будується на принципах партнерства, субсидиарності та доповнюваності; у другому — ізоморфності (ізометрія [латинськ.] і грец. Μέτρον — міра) — збереження пропорцій органів і частин тіла у період росту організму), рівноваги, мінімальної достатності, солідарності.

Елементами (важелями) механізму реалізації регіональної соціальної політики є [4]: система соціальних гарантій (фіксатори граничних обов'язків і відповідальності держави та громадян, а також партнерства, згоди між владою та населенням з питань співвідношення між споживанням і нагромадженням, темпами росту витрати та продуктивності праці); соціальних стандартів (засоби забезпечення конституційних прав громадян у сфері соціальних гарантій, необхідних для визначення фінансових нормативів); соціальних бюджетів (законодавчо визначених обсягів гарантованих соціальних послуг, які надаються на безплатній чи пільговій основі); інших граничних соціальних обмежувачів (граничні значення показників обсягів фінансування науки, освіти, культури, здоров'я). Від того, наскільки відповідально будуть використані вони в практику управлінської роботи, залежить ефективність регіональної соціальної політики.

Інструментами механізму регіональної соціальної політики є стратегічні й тактичні акти та документи управлінського характеру: різнострокові прогнози соціально-економічного розвитку території на перспективу (5—10—25 років), комплексні програми соціально-економічного розвитку регіону (3—5 років), схеми регіонального планування, місцеві цільові (галузеві) програми.

Формування та забезпечення ефективності дії такого механізму — процес складний і тривалий. Ряд факторів, що визначають рівень його ефективності, лежить у площині міжнародних вимог до розвитку національних держав. Натомість у середині країни

поспішність кроків ринкової переорієнтації теорії та практики територіального управління у царині соціального розвитку нерідко обертається суттєвими втратами для суспільства. Наприклад, на початку 90-х років зміна традиційних принципів проведення соціальної політики в Україні, суть яких полягала в утвердженні соціальної справедливості через збереження соціальних гарантій кожному члену суспільства, на нові принципи, що лише декларативно (без дотримання контролю за виконанням) передбачали забезпечення однакових можливостей соціального розвитку для всіх громадян, призвели до різкої поляризації доходів окремих верств населення. В умовах кризового згортання обсягів виробництва та скорочення фінансової бази бюджетного забезпечення соціальних програм відбулося передчасне згортання державою гарантій задоволення цілої низки соціальних потреб населення. Територіальне управління соціальним розвитком штучно було звужене аж до здійснення відповідними органами виключно превентивних, захисних функцій. Курс на дотаційні механізми допомоги бідним, а не на підвищення продуктивності праці і доходів працюючих як основи розширення податкової бази (мотиваційно-стимулююча функції) та на ріст особистої заінтересованості і відповідальності громадян за своє благополуччя (статусна, адаптаційна, розподільча функції), став ознакою низької ефективності соціальної політики як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Це проявилось насамперед у сфері забезпечення зайнятості, налагодження трудових відносин, безпеки, гігієни побутового та виробничого середовища, охорони здоров'я, сім'ї та материнства, освіти, соціального забезпечення. Постає питання про пошук у системі територіального управління соціальним розвитком нових схем розподілу повноважень, таких, які не просто брали до уваги розбалансовану в попередні роки систему основних макроекономічних факторів соціально-економічного розвитку України — внутрішніх (праця, капітал, НТП), зовнішніх (взаємодія з економікою світу), розбудова громадянського суспільства [5], а й вписувалися б у нове поле міжбюджетних відносин, покликаних до життя адміністративною реформою в Україні, земельним, податковим кодексами, іншими законодавчими актами.

Наприклад, ретроспективний аналіз причин низької ефективності механізму реалізації соціальної політики в Україні свідчить, що всі її зриви мають макроекономічну природу. Зокрема, у сфері праці та зайнятості завдання реалізовувались за специфічними схемами, закладеними у державні програми, при відсутності кон-

... за дотриманням базових співвідношень між ВВП, інфляцією та безробіттям. Зокрема, розбіжності між темпами спаду рівня зайнятості та ВВП сягнули шестикратної межі. Через недосконалість статистичного обліку прихованої зайнятості ситуація вийшла з-під контролю держави [6].

Продуктивність суспільної праці протягом 90-х років ХХ ст. скоротилася у два, а за окремими підрахунками — в три рази [7–9]. Цей показник, до того ж, жодного разу не брався до уваги при розробці територіальних програм соціально-економічного розвитку, зокрема зайнятості.

Середньомісячна чисельність робітників і службовців у 90-х роках скоротилася на третину, реальна заробітна плата — у 3,6 рази, а реальні доходи населення — у 4,4 рази [10]. Вплив держави на зайнятість через мотиваційні стимули до праці був замінений негативним механізмом гальмування обсягів бідності. У свою чергу, соціальні компенсатори застосовувалися з використанням слабко ґрунтованих соціально-економічних нормативів (нормативи рівня та умов оплати праці, формування доходів і витрат населення, соціального забезпечення, рівня споживання, зокрема споживчого бюджету (СБ) та ін. Через недосконалість вітчизняної системи соціально-економічних нормативів цей вплив не став ефективним засобом регулювання об'єктивних процесів у сфері соціального розвитку й працевикористання.

Щодо регулювання співвідношень між структурно-кваліметричними параметрами зайнятості та попитом на робочі місця і вакансії, то для взаємоузгодження фаз циклічної динаміки процесів створення трудового потенціалу з циклами інвестиційної активності, а значить і для інноваційних змін у спеціалізації основних галузей, термін в 10–12 років (якими були 90-ті роки) виявився надто коротким. Вихідною умовою забезпечення стабілізації соціального життя території є структурна (галузева, інституційна, організаційна, територіальна) трансформація економічної системи регіону. Нині ж саме “структурна недосконалість економіки унеможливує збалансований розвиток ринку праці за критеріями оплати- і працемісткості виробництв” [11].

Співовно ж зайнятості і добровільної незайнятості, то, на відміну від країн з розвинуеною економікою, де з цією метою застосовується показник природної норми безробіття, у вітчизняній практиці практично немає уніфікованих методик забезпечення державного впливу на цю надзвичайно важливу макроекономічну категорію. У спеціальній літературі можна зустріти наближені значення природної норми безробіття для економічного середо-

вища України (наприклад, для 1994 р. його значення було визначено на рівні 2,5—3 % [14]), однак ці розрахунки не мають практичного регуляторного застосування в державі. Практично єдиною спробою практичного впливу на таке співвідношення стали методичні рекомендації працівників НДІ праці і зайнятості населення Мінпраці і НАН України щодо розрахунку допустимого (ж природного) рівня безробіття за критерієм фінансової спроможності бюджету держави [15]. Цю норму пропонується також використовувати для проведення міжрегіональних порівнянь оцінки стану соціального життя (зокрема, рівня соціальної напруги) та здійснення спеціальних регулюючих заходів з підвищення ефективності заходів соціальної політики. Наприклад, в Україні при середньому рівні допомоги з безробіття 40 грн. на місяць співвідношення між рівнем зайнятості та допустимим рівнем безробіття мало б бути, за розрахунками фахівців, у 1998 р. 79,5 і 4,62 %, у 1999 р. — 79,0 і 3,59 % [15].

У 90-х роках в Україні держава за жодним з напрямів макроекономічного регулювання соціального розвитку не дотрималась принципів обґрунтованого розподілу і перерозподілу суспільного продукту та досягнення на цій основі належної ефективності соціальної політики. Такий стан справ у сфері макроекономічного регулювання суспільного життя особливо негативно позначився на соціальних процесах, практично заблокував реалізацію завдань мезо- та мікрорівневого регулювання працевикористання, зокрема, пропорцій між обсягами економічно неактивного та зайнятого економічною діяльністю населення території, обсягами вивільнення робочої сили підприємствами території (насамперед одночасного) та кількістю впроваджуваних нових робочих місць і вакантних посад, рівнем оплати праці та зовнішнім міграційним оборотом робочої сили регіонів чи окремих поселень, статевіковою структурою жителів населеного пункту чи регіону та плинністю кадрів на основних (зокрема, трудомістких) підприємствах, розташованих у його межах, тощо.

Особливо тісні взаємозалежності щодо стабілізації соціального розвитку простежуються між макро-, мезо- та мікрорегулюванням пропорцій стосовно заробітної плати, зокрема:

частки заробітної плати у ВВП;

мінімального розміру тарифної ставки першого розряду в розрахунку мінімальної оплати праці і прожиткового мінімуму;

співвідношення рівнів тарифних ставок першого розряду (мінімальні ставки оплати праці) у різних галузях економіки з урахуванням складності та умов виконуваних робіт;

мінімальних розмірів доплат і надбавок до тарифних ставок (класових окладів), що мають міжгалузевий характер, порядку перекладу (індексації) мінімального розміру тарифної ставки першого розряду, виходячи з динаміки споживчих цін на товари і послуги, зміни ефективності виробництва; міжгалузевих нормативних актів з питань тарифікації і нормування праці;

встановленої межі частки основної заробітної плати у винагороді за працю в економіці [12].

Щодо взаємоузгодження механізму реалізації регіональної соціальної політики з механізмами взаємозв'язку української економіки й економіки світу, то, як свідчать результати дослідження, системно-координаційні управлінські дії у плані розподілу повноважень "центр — регіони" в нашій державі практично відсутні. З огляду на те, що склалися, основний акцент нині перенесено на внутрішні фактори активізації механізму регіональної соціальної політики. Звісно, що епіцентром уваги, як і на загальнодержавному рівні, є людина. Однак реальний потенціал активізації механізму не порівнюється з особливостями регіонального демовідтворення. В Україні в найближчі 15 років демонавантаження на працююче населення зросте на 100—150 осіб на тисячу працюючих. Це не зможе компенсуватися досягненнями НТП, як це спостерігається в розвинених країнах світу, а тому вже нині ставить на перший план потребу посиленого контролю за збереженням людського потенціалу в умовах високого рівня безробіття. До речі, щодо структури капіталу, то в близькому майбутньому вибуття людського основного капіталу може сягнути 70 %. Це потребуватиме його покриття, за підрахунками вчених, близько 350 млрд дол. В умовах, коли на інновації розраховувати немає звідки, нас чекає високий рівень капіталомісткості праці. Вартість одного робочого місця у малому бізнесі становить 2—3 тис. доларів США, в середньому — 10—12 тис. доларів США, а у високотехнологічному — 50—100 тис. Зрозуміло, що це спричинятиме зростаючі вартості реалізації всіх соціальних програм.

Виходячи із ситуації слід шукати у комплексності заходів щодо удосконалення механізмів регіональної політики й територіального управління — через створення системи нормативного забезпечення реформування соціальної сфери та її інфраструктури, забезпечення реалізації соціальних гарантій на рівні допустимих мінімальних стандартів, застосування системи єдиних мінімальних стандартів з метою обмеження спроб лобіювання територіальними своїми інтересами, створення ефективної системи моніторингу та контролю за змінами у соціальному розвитку регіонів. На

регіональному рівні — це проведення незалежної експертизи законодавчих та інших підзаконних актів з точки зору їхніх соціально-економічних наслідків для території; розробка оригінальних моделей реалізації регіональної соціальної політики у контексті реформування економіки регіонів; ефективного розвитку, виходячи з перспектив раціонального використання наявних ресурсів; самоврядування (згідно з Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”); розробка та впровадження з метою реалізації гарантій зростання добробуту населення і формування середнього класу; системи регіональних соціальних норм і нормативів (на рівні середніх регіональних стандартів); підтримка шляхом апробації і поширення місцевих ініціатив навичок проведення соціальної роботи та інших напрямів розвитку регіональної соціальної політики; визначення особливостей і принципів розвитку та територіальної організації соціальної інфраструктури; поширення практики формування та реалізації цільових програм соціального розвитку регіонів тощо.

Механізм реалізації регіональної соціальної політики тісно корелює з розбудовою громадянського суспільства. Вітчизняні вчені зазначають, що основними ознаками демократизації та професіоналізму суспільства слід вважати участь населення у громадських утвореннях [5]. Наприклад, за кордоном їх нараховується тисячі, в Україні ж станом на початок 2001 р. таких було лише 1267. Щодо найбільших з них (об’єднань професійної спрямованості), то їх налічується лише 228, причому територіальний розвиток останніх є надзвичайно строкатим. У 2001 р. ситуація трохи поліпшилась (усіх легалізованих об’єднань громадян нараховувалось 1631, в тому числі громадських організацій — 1506). Серйозних кардинальних зрушень в цьому плані не відбулося. Звісно, в таких умовах соціальна політика держави має шанси тривало “бути” у законсервованому стані.

Таким чином, механізм реалізації регіональної соціальної політики в Україні потребує суттєвих змін. Насамперед слід по-новому підійти до формування “дерева цілей” соціального розвитку великих регіонів України, розробити програми (узгоджені за змістом, термінами виконання, рівнями управління з програмами іншого виробничо-технічного, наукового, соціально-економічного, демографічного, фінансового розвитку), забезпечити появу оптимальних організаційно-управлінських структур на зразок криття представництв уряду у великих регіонах, тимчасових центрів розвитку депресивних територій чи спеціальних зон, гарантувати

створив зв'язок загальнонаціональних і регіональних моделей реалізації соціальних програм. На низинних рівнях територіальних систем точкою опори мають виступати соціальні паспорти розвинутих населених пунктів, котрі, акумулюючи інформацію про дійсні соціальні потреби в розрізі окремих соціальних верств населення, стануть базою формування нових регіональних стандартів і соціальних нормативів. У прикладному аспекті йдеться про формування ієрархічно представлені матриці показників діагностики соціального стану території: попиту (показників соціальних потреб) і пропозиції (показників ресурсного забезпечення соціальних благ), важливою характеристикою якої була б балансова форма представлення розрахунків.

У цілому ж реалізація регіональної соціальної політики може бути ефективною за умови, якщо бюджети усіх рівнів будуть не недостатніми, а стимулюючими, якщо в практиці роботи застосовуватимуться балансові методи планування та прогнозування соціально-економічного розвитку, а соціальні програми формуватимуться на стабільній нормативній базі.

На національному рівні регіональна соціальна політика здійснюється з урахуванням об'єктивних особливостей соціально-економічного розвитку територій і покликана гарантувати однакові умови життя для населення незалежно від місця проживання. Тому в центрі територіальне соціальне управління перебуває проведення заходів щодо бюджетного вирівнювання між регіональними відмінностями у доходах, рівнів зайнятості, соціальної інфраструктури, транспортної мережі, забезпечення на всій території країни державних диференційованих стандартів. З метою реалізації цього завдання першочергово слід вирішувати питання соціального розвитку сіл (нині рівень благоустрою сільських населених пунктів, повнота і якість обслуговування сільських територій значно відстають від міських стандартів), а також підтримку депресивних територій (через розвиток підприємництва, залучення приватних інвестицій, реструктуризацію підприємств, надання їм допомоги). Програми для регіонів соціального неблагополуччя з низьким рівнем життя передбачають реалізацію додаткових заходів щодо соціальної підтримки населення, будівництва об'єктів соціальної інфраструктури та житла.

Вирішення завдань територіального соціального управління здійснюється і на регіональні органи державного управління та місцевого самоврядування. Адже саме вони компетентні розробляти та реалізувати регіональні соціальні програми, надавати адміністративну соціальну допомогу, забезпечувати нормальне функціону-

вання установ соціальної інфраструктури, вирішення проблем праці, побуту людей. Реальні потреби регіонів у бюджетних ресурсах оцінюються на підставі соціальних стандартів і фінансових нормативів. Форми надання державної фінансової допомоги регіонам на соціально значимі цілі диверсифікуються у вигляді цільових трансфертів, дотацій, інвестиційних субвенцій (на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист). При цьому регіони з'являються з урахуванням їхнього економічного потенціалу, географічного положення, природних умов).

Таким чином, механізм регіональної соціальної політики включає проведення певного комплексу заходів у контексті забезпечення умов реалізації організаційно-правових, соціально-економічних і фінансових, технічних управлінських рішень. Йдеться про такий механізм, який, акумулюючи в собі структурні елементи соціальної політики, націлені на планування основних сфер життєдіяльності населення території (перерозподіл суспільного продукту, стабілізація демографічного стану, зайнятість та охорона праці, соціальний захист і соціальне забезпечення, соціальна безпека, інфраструктурне забезпечення), сприяв би узгодженню пріоритетів регіональної соціальної політики (за змістом, термінами виконання, рівнями управління) із засадами промислово-виробничо-технічної, науково-інтелектуальної, фінансово-бюджетної, кредитно-банківської, місцевої, природоохоронної та соціально-демографічної політик, забезпечував би взаємозв'язок національної і регіональних моделей соціально-економічного розвитку території.

Формування ефективного механізму реалізації регіональної соціальної політики потребує інституційного забезпечення. Інституційна політика — це заходи та дії держави, спрямовані на формування нових або трансформацію існуючих інститутів економічності, а також фінансових, соціальних, політичних, правових та інших інститутів, які впливають на розвиток економічної системи. Інституційну складову механізму реалізації регіональної соціальної політики представляють такі регіональні органи: ради народних депутатів, ради соціального партнерства, політичні ради регіонів, наукові ради академічних установ та наукових центрів, ради громадсько-політичних об'єднань, регіональні засоби масової інформації. Наприклад, ради народних депутатів регіонального рівня здійснюють прямий вплив на затвердження доцільних витратних статей відповідних бюджетів. У цей час із бюджетних і місцевих рівнів фінансується понад 60 % витрат, пов'язаних із соціальним розвитком.

Шодо регіональних рад соціального партнерства, то вони є двостороннім органом, що утворюється з представників профспі- лок та їхніх об'єднань, організацій роботодавців та їхніх об'єднань виконавчого органу виконавської влади. Метою їхньої діяльності є забезпечення соціального миру в регіоні шляхом узгодження економіко-економічних інтересів сторін, сприяння взаєморозумінню між ними, запобігання конфліктів і вирішення суперечностей для створення умов поступального економічного розвитку регіону та підвищення життєвого рівня трудящих. Основними завданнями роботи ради є налагодження механізмів постійної системи взаємодії між сторонами соціального партнерства, організації двосторонніх та багатосторонніх консультацій сторін для прийняття рішень про розвиток соціально-трудої сфери, вироблення пропозицій стосовно стратегії розвитку регіону з урахуванням інтересів найманих працівників, роботодавців, держави, виконання рекомендацій держадміністрації щодо вироблення та реалізації соціальної політики, застосування міжнародних норм зокрема до ратифікованих Конвенцій МОП та розгляд можливості застосування нових, ще не ратифікованих МОП норм, вироблення пропозицій стосовно укладання та виконання регіональної угоди, колективних договорів у разі звернення сторін до неї, сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів), вироблення рекомендацій органам виконавчої влади стосовно оптимізації соціально-трудої відносин у регіоні.

Рада має право отримувати від місцевих органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування, об'єднань роботодавців, об'єднань найманих працівників необхідну інформацію для виконання завдань, звертатися до місцевих органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування, роботодавців або уповноважених ними органів, об'єднань найманих працівників з пропозиціями щодо регулювання відносин у соціально-трудої сфері регіону, вимагати відповіді на свої запитання, делегувати своїх представників для участі в обговоренні економіко-економічних та соціально-трудої питань у облдержадміністрації, об'єднаннях роботодавців і найманих працівників, непосередньо узгодивши це питання з цими органами, самостійно визначити пріоритет своєї роботи та проблеми, що мають розглядатися та вирішуватися у процесі її діяльності, створювати робочі групи як з числа членів ради, так і з залученням експертів та консультантів.

Робота політичних рад, а також рад громадсько-політичних об'єднань регіонів характеризується значною періодичністю в ін-

тенсивності роботи, пов'язаної з виявом соціальних інтересів населення. Це пояснюється чергуванням фаз піднесення та соціальної активності населення у різні періоди часу функціонування інституту влади, хоча в цілому має неабияке значення у встановленні соціальних інтересів пересічних громадян.

Щодо регіональних наукових рад, рад наукових центрів, а також регіональних засобів масової інформації, то в механізмі реалізації регіональної соціальної політики їм відведена інтегруюча координуюча роль.

Проведене нами у травні 2002 р. експертне опитування керівників різних рівнів (центральної, галузевих і територіальних фінансових управлінь федерації профспілок України) засвідчує досить низький рівень усвідомлення населенням ролі регіональної соціальної політики у поліпшенні споживчих стандартів формуванні нового способу життя. Наприклад, переважна більшість опитаних висловились за централізоване управління соціальною політикою (77 %). При цьому майже четверта частина респондентів стверджувала, що регіональної соціальної політики не існує взагалі, а кожен п'ятий заперечив наявність загальнонаціональної соціальної політики.

Ті, хто визнав факт існування регіональної соціальної політики в Україні, досить критично оцінювали діяльність з цього приводу державних і громадських органів. Найзадовільніші результати отримали регіональні органи влади (43 %). Профспілки аналогічно оцінили 40 % опитаних, підприємців — 17 %, а регіональні ради соціального партнерства — 11 %. За негативну оцінку результати розподілилися відповідно: 9, 0, 34 та 20 %.

Тому й не дивно, що у переважній більшості люди зневірили своїх надій на вирішення соціальних проблем. Якщо 40 % опитаних покладаються виключно на себе, то третина — взагалі ні на кого. Привертає до себе увагу той факт, що з переліку різних видів ризиків (власна хвороба чи смерть, хвороба і втрата близьких, втрата засобів на існування, безвихідь і маргіналізація, освітня деградація, втрата нажитого майна, каліцтво) найвищий рейтинг має втрата роботи (46 %). Незважаючи на те, що вибачки становили більш-менш матеріально й фінансово забезпечені люди (у 60 % опитаних частка витрат з сімейного бюджету на харчування коливається в межах 30—60 %), всі вони досить негативно визначились щодо низки соціальних оцінок: дуже низька захищеність правова (понад 60 % опитаних), низька соціальна (49 % опитаних), економічна (40 % опитаних). Загалом 97 % опитаних вважають себе соціально незахищеними від різних форм ризику.

Згідно з однією з існуючих методик визначення рівня добробуту населення, до категорії бідних відносять людей, в яких частка витрат сімейного бюджету перевищує 60 %.

Узагальнюючи, можна зазначити, що ефективність механізму реалізації регіональної соціальної політики в Україні є нині надто низькою. Необхідні активні дії та цільове функціонально-організаційне забезпечення шляхів організаційної, економічної, інфраструктурної розбудови та подальшого розвитку.

5.2. Регіональна соціальна політика в Україні у світлі міжнародних імперативів суспільного розвитку

Важким із прогресивних соціально значимих досягнень світового співтовариства кінця ХХ ст., яке можна розглядати як своєрідний захист національних економік від негативних проявів глобалізації, є розробка концепції сталого розвитку. За базові імперативи (основні, настійних вимог) міжнародною екологічною конференцією ООН з природного середовища й розвитку країн-членів (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було визнано гармонізацію відносин між людиною і природою, ефективне та раціональне задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь. Визначено 27 загальних принципів переходу суспільств до сталого розвитку, впровадженням якого погодилося 179 із 185 національних урядів країн — членів ООН. В 1997 р. 19-та спеціальна сесія Генеральної Асамблеї ООН висловила на необхідності до десятиріччя Ріо (червень 2002 р.) в усіх країнах прискорити розробку національних стратегій сталого розвитку. Однак, як свідчить світовий досвід, практичні рішення вдалося втілити менше десятої частини урядів національних держав. Лише часткові кроки робляться на рівні окремих (макрорегіональних) регіонів. Однією з головних причин зриву зобов'язань експерти називають фінансово-економічні та соціальні проблеми розвитку національних економік. Для фінансової підтримки нового соціально-економічного розвитку світової спільноти конференція в Ріо-92 запропонувала усім країнам виділяти 1,7 % річного валового національного доходу.

В Україні, яка, на відміну від багатьох країн світу, особливо "вразлива" деструктивними факторами екологічних, демографічних, соціальних, економічних змін, за рішенням Кабінету Міністрів розроблено проект Концепції сталого розвитку (перебуває на розгляді у Верховній Раді). Однак на шляху до практичного втілення намірів нині існує багато перешкод. Серед них, поряд з

макроекономічними негараздами, називають відсутність у країні відлагодженої системи взаємодії “центр—регіони”, яка базується на ефективній геопросторовій структурі економіки, на детермінанті балансу інтересів усіх суб’єктів міжбюджетних відносин, на принципах екологічної рівноваги та збереження екосистем, на прогресивних інституційних рішеннях. Певним бар’єром перед ду країни на засади сталості розвитку є регіональні проблеми соціального розвитку.

З метою діагностики можливості ухвалення регіонами України власних територіальних програм соціального розвитку на засадах сталості та формування сценарних підходів їхньої реалізації міжнародними експертами пропонуються різні схеми. Однією з них є методика, побудована на системі спеціальних індикаторів, розроблених Комісією ООН зі сталого розвитку [16]. Згідно з цією методикою, усю сукупність соціальних, економічних, екологічних, інституційних індикаторів (130 індикаторів) умовно розподіляють на три підвиди:

- індикатори факторів (Driving Force) розвитку систем;
- індикатори стану (State) систем;
- індикатори заходів реагування (Response Framework) з метою зміни стану систем.

Зупинимось докладніше на соціальних індикаторах, які безпосередньо та прямою умовно можна поділити на кілька підвидів, виходячи з поставлених перед ними цільових завдань і виконуваних функцій:

- боротьба з бідністю;
- демографічна стійкість;
- підтримка освіти, компетентності суспільства й навчання;
- захист та підтримка здоров’я людини;
- підтримка стійкого розвитку людських поселень.

Розробляючи заходи боротьби з бідністю, міжнародні експерти пропонують вирізняти соціальні індикатори її факторів (процент безробіття) та індикатори стану (індекс бідності за кількістю осіб, індекс рівня бідності, точний індекс рівня бідності, Індекс Джині — нерівності доходів, співвідношення середньої зарплати жінок і чоловіків).

Щодо України, то в її межах існують доволі значні просторово-часові відмінності умов реалізації (як соціальної, так і економічної) складових) стратегії сталого розвитку. Наприклад, перше комплексне дослідження явища бідності у нашій державі було проведено в 1999 р. З цього часу такі обстеження проводяться щорічно, однак законодавчого визначення поняття бідності так і не здійснено.

Основним критерієм віднесення громадян до категорії бідних є власне їхнього особистого споживання. Нормативним значенням при цьому приймається такий рівень життя населення, при якому у розрахунку на одного дорослого досягається 75 % медіанного рівня сукупних витрат. Такий вибір методичних підходів до розрахунку показника відповідає світовій практиці.

Слід зазначити, що в Україні допускаються кілька еталонних рівнів особистого споживання населення (як наслідок певних ресурсних обмежень покриття соціальних гарантій, а також певних розбіжностей розшарування майнового стану громадян). Наприклад, розмежовуються такі рівні споживання:

низький — злиденні й надзлиденні, де межа виживання становить 0,5 МСБ мінімального споживчого бюджету (МСБ);

власне бідні — межа злиденності, споживання становить 0,4 МСБ;

середній — забезпечені, з межею малозабезпеченості 1,0 МСБ;

середній — рівень раціонального споживання становить 1,5 МСБ;

високий — рівень раціонального споживання 3 МСБ;

надвисокий — рівень раціонального споживання становить 4 МСБ.

Згідно з даними спеціальних обстежень, на початок 2001 р., за виключеними оцінками, до категорії бідних в Україні належало 14,2 % до злиденних — 14,2 %. В територіальному аспекті найвищим рівня бідності було зафіксовано у Луганській і Миколаївській областях, м. Севастополі, найнижчі — у м. Києві, Чернігівській і Харківській областях.

Зізнання факту бідності у суспільстві, значні територіальні розбіжності показників спричинили посилену увагу законодавчих та виконавчих органів влади до вироблення невідкладних заходів з ліквідації. Згідно з Указом Президента України “Про стратегію ліквідації бідності” від 15.08.2001 р. № 637/2001 Кабінету Міністрів України доручено розробити у тримісячний термін Комплексну програму забезпечення реалізації Стратегії. Реалізацію розроблено на три етапи:

2001—2002 рр. — реалізація комплексу заходів щодо стабілізації рівня життя, усунення найочевидніших проявів бідності;

2003—2004 рр. — створення об’єктивних передумов для стабільного зростання реальних грошових доходів населення, забезпечення оптимального рівня зайнятості;

2005—2009 рр. — посилення орієнтації економічних процесів на ефективніше задоволення потреб людини, зменшення рівня

бідності серед найвразливіших верств населення, створення передумов для переходу від цієї стратегії до стратегії упеределення бідності.

Передбачається, що на цьому етапі активно працюватимуть усі розроблені програми соціального захисту й ефективна система соціального страхування.

Іншою соціальною детермінантою реалізації стратегії сталого розвитку є демографічна стійкість. Безпосередніми індикаторами факторів розвитку систем є такі показники, як відсоток зростання населення, відсоток чистої міграції, відсоток народжуваності, а індикатором стану систем — густина населення.

Звісно, демографічні детермінанти переходу України до моделі сталого розвитку в умовах демографічної кризи є особливо впливовими. І виникли вони не в останні роки, а мають давні корені. Лише протягом останніх 150 років країна пройшла усі високі режими відтворення населення: від демографічного вибуху й тривалого перенаселення території на початку ХХ ст. до стрімкого скорочення природного приросту, депопуляції цілих територій.

У другій половині ХХ ст. процеси народжуваності та смертності спричинили явище вичерпування дії потенціалу зростання населення, причому зі значними відмінностями в інтенсивності цього явища на сході та на заході країни. Якщо взяти до уваги методологічні підходи до оцінки соціальної зумовленості типу відтворення населення та прогнозування основних демографічних показників, які використовуються фахівцями ООН, то можна дійти висновку про завершення в Україні четвертої фази демографічного переходу (рівень коефіцієнта народжуваності і коефіцієнта смертності стабілізованому населенні з нульовим зростанням чисельності — 13,4 ‰). У європейських країнах завершення цієї фази припадає на середину ХХІ ст.

Варто зазначити, що характерною відмінністю сучасної демографічної ситуації від європейських держав є не стільки скорочення рівня народжуваності, яка їм також властива, а критично високі рівні первинної захворюваності та смертності населення (особливо серед чоловіків у віці 45—50 років). Щодо територіальних ознак демографічної нестійкості в Україні, то можна назвати прогресивну деформацію демовідтворювальних процесів у напрямку зі сходу на захід (при скороченні міждержавної міграції єдиним джерелом демовідтворення залишаються внутрішні резерви), еміграційний «бум», а також скорочення населення великих міст.

Дані оцінки у частині демографічної стійкості території звичайно тісно корелюють з такими напрямками передумов

... стратегії сталого розвитку, як підтримка освіти, компетентності суспільства та навчання, захист і підтримка здоров'я людини. Експерти ООН пропонують достатньо структуровані набори індикаторів. Так, підтримка освіти, компетентності суспільства та навчання мають своїми індикаторами такі показ-

ники: індикатори факторів (відсоток населення у шкільному віці, відвідування в початкову школу — всього і сальдо, зарахування у середню школу — всього і сальдо, відсоток грамотних дорослих);

індикатори стану (діти, які отримали оцінку “відмінно” за початкову освіту, очікуваний результат шкільного життя, відмінності середовища зарахованих у школу хлопчиків і дівчаток, кількість дітей на 100 чоловіків у робітничих сім'ях);

індикатори реагування (питома вага затрат ВВП на освіту).

В Україні зазначені індикатори використовують органи статистики імбірково, а тому якісна оцінка можлива при додаткових обстеженнях (про це йдеться в інших розділах монографії).

При діагностиці захисту та підтримки здоров'я людини своїми індикаторами стану є:

базова санітація як відсоток населення, що володіє адекватними санітарними вигодами;

доступ до безпечної питної води;

очікувана тривалість життя при народженні;

адекватна вага при народженні;

відсоток дитячої смертності;

відсоток материнської смертності;

статус дитячого харчування.

Індикаторами реагування є: імунізація проти інфекційних дитячих захворювань, розповсюдження контрацептивів, питома вага потенційно ризикових хімічних елементів у харчах, національний фонд здоров'я та його питома вага у ВВП.

Легко помітити, що багато зазначених соціальних індикаторів у багатьох випадках перетинаються з системами оцінок, розробленими у світлі вимог методики досліджень людського розвитку, яка значною мірою вже апробована в Україні. Внаслідок кризи наша держава зазнала надзвичайно строкатої територіальної руйнації соціально-економічного, демографічного та інших потенціалів, тому за індексом людського розвитку (ІЛР) не може оцінюватись однозначно. Окремі її регіони і навіть адміністративні області за даними можуть порівнюватися з цілими державами. До того ж сьогодні в Україні розрахунок ІЛР в розрізі регіонів неможливий з таких причин:

значення ВВП розраховують не в територіальному розрізі за галузями економіки;

розрахунок ВВП по регіонах за методом кінцевого споживання також не відображає реального стану;

оцінка рівня освіти проводиться шляхом розрахунку показника сукупної частки населення у віці 7—25 років, які здобувають освіту в навчальних закладах 1, 2 та 3-го рівнів акредитації без значення основного місця проживання молоді.

Ігнорування географічного фактора в розрахунках міжрегіональну різницю значень показників й деформує міжрегіональні порівняння. Все це може бути обґрунтованим наслідком неадекватності заходів регіональної соціальної політики, причому внаслідок відсутності належного державного регулювання міжрегіональних диспропорцій людського розвитку. Саме тому в Україні надзвичайно гостро стоїть питання про територіальний моніторинг процесів людського розвитку, процесів відтворення людського потенціалу в розрізі навіть окремих поселень, що підтверджується низкою аргументів.

Наприклад, за тривалістю життя Україна на 10 років відстає від країн Західної Європи (в середині 60-х була з ними на рівні). Однак, якщо брати до уваги області Західного регіону, то тут тривалість життя на 2—2,5 року вища за загальний рівень, і навіть у південних і східних областях рівень на 2,5—3 роки нижчий від середніх значень у державі в цілому. В 1999 р. очікувана тривалість життя в Україні становила 68,3 року (62,9 — для чоловіків і 73,7 — для жінок), у 2000 р. — 67,9 року (відповідно 62,4 і 73,5 року). У територіальному плані різниця значень становить 4,8 року при максимальному рівні у Чернівецькій області — 70,6 року, мінімальному — у Херсонській — 65,8 року. З урахуванням статистичної ознаки територіальна диференціація рівнів тривалості життя представлена максимальними показниками у західних областях України (жінки в Тернопільській області — 75,4 року, чоловіки в Чернівецькій — 66,1 року) та мінімальними в південних — (жінки в Одеській області — 71,9 року, чоловіки — в Херсонській — 65,8 року).

За коефіцієнтом дитячої смертності міжобласна диференціація максимальних і мінімальних значень коливається в межах 1,4 раза в 1999 р. (Вінницька — 10,3 ‰ та Львівська 14,7 ‰ по Україні — 12,8 ‰) до 1,9 раза у 2000 р. (Полтавська — 7,9 ‰ та Запорізька — 14,8 ‰; по Україні — 11,9 ‰). У 2002 р. ситуація зберігалася у межах 1,8 раза (Миколаївська — 7,5 ‰, Запорізька — 13,3; по Україні — 10,6 ‰).

За рівнем захворюваності на туберкульоз міжобласна диференціальна максимальних і мінімальних рівнів (у розрахунку на 100 тис. населення) за кількістю вперше встановлених випадків діагнозу становила: 1,8 раза у 1998 р. (Закарпатська 41,2 та Запорізька — 22,8 випадка; по Україні — 55,3 випадка) та в 1999 р. (Тернопільська — 40 та Херсонська — 73,7; по Україні — 54,4); у 2000 р. (Тернопільська — 44,3 та Херсонська 92,2; по Україні — 60,4 випадки). У цілому розрив максимальних і мінімальних значень рівня цього показника зріс з 1,66 раза у 1990 р. до 1,7 у 1995 й до 2,08 раза у 2000 р. Суттєвими територіальними розбіжностями характеризуються освітянські та екістико-поселенські індикатори розвитку. До речі, в Україні методики розрахунку показників досить відрізняються від зарубіжних. Тому, на нашу думку, при вивченні можливості переходу до стратегії сталого розвитку насамперед слід звадитися підійти до проблеми методологічного розвитку національної системи обліку та статистики з переведенням її на міжнародні стандарти.

Зупинимося докладніше на останній складовій заходів підтримки сталого розвитку людських поселень. Наприклад, за фактом вживається приймати такі індикатори динаміки, як темп зростання міського населення, витрати пального для автомобілів на душу населення, людські й економічні втрати через стихійні лиха. Індикаторами стану — питома вага міського населення, частка населення у неформальних міських поселеннях, житлова площа на одну людину, вартість житла відносно доходів; за індикатором розвитку — витрати на інфраструктуру на душу населення.

У цьому напрямі в Україні теж є певні напрацювання. Україна належить до держав, в яких процес прискореної урбанізації розпочався після Другої світової війни і був пов'язаний передусім з індустріалізацією країни. Індустріалізація сприяла розвитку існуючих та виникненню нових міст. Отримання статусу міста часто пов'язувалось з розміщенням великих промислових об'єктів. Це в свою чергу створювало можливості працевлаштування, що й зумовило міграцію жителів із сільської місцевості, а також потребувало значного житлового будівництва і створення соціальної інфраструктури. Виникнення підприємств у містах зумовило переформатування їхньої просторової, демографічної та соціальної структури. В цілому урбанізація в Україні характеризувалася високою концентрацією населення всередині і навколо великих міст, що забезпечило високі темпи природного приросту, а також міграції із сіл та малих міст. Практично це був процес перекачування ресурсів із аграрного сільського сектора в міський.

Нині в Україні найбільшими центрами, що продовжують тягнути робочу силу, є Київська, Харківська, Дніпропетровська, Львівська, Одеська зони. Кожен із зазначених обласних центрів має свій радіус впливу. Наприклад, м. Київ — понад 120 км, північні центри — по 35 км, південні — до 30 км.

Серед районів інтенсивних маятникових міграцій можна виділити два:

перший — район Донбасу, де розміщена найбільша в Україні Донецько-Макіївська міська агломерація (рівень урбанізації у Донецькій області становить 90 %, в Луганській — 87 %);

другий — області Західного регіону України, де висока густина сільських і міських поселень та сприятлива вікова структура населення.

Однак зі скороченням виробництва та підвищенням оплати проїзд зв'язки з працевикористання дедалі слабшають. Високим є ризик, що процес перекачування робочої сили має конкретні межі: він припиняється, якщо рівні оплати праці у місті та на селі зрівнюються, а сільське господарство — модернізується. Чисельність міського населення стабілізується, коли його частка у загальному населенні країни і загальних доходах досягає 75 %. Це сприятиме скороченню міграції із села у місто. В Україні в умовах високої технічної озброєності та вартості сільськогосподарської продукції складно розраховувати на варіант масштабного процесу деурбанізації, що сформувалась у попередні періоди. І хоча вартість проживання у сільській місцевості нині нижча, ніж у містах, міське населення перебуває у стані "очікування" щодо нарощування місць прикладання праці.

В урбанізованих територіях ринок праці потребує своєї стратегії розвитку.

Вихідними положеннями такої стратегії має бути, по-перше, усвідомлення необхідності систем як цілі державних зусиль, а по-друге, конструювання працевикористання населення, яке працює нижче стандартів середнього класу (з низькими рівнями доходу, гоустрою і життя (рівень доходів нижче \$4 в день).

До речі, в Україні вирішення проблем урбанізованих територій пов'язується з оздоровленням економіки по-різному. Одні вбачають вихід у прискоренні процесів реструктуризації виробництва і посиленні політики банкрутства підприємств, інші пов'язують її вирішення з широким залученням іноземних інвестицій. Дотримуючись позиції, що розраховувати можна насамперед на власні сили, реальнішим для нашого суспільства бачиться перший варіант. Однак на шляху цієї політики є суттєві перешкоди.

необхідних коштів для виплати допомог величезній кількості безробітних, виплата заборгованості із заробітної плати та допомог вивільнюваним працівникам тощо). Розвиток економічного комплексу урбанізованих територій потребує створення повноцінного ринку праці, що супроводжується низкою проблем. Адже міські ринки праці локальні за своїм характером через обмеженість територій, риси нової спеціалізації праці в умовах частинної стагнації традиційних виробництв визначити важко. Активувати діяльність міських служб зайнятості щодо соціального захисту незайнятого населення та розширити межі її співпраці з громадськими організаціями через брак фінансових ресурсів та недосконалість існуючого законодавства неможливо. Залишається актуальною проблема невідповідності між динамікою економічного розвитку і динамікою зайнятості. За таких умов не можна бути й мови про продуктивну зайнятість населення, а отже, неможливість механізму регулювання попиту та пропозиції ринку праці урбанізованих територій очікувати марно.

Таким чином, Україна, яка є однією з найбільших країн Центральної та Східної Європи, у територіальному плані дуже строкає, щоб відповідати міжнародним імперативам переходу до стратегії сталого розвитку. Потрібна повніша і якісніша інформація про реальний стан справ як в економіці, так і в сфері соціального розвитку на всіх рівнях державного управління, для створення нової системи індикаторів з широким охопленням різних сторін соціального розвитку регіонів України, із структурованішими та й якіснішими підходами до їхньої оцінки з позиції потреб інтеграції національних і регіональних інтересів, до розробки відповідних програм з метою наближення рівня життя населення до європейських стандартів.

5.3. Розвиток соціальної інфраструктури та адміністративна реформа в Україні (за матеріалами областей Карпатського регіону)

Однією з важливих ланок, що забезпечують організацію соціального життя території, є соціальна інфраструктура. У спеціальній економічній літературі проблеми розвитку інфраструктурних систем обговорюються доволі часто. Поширеною є думка, що їхнє відсутність — це важлива передумова не лише якихось поодиноких збитків у поліпшенні обслуговування населення, а й забезпечення суспільного поступу держави загалом. Проте практичні кроки

активізації механізмів розвитку інфраструктурних систем надто повільні, причому як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Значним гальмом на шляху регулювання розвитку галузі соціальної інфраструктури є відсутність чіткої інформації про трансформування соціальних потреб у нову якість. Хоча саме це є закономірним супроводом процесів реформування економіки та перегруповання не лише особистих соціально-культурних, побутових, а й громадських господарських інтересів. Такий стан справ свідчує відставання від вимог часу темпів розвитку теорії та практики територіального управління інфраструктурними системами.

За поширенням в економічних джерелах трактуванням *соціальної інфраструктури (СІ)* — це комплекс об'єктів (підприємств, закладів, організацій і споруд), які створюють загальні умови функціонування суспільного виробництва і життєдіяльності населення, формування фізично й інтелектуально розвинутого суспільно активного індивіду. Головною ознакою виділення СІ є окрему підсистему господарського комплексу, що визначає загальні умови процесу суспільного відтворення, є її функціональним призначенням [17]. Соціальна інфраструктура включає сукупність різних видів обслуговування населення, за яке "виплачують" галузі соціально-культурної, соціально-побутової, інформаційної та інженерно-комунікаційної сфер.

Виходячи з розуміння соціальної інфраструктури як продукту соціального утворення, не важко зрозуміти галузеві причини диференціації потенціалу її територіального розвитку. При цьому слід пам'ятати, що рівень, якість, вартість і спосіб життя населення, територіальні особливості систем розселення, державна політика та пропаганда, інформація про високі зарубіжні стандарти в останні роки значно змінились. Внаслідок цього ряд потреб трансформовався в нові якості, інші — через брак пропозиції набули критичних ознак, ще інші відпадають в результаті розвитку, як це спостерігається у системах зв'язку (Інтернет, мобільний зв'язок у системі інформаційно-комунікаційних мереж).

Наприклад, аналіз даних спеціальних обстежень стану матеріально-технічної бази мережі об'єктів соціальної інфраструктури засвідчує значну відмінність значень показників (і абсолютних, і відносних) між об'єктами соціально-культурної і побутової сфери, між об'єктами ідентичного призначення, але розміщеними в населених пунктах різних категорій людності та функціонального типу. Незадовільна пропозиція послуг, які надаються об'єктами соціальної інфраструктури, у свою чергу впливає на формування потреб у відповідних послугах.

Слід зазначити, що практика вивчення проблем функціонування інфраструктурних систем зосереджує увагу не на самих потребах, а на їхніх кількісних та якісних визначниках. Кількісною та якісною сторонами абсолютних потреб є *норми* та *нормативи*. Саме тому, якщо норма — це еталон, на який слід рівнятись і за яким оцінюються ті чи інші явища, події, процеси, то норматив — це норма, за допомогою якої оцінюється відповідність величини того чи іншого явища, події, процесу до суспільно необхідного (можливо) рівня. У наукових колах сформувалась думка, що норматив призначений для розрахунку норми.

Говорити про ефективні механізми регулювання інфраструктурного соціального розвитку неможливо без формулювання еталонних моделей територіальної організації інфраструктурних систем, основною якою є стандартизація значень розрахункових показників певного імовірного стану. У ширшому розумінні йдеться про нормативний підхід до теорії та практики територіального управління соціальним розвитком загалом. Базою для обґрунтованого розрахунку етичних норм і нормативів соціальної інфраструктури є визначення оптимальності взаємозв'язків між такими індикаторами її розвитку, як потужність, досяжність та ефективність (економічна і соціальна), функціонування систем відповідного виду.

Проте, аналізуючи існуючі нормативи, доходимо висновку, що ця вимога у практиці управлінської діяльності ігнорується. Яскравим прикладом є те, що протягом понад 20 років інфраструктурні нормативи майже не змінились, хоч спосіб життя став принципово іншим, а значить, і вимоги до об'єктів інфраструктури. Крім того, різні типи нормативів (містобудівельні, планові, відомчі) по-різному враховують роль зазначених взаємозв'язків. Часто вони розраховані на різні часові горизонти. Саме тому передусім слід забезпечити тісний взаємозв'язок систем містобудівельного функціонування з системою робіт державного планування і соціально-економічного прогнозування. При цьому часові взаємозв'язки містобудівельних і економіко-господарських параметрів розвитку систем соціального профілю є недостатніми. Такий висновок впливає зокрема на те, що в системі перспективного планування інфраструктурних систем соціального призначення використовуються нормативи рівня забезпеченості населення об'єктами в розрахунку на 1000 мешканців. В одних випадках це співвідноситься лише з населенням окремих поселень, в інших — зі всіма жителями території. На жаль, у ряді випадків вони не враховують цільових показників доступності об'єктів, раціонального бюджету часу (детермінованого з цього ж сучасними умовами господарювання). Наприкр-

лад, у процесі розробки планів соціально-економічного розвитку території планується не власне діяльність, а потужність матеріальної бази. Крім того, ці нормативи слабо враховують регіональні особливості розвитку інфраструктурних систем, функціональну топологію населених пунктів, історичні соціально-економічні й побутові зв'язки, інші соціально-демографічні фактори. Внаслідок цього системи соціального призначення розвиваються відірвано від реальних потреб населення території.

Певним винятком на сучасному етапі трансформації розвитку соціальної інфраструктури є хіба що нормативна база найбільших міст України. Стосовно ж територіальних утворень, особливо великі соціально-економічні регіони, то позитивних змін у цьому плані поки немає. Це можна простежити й на прикладі області Карпатського регіону, рівень розвитку соціальної інфраструктури яких суттєво відрізняється від інших регіонів України. Наприклад, особливо інтенсивно галузеві й територіальні розбіжності рівнів забезпеченості населення об'єктами соціальної інфраструктури тут почали проявлятися у період ринкової трансформації економіки. В ряді випадків обсяги надання послуг соціально-побутового та соціально-культурного призначення взагалі зросли до критичних меж. Суттєво відстає від середніх значень по Україні забезпеченість населення житловим фондом, а точніше — рівень його нижчий, ніж в інших регіонах країни. У 2000 р. на одного жителя тут в середньому припадало $19,65 \text{ м}^2$ загальної площі у міських поселеннях — $17,5 \text{ м}^2$, у сільській місцевості — $21,5 \text{ м}^2$, тоді як по Україні відповідні значення показників становили відповідно $20,7 \text{ м}^2$, $19,3$ і $23,5 \text{ м}^2$. Серед областей регіону найнижчий рівень забезпеченості житловим фондом спостерігається у Львівській області (відповідно $18,6 \text{ м}^2$, $17,0$ та $21,1 \text{ м}^2$).

Динаміка змін рівня забезпеченості населення житловим фондом, що порівняно з 1985 р. середній розмір площі у розрахунок на одного жителя зріс на 4 м^2 (по державі на $4,5 \text{ м}^2$). Квартирна черга у державному фонді скоротилась на $19,5 \%$, у фонді ЖБК — на 17% (по Україні — на $23,3$ та $20,3 \%$). Кількість сімей та осіб, які перебували на квартирному обліку у міських поселеннях (по обласних центрах), становила у 2000 р.: у Закарпатській області у державному фонді — $9,9$ тис. осіб, у фонді ЖБК — $5,9$ тис.; у Івано-Франківській області — $31,6$ тис., у фонді ЖБК — $6,7$ тис. осіб; у Львівській області — $81,3$, у фонді ЖБК — $25,5$ тис. осіб; у Чернівецькій області — $16,9$, у фонді ЖБК — $9,3$ тис. осіб.

В цілому, як і на початку 90-х років, специфічними рисами розвитку житлового будівництва в регіоні є стрімке зростання об-

... індивідуального будівництва, вища, ніж по країні, частка приватного житлового фонду, висока частка житлової площі з відсутністю основних компонентів благоустрою (водопровід, каналізація, центральне опалення, газ, гаряче водопостачання, ванна кімната). Зрозуміло, що в умовах значної маргіналізації жителів регіону вирішення житлових проблем тісно пов'язується з підвищенням вартості життя.

За даними Міністерства економіки України, станом на 1 жовтня 2002 р. собівартість утримання житла (плата за утримання будинку, квартирна плата) становила: у Закарпатській області — з ліфтами 0,23 грн./м², без ліфтів — 0,18 грн./м²; в Івано-Франківській області — 0,33 та 0,26 грн./м²; у Львівській області — 0,37 та 0,28 грн./м²; в Чернівецькій — 0,25 та 0,20 грн./м². Фактичне відхилення собівартості квартирної плати (рівень тарифу) становило: у Закарпатській області — з ліфтами 100 %, без ліфтів — 100 %; в Івано-Франківській — 76 та 80 %; у Львівській — по 70; у Чернівецькій — 94 та 93 %.

Щодо нормативів тепловодопостачання та водовідведення, то ці регіональні значення досить різні.

Форма споживання послуг водовідведення для населення у 2002 р. становила в Закарпатській області — 9,15 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 2,10 грн.), Івано-Франківській області — 9,50 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 3,33 грн.), Львівській області — 9,50 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 1,63 грн.), Чернівецькій області — 5,40 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 1,62 грн.).

Форма споживання послуг водопостачання для населення була такою: Закарпатська область — холодна вода 6,00 м³, тепла вода 2,25 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 3,90 грн.); Івано-Франківська область — холодна вода 6,20 м³, тепла вода 3,30 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 3,97 грн.); Львівська область — холодна вода 5,5 м³, тепла вода 3,5 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 4,00 грн.); Чернівецька область — холодна вода 5,4 м³, тепла вода 2,4 м³ (тариф на 1 людину на місяць — 4,75 грн.).

Тарифи споживання послуг тепlopостачання для населення становили: Закарпатська область — 79,24 грн., Івано-Франківська — 77,10 грн., Львівська — 64,49 грн., Чернівецька область — 66,50 грн.

Таким чином, основні види життєво необхідних благ населення Карпатського регіону отримує у межах старих норм, однак вимагає дії нових тарифів на покриття їхньої вартості.

Двоєди строкато виглядає й розвиток інших видів соціальної інфраструктури Карпатського регіону.

Наприклад, при визначенні основних тенденцій і територіальних особливостей формування сучасної мережі закладів освіти (дошкільні заклади, загальноосвітні школи, професійно-технічні та вищі навчальні заклади, наукові установи) встановлено, що протягом 1990—2000 рр. потужність мережі постійних дошкільних закладів скоротилася більше як у два, а в сільській місцевості — майже у 3—5 разів. На фоні одночасного скорочення кількості дітей, що претендували на відповідні послуги (у Львівській області з 83,7 тис. до 34,9 тис.), пов'язаного з демографічною ситуацією та нормативно-правовими змінами вікового цензу, заклади охоплювали менше чверті дітей відповідного віку. Протягом цього спостерігається значна територіальна диференціація покриття. Особливо це стосується перенаповнення дитячих закладів у гірських районах — більше як у 2—3 рази). Недоукомплектованість спостерігається у рівнинних районах (у 1,5—2 рази) та у передгірських (Дрогобицькому) в розрахунку на 100 місць призначення лише 38 дітей, хоча мережа об'єктів за попередній період скоротилася більше як у 6 разів. Помітні певні зрушення у розвитку середньої освіти, однак стан її матеріально-технічної бази залишається незадовільним. Залишається високою змінність заповнення державних навчальних закладах (особливо в обласних центрах регіону). На території регіону розвиваються дитячі оздоровчі табори та дитячі інтернатні заклади, позашкільні заклади, які певною мірою дають змогу задовольнити інтереси школярів як щодо збереження здоров'я, так і виконання загальноосвітніх функцій. Гострими залишаються проблеми професійно-технічної освіти. Незважаючи на зростання потреби у підготовці та перепідготовці робітничих кадрів, мережа характеризується негативними тенденціями за всіма показниками її розвитку; вищій освіті притаманні позитивні зрушення як у плані розвитку приватної ініціативи, так і показників, що характеризують розвиток закладів III—IV рівня акредитації.

Мережа об'єктів охорони здоров'я Карпатського регіону характеризується доволі високим рівнем розвитку матеріально-технічної бази та кадрового забезпечення. Разом з тим проблеми виникають у територіальних відмінностях локалізації об'єктів, які слабо ув'язані з динамікою змін захворюваності населення за видами хвороб і не забезпечують повноцінного використання прогресивних методів лікування. Це спричиняє до незадовільного стану забезпеченості кадрами. Строкатою є загальна картина забезпеченості лікарень кадрами і у містах. Саме з цією метою у Львівській області започатковано експеримент з оптимізації тери-

територіальної організації мережі лікарняних ліжок (через обґрунтування потреби формування й розвитку 10 медичних просторів), а також експеримент з надання первинної медико-санітарної допомоги за принципом сімейного лікаря.

Система об'єктів культури та мистецтва Карпатського регіону характеризується не тільки територіальними відмінностями організації обслуговуючої мережі, а й найбільшими обсягами руйнації основних фондів (це стосується фондів бібліотек, кількості місць в установах клубного типу, кількості кіноустановок). Зростає, що такий стан справ певною мірою зумовлений зміною способу життя населення, прогресивнішими видами передачі інформації (телевізори, комп'ютери, приймачі, мережа Інтернет), а також і трансформацією людських потреб. Однак нові види інфраструктури зв'язку важко проникають не лише у гірські райони Карпат, а й у доволі доступні зони людських поселень. В умовах відсутності відлагодженої системи виховання підростаючого покоління, підтримки соціально-культурних цінностей у регіоні поширюється девіантна поведінка молоді.

Невідповідність стану розвитку мережі об'єктів соціально-культурного призначення потребам населення призводить до безконтрольності дітей на вулиці, споживання неякісних взірців народної культури, поширення асоціальних явищ. Йдеться про об'єкти освіти та позашкільного виховання молоді, діяльність яких націлена на реалізацію соціального захисту вразливих верств населення, зокрема дітей і підлітків із неблагополучних сімей. Статистичні узагальнення свідчать, що у Львівській області проживає понад 482 тис. дітей, з яких 2438 є сиротами та такими, що позбавлені батьківської опіки; 182 тис. дітей — з малозабезпечених сімей. Зростає кількість дітей шкільного віку, які не відвідують школу. Службою у справах неповнолітніх при держадміністрації Львівської області поставлено на облік 3139 дітей з 1245 неблагополучних сімей. Ця ситуація є надзвичайно гнітюча, будь-які її виправлення некоректні з позиції побудови соціальної держави в Україні. Подібний стан справ не означає, що таких об'єктів не має бути взагалі, а лише підкреслює невідкладність заходів з ліквідації причин його виникнення.

“Важким” дітям потрібна особлива увага та професійна допомога лікарів, психологів, соціальних працівників. Адже у середовищі підлітків з повноцінних сімей вони постійно відчувають свою меншовартість. Це породжує в них психологічний дискомфорт, провокує внутрішній протест, виливається в негативні емоції, жебракування, злочини. Відтак боротьба за виживання

сприяє утворенню вуличних компаній, які нерідко зливаються в сталі молодіжні угрупованнями. Останні вступають у конфлікт із законом, поповнюють резервну армію зміцнення організованої злочинності. Наприклад, лише у м. Львові за два роки кількість злочинів, скоєних неповнолітніми, зростає в 1,6 раза (у 1997 р. — 161, в 1998 р. — 246, в 1999 р. — 259). Найбільше правопорушників спостерігається серед учнів ПТУ (48 %) та шкіл (32 %). Неповнолітні особи, які ніде не вчать і не працюють, скоюють близько 20 % загального числа усіх злочинів. В цілому в по Львівській області у 2000 р. кількість злочинів, скоєних неповнолітніми, збільшилась на 56 випадків. Показовим є те, що по регіону на категорію неповнолітніх припадає кожен десятий злочин, а в м. Львові — кожен п'ятий.

Одним з реальних шляхів зниження соціальної напруги в середовищі підлітків з неблагополучних сімей, спрямування надлишкової енергії молоді в потрібне русло є їхній соціальний розвиток завдяки забезпеченню доступу до спеціальних центрів комп'ютерної техніки, до спортивних споруд (для підтримання та виховання здорового інтересу до спорту), до громадської роботи. Ці проблеми є невідкладними як у плані бюджетних, так і позабюджетних асигнувань.

Незадовільний розвиток мережі об'єктів соціальної інфраструктури позначається й на економічній активності сучасної молоді, яка, не маючи де проводити свій вільний час, консолідується під асоціальними гаслами масової культури. Спеціальне соціологічне обстеження мотиваційної поведінки молодіжних когорт виявилось невтішним: із загальної маси опитаних 3,8 % молодих осіб у Львівській області (а в районах — 4,6 %) допускає співпрацю з нелегальним бізнесом, понад 1 % (в районах — 1,5 %) орієнтується на злочинство.

Блокування депресивних станів та апатичних настроїв молоді при віднайденні свого шляху в житті є надзвичайно болючим питанням сьогодення. Адже безвихідь, що породжує зневіру в собі, провокує психічні захворювання. Спеціальне обстеження мотиваційної поведінки старшокласників Львова, проведене у травні 2000 р. незалежним центром соціально-психологічних досліджень при асоціації практикуючих психологів Львівської області [18], свідчить, що нині потенційно найвищий рівень "смертності" припадає на психічно здорових людей.

У ряді випадків вирішенню проблем розвитку соціальної інфраструктури сприяє приватна ініціатива підприємців, котрі вперше формують ринок культурних послуг, впливає на збереження

розвитку нових (переважно високоприбуткових) видів діяльності сфери дозвілля.

Серед найважливіших передумов удосконалення територіальної організації СІ слід назвати визначення всього комплексу факторів, що її формують, а відтак стимулюють або утруднюють розвиток, взаємозв'язок розвитку соціальної сфери з динамікою населення і трудових ресурсів регіону, забезпечують узгодженість економічного і соціального розвитку на перспективу. Розміщення закладів культури, освіти, інших галузей соціального призначення повинно здійснюватися у тісному зв'язку з характером промислового і сільськогосподарського виробництва, транспортної мережі, іншими факторами.

Переведення соціальної інфраструктури регіону на нові засади розвитку значною мірою пов'язане з адміністративною реформою в Україні. Саме вона розглядається як один із ключових чинників оновлення підходів до управління сферою як у середньостроковій, так і у віддаленій перспективі. Це завдання націлене не лише на підвищення рівня доступу населення до базових соціальних благ, а й стосується проблеми активізації ринкового механізму регулювання процесів відтворення робочої сили. При цьому слід розмежовувати економічний механізм перетворень, змістову сторону діяльності галузей соціальної сфери та геопросторові особливості перспективного розвитку їхньої інфраструктури.

Наприклад, економічний механізм регулювання процесів розвитку соціальної сфери регіону передбачає перетворення у розрізі конкретних напрямів, пов'язаних із створенням нових інститутів. Це – персоналізація бюджетного фінансування освіти (шляхом персоналізованого фінансування в розрахунку на одного учня), розробка щорічних програм державних гарантій для забезпечення доступу громадян до медичного обслуговування, медичне страхування, механізми підвищення ресурсного забезпечення програм доступу громадян до національної культури тощо. Щодо геопросторових особливостей розвитку соціально-культурної сфери, то тут, очевидно, слід зосередити насамперед про економію затрат часу споживачів цих програмних благ і послуг, а також про підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію відповідних програм відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.).

Адміністративно-територіальна реформа має забезпечити належний контроль за нормативно-правові та організаційні засади реалізації державної регіональної соціальної політики, яка передбачає чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими ор-

ганами влади, посилення ролі регіональних органів влади, розширення їхніх повноважень і відповідальності, участь місцевих органів влади у процесі прийняття державних рішень; гармонізація розвитку регіонів, дотримання мінімальних соціальних стандартів життя населення. У практичній площині нова регіональна політика передбачає поліпшення бюджетного самозабезпечення регіонів шляхом зміни структури податків, розподілу державних витрат між бюджетними рівнями, скорочення кількості регіональних отримувачів трансфертів на різні цілі. Іншими словами, це перехід від прямих пасивних допомог до стимулювання економічного саморозвитку регіонів шляхом застосування різних режимів, типів і форм їхньої територіальної організації.

Сьогодні в Україні в умовах значного податкового навантаження на виробника суспільних благ і послуг однією з поширених форм підтримки розвитку депресивних територій та окремих регіонів є надання їм спеціального статусу (згідно з Положенням "Про статус територій пріоритетного розвитку"). У Положенні наведено перелік економічних пільг (щодо податку на доходи, податковий кредит за рахунок сум податку, що зараховується до державного бюджету тощо), які впливають на надходження інвестиційних коштів у регіони та нормалізують умови територіального соціального розвитку. На Львівщині як авангардні набули розвитку такі типи територіальних формувань: спеціальна (вільна) економічна зона "Яворів" (Закон України, ухвалений Верховною Радою 15 січня 1999 року, введений в дію 17 червня 1999 року), спеціальна (вільна) економічна зона туристсько-рекреаційного типу "Курорт-поліс Трускавець" (Закон України, прийнятий Верховною Радою 18 березня 1999 року, введений в дію 1 січня 2000 року), а деякі адміністративні райони набули статусу гірських територій (спеціальний статус).

Результатом дії ВЕЗ "Яворів" став відчутнішим переорієнтації зароблених коштів на користь соціальної сфери. Показово, що в I кварталі 2000 р. із загальної кількості іноземних інвестицій у Львівській області п'ята частина їх припадала на Яворівщину. Найсамперед це відбилося на житловому будівництві. Що стосується скорочень кількості дітей у дитячих дошкільних закладах у розрахунку на 100 місць в 2000 р. (88 осіб проти 95 у 1999 р.), кількості лікарів усіх спеціальностей в розрахунку на 10 тис. жителів (з 20 до 22,1 осіб), то тут почали діяти специфічні моделі обслуговування населення, не пов'язані з питаннями розширення мережі об'єктів. До речі, кількість осіб середнього медичного персоналу в межах ВЕЗ зросла з 61,9 до 69 осіб на кожних 10 тис. жителів.

Не менш перспективною на Львівщині є й СЕЗ “Курорт-парк Трускавець” (площа понад 774 га), в якій пріоритетними видами діяльності визнано впровадження та утримання лікувально-оздоровчих комплексів, виробництво мінеральних вод, рекреаційний туризм, наукові дослідження в галузі охорони здоров'я. У 2001 р. суб'єктами СЕЗ було 12 підприємств. Обсяг залучених інвестицій перевищив 5 млн дол. США. В результаті функціонування СЕЗ зросли потужності поліклінічних установ (в розрахунку на 10 000 жителів з 149,9 до 162,2 відвідувань за зміну), кількості лікарів (в розрахунку на 10 000 жителів з 248,3 до 250,2 осіб).

Щодо спеціальних режимів розвитку гірських територій, то вони потребують особливої уваги. Адже підвищення ефективності територіального управління соціальним розвитком регіону не можна розглядати лише через призму пільгових режимів оподаткування та дотаційних механізмів підтримки суб'єктів господарювання. Адміністративна реформа значно ширше вирішує весь комплекс управлінських проблем. Наприклад, за чинним адміністративно-територіальним устроєм в Україні можна виділити чотири рівні влади [19]:

перший — рівень населених пунктів, де формою публічної влади є місцеве самоврядування, представлене органами місцевого самоврядування, що формуються територіальними громадами і мають ознаки адміністративно-правової та фінансової автономії;

другий — рівень районів, на якому місцева влада представлена районними адміністраціями; поряд із державною виконавчою владою на районному рівні існують районні ради, які не мають виконавчих органів і здійснюють координуючі, представницькі та частково бюджетні функції;

третій — рівень областей, де діє така сама структура, як і на районному рівні;

четвертий — загальнонаціональний рівень із системою органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової).

Між усіма рівнями формуються відносини з питань бюджету. У розподілі районних та обласних рад відбувається перерозподіл бюджетних коштів між містами, районами та областю. І саме на районному рівні виникають конфлікти, вирішити які можуть об'єднані територіальних громад. Очевидно, має бути встановлена чітка система відповідальності всередині виконавчої вертикалі. Формуючи місцеві бюджети формуються в основному за рахунок місцевої податкової бази, то для цього потрібно на три—п'ять і більше років передбачити стабільні відрахування до них від загальнодержавних податків і зборів. Кошти між регіональними

(область) і територіальними громадами (місто, селище тощо) мають розподілятися на підставі дотримання нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості та мінімальних соціальних стандартів.

Загалом регіональний розвиток інфраструктурних систем соціального призначення передбачає досягнення стратегічних і тактичних цілей. Стратегічною метою розвитку соціальної інфраструктури Карпатського регіону є створення найсприятливіших умов для повноцінного відтворення соціуму через організацію комфортного середовища праці й відпочинку людини, впровадження нових стандартів обслуговування населення, забезпечення їхнього взаємозв'язку з системою духовних цінностей, культурних традицій, сформованою у регіоні. Реалізація цієї стратегічної мети відбувається шляхом поетапного здійснення тактичних кроків, проведення розрахунків нових норм і нормативів розвитку соціальної інфраструктури регіону.

Якщо на макрорівні цільові розрахунки розвитку інфраструктурних мереж мають програмно-цільовий характер, відображають загальнонаціональні інтереси і найчастіше розглядаються у контексті прогнозування розвитку та розміщення продуктивних сил країни загалом, то на мезорівні — це підрозділи комплексних довгострокових програм розвитку областей, а на локальному — підрозділи геоситуаційних прогнозів розвитку окремих населених пунктів. При цьому на всіх рівнях факторними ознаками є зростаючі поліструктурні потреби населення, які ставлять все нові вимоги до розвитку інфраструктурних мереж.

На сьогодні принципи розміщення та розвитку соціальної інфраструктури регіону повинні конкретизуватись у контексті формування нової генеральної схеми розвитку та розміщення продуктивних сил України з орієнтацією на вирішення двох базових проблем:

забезпечення потреб населення, що постійно проживає в області;

забезпечення потреб тимчасового населення, яке, перебуваючи у стаціонарних круглорічних закладах відпочинку чи займаючись комерційною діяльністю у вільних економічних зонах, спеціальних підприємствах тощо, протягом тривалого часу становить величину.

Одним з вихідних кроків налагодження механізму регулювання соціальної інфраструктури є аналіз взаємозв'язків системи житлобудівельного проектування із системою робіт з державного планування та соціального прогнозування. Ця робота завжди має

чтко виражений просторовий характер, адже розробка та впровадження регіональних соціальних норм і нормативів (на рівні як середніх, так і раціональних стандартів) — надійний шлях до забезпечення умов прискороного зростання добробуту населення.

5.4. Державне регулювання соціального захисту населення

Позитивні зрушення, які в останні роки спостерігаються в Україні в ході реалізації економічних реформ, певним чином змінили забезпечення соціальних гарантій населення. Однак попередні втрати у сфері регулювання суспільних (соціальних, трудових) відносин виявилися надто глибокими і гострими, щоб їх можна було б швидко подолати.

Для значної частини населення переміни щодо можливості отримання трудового доходу, гарантій його захисту від зростання цін, забезпечення прожиткового мінімуму спричинили не лише порушення, а й знизили засади їхньої соціальної стабільності, соціальної адаптації. Саме ці напрями мають бути пріоритетними у новій концепції системи соціального захисту населення на найближчу перспективу.

До активних соціально-захисних заходів, якими оперують державні органи влади у трансформаційний період, належать: встановлення та періодичний перегляд мінімальних споживчих бюджетів прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, створення фондів соціальної допомоги, пенсійних фондів, перманентна зміна оплати праці, індексація доходів і зарплати, формування державних страхових фондів на непередбачені обставини тощо. Досить широкі і такі, що охоплюють значний спектр соціальної підтримки населення, мають свою логічну структуру та послідовність. Ці заходи і механізми їхньої реалізації полягають у виробі соціальних прогнозів, концептуальних (бюджетних) положень, впровадженні нормативів і соціально-економічних стандартів, розробці цільових програм як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Вони включають також механізми реалізації програм, наприклад таких, як оподаткування заробітної плати та доходів населення, ціноутворення, використання систем граничних цін на окремі соціальні послуги, товари тощо.

У загальноюючою формою державного регулювання соціального захисту є розробка системи показників, які характеризують стан і динаміку зростання рівня життя населення. До таких показників належать:

обсяг і структура доходів населення;
 споживання матеріальних благ і послуг;
 соціальні гарантії малозабезпеченим верствам населення (доходів і споживання);
 стан споживчого ринку.

Узагальнюючими показниками оцінки соціального стану є фактичний і перспективний баланси грошових доходів та витрат населення. У них відображені джерела грошових надходжень, їхній обсяг, структура. Розрахунки використовуються для визначення пропорцій між доходами (грошовими) та роздрібним товарообігом, заощаджень і можливих платних послуг. Ці показники балансу свідчать про стан соціального забезпечення населення та дають змогу визначити ступінь забезпеченості його грошовими надходженнями, скласти уявлення про реальні доходи населення, забезпечення його платоспроможність. Такі розрахунки є складовою визначення перспектив розвитку певних галузей економіки держави та окремих регіонів. Чинники соціального захисту населення перебувають у полі зору держави, її контролю та впливу. Вони можуть бути згруповані таким чином.

По-перше, це узагальнюючі показники рівня життя населення, а також характеристика оплати праці та доходи, платні послуги. Всі ці показники розраховуються помісячно на душу населення. Досить велику групу становлять показники, що характеризують рівні споживання основних продуктів і послуг у розрахунку на рік на одну особу. Їх доцільно обчислювати за віковими та статевими групами населення. Третю групу становлять показники так званого індексу вартості життя. Четверта — об'єднує систему показників безпосередньо соціальних гарантій у сфері доходу і споживання.

Наведений перелік включає далеко не всі сфери та групи населення, показує узагальнені основні блоки елементів системи соціального захисту населення. Кожний з цих блоків включає широкий перелік чинників (показників), що перебувають у сфері державного впливу. Це узагальнені показники рівня життя населення, які складаються з агрегованих показників у розрахунку на одну особу: реальні доходи, суспільні фонди споживання, розподіл населення за рівнем середньодушового сукупного доходу.

Принагідно зазначимо, що середньомісячні грошові доходи у порівнянні 1996 і 2000 років становлять відповідно 65,73 і 146,30 грн на душу населення, але в перерахунку на купівельний еквівалент до долара США у 1996 р. ця сума становила 37,99, а у 2000 р. —

1999 дол., тобто очікуваних позитивних змін не відбулося. Це підтверджує і зміна індексу реальних грошових доходів, які з шестнадцяти аналізованих років (1996—2001) у трьох роках були від'ємними. Такі зміни у 2000 р. (причому у грудні місяці) відбулися помітні позитивні зрушення в зростанні грошових доходів на душу населення. Ця ж тенденція спостерігалася і в 2001 р., вона поступово наближається до позитиву і у доларовому обчисленні досягає рівня лише 1996 року.

Головними причинами позитивних змін у зростанні доходів на душу населення, особливо наприкінці 2000 р., стало передусім зменшення заборгованості із виплат заробітної плати і пенсій в результаті організаційних дій уряду насамперед у сфері бюджетного регулювання.

Відповідно до загального стану економіки та тенденцій інфляції періодично коригується індекс вартості життя за індексом споживчих цін складу товарів і послуг, включених у прожитковий мінімум.

Слід підкреслити, що, незважаючи на законодавче встановлення обов'язковості індексації вартості життя у зв'язку з інфляцією, цей механізм, по-перше, включає певні обмеження: він зовсім не діє в умовах низької інфляції через обмеженість переліку товарів, за якими відстежуються зміни цін, включених у прожитковий мінімум.

Хоча індекс вартості життя визначається за єдиною методикою, регіональні особливості у структурі споживання (село, великі міста, великі міста тощо) через обмежене включення у споживчий кошик товарів і різний рівень соціально-економічного розвитку регіонів не дає можливості визначити реальну ситуацію.

Система показників, що характеризують оплату праці та доходи населення, включає показники грошових доходів у розрахунку на особу, середньомісячну оплату праці робітників і службовців, середньомісячну оплату праці працівників сільськогосподарських підприємств, середній розмір стипендій, пенсій, натуральний дохід на особу та платні послуги (на місяць).

Особливо важливим блоком системи соціального захисту є той, що включає соціальні гарантії у сфері доходів та споживання. До них належать такі стандарти:

мінімальний рівень споживання матеріальних благ і послуг, тобто прожитковий мінімум, що базується на розрахунках продуктів харчування, продовольчих товарів, оплати послуг, обов'язкових платежів і внесків;

рівень мінімальної заробітної плати;
рівень мінімальних пенсій;
рівень мінімальної допомоги, у тому числі і з безробіття;
рівень допомоги на поховання;
рівень допомоги багатодітним сім'ям і сиротам;
рівень щомісячної допомоги на дітей до 16 років (учнів до 16 років);

рівень грошових виплат матерям (батькам), що доглядають троє і більше дітей віком до 16 років, дітей-інвалідів з дитинства

Перелічені показники державних соціальних гарантій, зокрема мінімальний споживчий бюджет, межа малозабезпеченості, мінімальні рівні пенсій, стипендій, оплати праці та допомоги, використовують як базові чинники регулювання доходів і добробуту населення. Їх застосовують для обґрунтування статей витрат частини бюджетів всіх рівнів, визначення трансфертів і субвенцій. Тому визначеність рівнів зазначених показників соціальних гарантій передбачає їхню методологічну єдність, нормативну забезпеченість, послідовність обчислень, що дає змогу мати обґрунтовані соціальні та регіональні бюджети за так званими захищеними статтями. Крім того, слід враховувати такий важливий момент як кореспондування обґрунтувань показників системи соціального захисту з іншими складовими соціально-економічного розвитку (споживчого ринку, обсягів виробництва товарів — продовольства, непродовольчих товарів тощо). Це стосується також визначення обсягів послуг.

Державні мінімальні соціальні гарантії закладаються у розрахунок мінімального споживчого бюджету на одну особу (дитину, дорослого, людину пенсійного віку).

Мінімальний споживчий бюджет (МСБ), чи, як його називають, “споживчий кошик”, на сучасному етапі є важливим критерієм у державній системі соціального захисту і одним з орієнтирів державної соціальної політики. Він показує реальний рівень життя, відхилення від його середньої величини дає можливість отримувати певні субвенції та пільги. МСБ — показник межі бідності. Його використовують з метою орієнтації державної політики на забезпечення мінімальних соціальних гарантій споживання за різними статево-віковими групами. В умовах кризового стану економіки в Україні МСБ при обмеженості ресурсів практично бачений до межі злиденності, неможливості забезпечення рівня фізіологічного виживання.

Практика свідчить, що використання граничного до визначення МСБ зовні пропонує певні захисні державні гарантії, але в ре-

житті це спричиняє до соціального напруження в країні, формування депресивних регіонів. Тривале використання такого механізму не тільки вкрай небезпечне, а й економічно не доцільне, оскільки потребує відволікання значної частини ВВП для спрямування на соціальні потреби, посилює негативні тіньові явища, знижує рівень контрольованості у сфері одержання та використання грошового механізму та ускладнює боргові розрахунки.

Розглядаючи сучасні важелі державного механізму соціального захисту, необхідно звернути увагу на те, що вони склалися у перехідний період, період початку переходу до ринкових відносин. Ці умови потребують розробки і впровадження нових механізмів у системі соціально-економічних відносин. Зокрема, процес реформування системи соціального захисту повинен виходити з двох суттєвих принципів:

а) переорієнтація на формування соціальної свідомості до самозахисту;

б) зведення соціально-захисних функцій держави до всебічного законодавчого забезпечення найменш захищених неконкуренцездатних верств населення, а також формування ринкових механізмів щодо соціального захисту.

Згідно з цими положеннями необхідно передбачити створення комплексного механізму соціального захисту шляхом забезпечення:

розвитку платних соціальних послуг;

державного сприяння розвитку недержавних установ, які надають платні послуги;

передачі соціальної сфери від міністерств і підприємств до комерційної власності;

розвиток недержавних страхових фондів, за допомогою яких громадяни могли б отримувати необхідні платні послуги вищих стандартів;

відновлення платоспроможності населення до рівня, здатного забезпечити отримання послуг на ринкових засадах.

Принципові положення цього механізму передбачені Концепцією соціального забезпечення населення України. Актуальність цієї Концепції полягає у тому, що в ній вперше сформульовані принципи розподілу економічної відповідальності між державою та місцевою владою, підприємствами і громадянами. Крім того, задіяння механізму страхування вносить принципові зміни до двох чинників, які формують соціальну свідомість людини, сприяють її орієнтації на самозахист через включення такого рецептора як відчуття стабільності, соціальної захищеності.

Аналізуючи звітні матеріали державної офіційної статистики про бюджетні видатки на фінансування соціальної сфери (за відповідних видатків відносно ВВП та у загальній структурі видатків державного бюджету в динаміці за 1996—2000 рр.), бачимо, що у 2000 р. сума видатків на соціальну сферу порівняно з 1999 р. зросла на 1820,4 млн грн. і перевищила найвищий їхній рівень, зафіксований у 1997 р., на 359,8 млн грн. Водночас відносна до ВВП видатки з держбюджету на соціальний захист майже вдвічі скоротилися. Незважаючи на зафіксоване у 2000—2001 рр. економічне зростання, проблема недофінансування соціальних витрат у бюджеті зберігається. За аналізом виконання бюджету 2000 р. за Закону про бюджет на 2001 р. видатки за звітний період скоротилися порівняно з видатками попереднього періоду на 13,2 %. Недовиконання бюджету за соціальними статтями, як засвідчують показники, триває і далі, що посилюється повільним подоланням фактичної хронічної заборгованості. Таким чином, державний бюджет, як і місцеві бюджети, не здатні витримувати соціальне навантаження через недостатність бази наповнення їхньої доходної частини, а отже, не спроможні профінансувати повний обсяг соціальних гарантій. Водночас держава, відповідаючи за впровадження основних соціальних стандартів і гарантій на рівні прожиткового мінімуму, йде шляхом законодавчого реформування бюджетного процесу з паралельним вдосконаленням інших механізмів соціального захисту (реформування пенсійного забезпечення, постійний перегляд мінімальних гарантій тощо).

Важливим фактором посилення дії соціально-захисних механізмів є, зокрема, підвищення ролі місцевих бюджетів як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях, що передбачено новим Бюджетним кодексом України.

5.5. Регіональні особливості реалізації механізмів соціального захисту економічно-активного населення

Ефективність механізму реалізації державної регіональної соціальної політики є похідною як від загальнодержавних економічних зрушень, так і від темпів оздоровлення економіки кожного регіону зокрема. Вона залежить і від таких негативних факторів, як виникнення великих власників, корпоративні інтереси яких завжди відкрито реалізуються у межах територій локалізації бізнесу, “піар”-технологій у діяльності громадських об’єднань тощо. В таких умовах соціальний захист населення України потребує спе-

вивчення механізмів, що стосуються когорти економічно активного населення. Адже нині вони набули особливої територіальної специфіки та досить строкатих форм організації.

В областях Західного регіону України як традиційно працездатних територіях відсутність можливості працевлаштування зберігається особливим тиском на свідомість економічно активного населення. У людей при їхній незайнятості виникають “надумані” схеми механізмів соціального захисту, які зберігали б місце кожній людині без будь-якої оплати або з оплатою в 17 грн., що дає право на отримання субсидій (як у розповсюджувачів преси). Нині внаслідок запізненням приходиться розуміння того, що створення інформаційно-технічної бази прогресивних виробництв, запровадження новітніх технологій, забезпечення наявності висококваліфікованого трудового потенціалу внаслідок неповної зайнятості та збільшення тривалості безробіття є згубнішим для суспільства, ніж часті економічні втрати. У зв'язку з цим нові завдання організації соціального захисту економічно активного населення покладено і перед громадськими організаціями.

Наприклад, починаючи з 2000 р. у Західному регіоні, як і в Україні в цілому, спостерігається зростання обсягів виробництва. Успілились позитивні тенденції на ринку праці. Однак ситуація залишається дуже складною. Це пов'язано передусім зі значними обсягами прихованого безробіття. Його масштаби значно перевищують рівень, зареєстрований офіційною статистикою. За нашими оцінками, рівень реального безробіття у регіоні становить майже 20 %, в Івано-Франківській — навіть понад 30 %. Надзвичайно негативною його рисою є постійний ріст чисельності осіб, які не мають роботи тривалий час. Наприклад, якщо в Україні за останні 5 років середня тривалість зареєстрованого безробіття збільшилась з 6 до 11 місяців у 2000 р. та 9 місяців у 2001 р., то в Івано-Франківській майже вдвічі, то у Львівській області в 2000 р. вона досягла 16,3 місяця, а в 2001 — 16,4.

Якщо брати до уваги, що безробіття тривалістю понад 12 місяців кваліфікується як застійне, то через скорочення попиту на робочу силу в області у такій його формі перебуває близько половини зареєстрованих безробітних. У 2000 р. спостерігалось також збільшення кількості безробітних, які перебували на обліку в державному центрі зайнятості понад три роки. Тобто безробіття внаслідок прихованої і довготривалої форм набуває дедалі застійного характеру. Знижується якість і конкурентоспроможність робочої сили, поширюється нелегальна зайнятість, активізується нелегальна трудова міграція. Масове застійне безробіття — це і

економічна, і соціальна проблеми. Це не лише сподівання на змоги людей праці, права яких слід захищати, а й небезпека безконтрольного сподарного проїдання окремими керівниками коштів від держави ції основного капіталу безперспективних виробництв. Це ризик запущене затягування термінів відродження економіки, запускання нових виробництв і створення робочих місць. Загрозливою тенденцією є й тенденція до неефективного використання робочої сили. У останні три роки практично не знижувалась кількість працівників, які перебувають у вимушених відпустках з ініціативи підприємств та працівників, зайнятих неповний робочий день (стандартний день), тобто частково безробітних.

Ситуація, що склалася у регіоні в сфері працевикористання, зумовлена не лише виключно економічними факторами. На багатьох підприємствах спостерігаються низька ділова активність, неадекватне управління персоналу, відсутність бізнес-планування та пошуку вигідних контрактів з метою повного завантаження виробничих потужностей, протистояння праці трудового потенціалу підприємств і капіталу їхніх керівних наглядових структур.

Потужним джерелом поповнення лав безробітних є зростаюча молодь. Зростання молодіжного безробіття — це втрата потенціалу зниження якості трудового потенціалу як основи економічного зростання нації у майбутньому. На Львівщині щороку закінчує навчання в вузах, а шанси отримати потрібну роботу низькі. Вже нині вага молоді серед безробітних сягає понад 30 %. За результатами спеціальних соціологічних обстежень, понад 80 % цієї категорії осіб мають дипломи, які засвідчують наявність середньої спеціальної та вищої освіти. Це значить, що набуті знання та навички переривається зв'язок передачі майстерності та трудових навичок між поколіннями чи в середині трудових династій, а підготовка кадрів ніколи не стануть належно використаними для суспільства.

Безробіття серед молоді криє в собі й соціально-психологічну небезпеку. У молодіжному середовищі зростають злочинність, наркоманія, проституція тощо. Надзвичайно важкими є економічні та соціально-психологічні наслідки безробіття. Результати досліджень з психології, фізіології праці, медичних досліджень свідчать, що безробіття переживається людиною як ситуація надзвичайно критична, що часто призводить до незворотних наслідків. Втрата роботи у свідомості людини руйнуються традиційні цінності, передусім ті, які пов'язані з працею, — матеріальний добробут, самоствердження, соціальний статус тощо.

У регіоні існують різні можливості для вирішення соціальних проблем молоді. Залучення її до трудової діяльності повинно розвиватися як через підприємництво, так і через розвиток економіки малих населених пунктів. Наприклад, у промисловості Івано-Франківська на 1.01.2000 р. було зареєстровано 173 вакантних робітничих професій, на 1.01.2001 року — 361. Це свідчить не про відсутність безробіття, а про те, що ці робочі місця через низьку оплату і умови праці втратили свою привабливість і є неактивними. Молодь на них просто не йде. На сьогоднішній день державною службою зайнятості залучено до громадських робіт більше осіб, ніж у 1999 р., але молодих людей віком до 28 років охоплено менше одного відсотка. Не виправдовує себе й система ігнорування робочих місць, яка в умовах простоїв підприємств гальмує процес працевлаштування таких осіб.

У цих умовах велика відповідальність покладається на громадські організації. Наприклад, в арсеналі діяльності профспілкових організацій є ціла система важелів захисту працюючих від масового безробіття (як примусових, так і договірних).

Наприклад, на виконання Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів, Конфедерацією роботодавців і профспілковими об'єднаннями України, а також Державною інспекцією праці України та місцевими організаціями Федерації профспілок України було організовано стан дотримання вимог статті 113 КЗпП України щодо повноти й обґрунтованості надання ними відпусток без збереження заробітної плати. Як свідчать результати аналізу, протягом 1999—2000 рр. при простоях підприємств у більшості випадків роботодавці не звільняли працівників, а використовували такі форми прихованого безробіття, як неоплачувані відпустки та роботу за скороченим режимом. Чисельність працівників, які перебували в адміністративних відпустках, становила по Україні: в 1998 р. — 2793 тис. осіб, в 1999 р. — 2815, у 2000 р. — 2199 тис. осіб. Відносно загальної чисельності зайнятих в економічній сфері це становило відповідно 19,4 і 16,1 %.

За режимом неповного робочого дня (тижня) працювало у 1998 р. 2178 тис. осіб, у 1999 р. — 2210 (15,3 %), у 2000 р. — 1815 тис. осіб (13,3 %). У такій ситуації ФПУ в жовтні 2000 р. виступило до Всеукраїнської акції протесту, в ході якої прем'єр-міністру України В. Ющенку було вручено вимоги ФПУ до Кабінету Міністрів України щодо забезпечення належних умов здійснення конституційного права громадян на повну зайнятість. Зокрема, вимагалось покласти край примусовим відпусткам і режиму роботи за неповним робочим часом. В результаті за поданням

уряду Верховною Радою України в листопаді 2000 р. ухвалено Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про відпустки”, яким вилучено частину 2 ст. 26, що дозволяло роботодавцям надавати відпустку без збереження заробітної плати у разі простою підприємства з незалежних від працівників причин. Внаслідок цього вже в 2001 р. чисельність працівників, які перебували в адміністративних відпустках, становила по Україні 935 тис. осіб, або 7,2 % загальної чисельності зайнятих в економіці держави, тобто рівень скоротився більше як удвічі. В режимі неповного робочого дня (тижня) працювало у 2001 р. вже 1716 тис. осіб (13,3 %). На Львівщині відповідні рівні становили в 2000 р. — 19,3 та 17 %, у 2001 р. — 10,6 та 19,1 %.

Це приклад вирішення суспільної проблеми силою тиску. Але основний інструментарій профспілок — переговори. У 1999 р. на виконання зобов'язань за Генеральною угодою, укладеною між Кабінетом Міністрів, роботодавцями і профспілками, уряд пішов на часткове підвищення розміру мінімальної допомоги з безробіття та визнав факти нецільового використання страхових коштів Державного фонду сприяння зайнятості населення і гарантував їхне використання лише відповідно до законодавства. Відповідно до положень Генеральної угоди були прийняті заходи щодо забезпечення рівноваги між попитом і пропозицією робочої сили передусім за рахунок підвищення ефективності використання наявних і створення нових робочих місць, удосконалення реєстрації вакансій у державній службі зайнятості. Це дало змогу вже протягом 1999 р. зменшити в середньому по Україні кількість претендентів на вільне робоче місце з 30 до 20 осіб, а станом на початок 2002 р. — до 11 осіб.

Особливу роль у попередженні масового вивільнення працюючих відіграють галузеві тарифні угоди. Вони передбачають зобов'язання про недопущення на підприємствах звільнень з ініціативи роботодавця понад встановлений граничний розмір. Наприклад, у машинобудуванні — це 7 % кількості працюючих, в інших галузях — 5—10 % на рік. Тобто ситуація на ринку праці могла бути значно складнішою, якби не принципова позиція профспілок підприємств, установ і організацій при вирішенні питань вивільнення, ефективного контролю за дотриманням норм чинного законодавства, норм галузевих угод, зобов'язань колдоговорів у питаннях зайнятості.

Захист працюючих від масового безробіття — це вирішення проблем бідності, програма боротьби з якою визначена програмним напрямом роботи уряду України на середньострокову перспективу (до 2004 року). Це означає, що захист працюючих від

безробіття не може відбуватись за рахунок перерозподілу, а фактично “дроблення” фонду оплати праці.

Мотивацією до праці є відповідний рівень її оплати. На жаль, на рівнем оплати праці Україна займає одне з останніх місць на європейському просторі. Зарплату нижче рівня фактичної межі економічної безпеки отримує близько половини працівників. Низька зарплата — це низький рівень платоспроможності населення, низький попит на товари, гальмо споживчого ринку, а отже, і невикористані робочі місця на виробництві. Низька купівельна спроможність не сприяє поживленню виробництва, товари тривають до зупинки, занепаду окремих галузей. Працюють лише підприємства харчової і переробної промисловості та ті, які використовують давальницьку сировину, матеріали і експортують свої товари. Через низький рівень оплати праці громадяни, зокрема випускники профтехучилищ, взагалі не бажають працевлаштовуватись на окремі підприємства.

Заходи владних структур щодо підтримки вітчизняного виробництва є неефективними. Наприклад, на Львівщині значна частина використовуваних робочих місць незадіяна. Частина основних фондів була розкрадена, обладнання — демонтоване. Програма зайнятості не передбачає заходів стосовно сприяння зайнятості за межами області та України. Цей процес фактично ніким не контролюється. Тобто ніхто не знає, чи можна працевлаштувати всіх бажаючих жителів області в її межах, чи ні. Це питання Генеральної схеми розподілу продуктивних сил.

Політика зайнятості у регіоні залишається пасивною, не стимулює людей до праці. Непривабливою залишається і перекваліфікація незайнятих громадян, які тривалий час не мали роботи, люди не бажають реєструватися у державних центрах зайнятості. Така ситуація пояснюється відсутністю у центрах фінансових можливостей гарантувати належно оплачувану роботу за спеціальністю за низьким рівнем допомоги по безробіттю (45 грн. на місяць). На нашу думку, слід внести до законодавства такі зміни, за якими люди від підходящої роботи вважалася б безпідставною лише тоді, коли рівень зарплати на підприємстві, що пропонує роботу безробітному, нижчий від прожиткового мінімуму для працездатних осіб (у 2001 р. — 331,05 грн., у 2002 р. — 365, у 2003 р. — 391,31 грн. на місяць).

У практичну площину слід перевести й питання створення сприятливих умов для становлення та зміцнення середнього класу української країни. Глибоко помилковим є обмеження складу серед-

нього класу майже виключно прошарком дрібних і середніх підприємств, що акцентується останнім часом у нашій державі. Пріоритетні позиції у структурі середнього класу мають становити соціально-професійні групи, які продукують матеріальні і духовні цінності суспільства, тобто висококваліфіковані робітники, науково-технічна інтелігенція, вчені, діячі культури, працівники освіти тощо.

При вирішенні проблем зайнятості й соціального захисту від безробіття слід повніше використовувати інститути соціального партнерства — Національну раду соціального партнерства та інші регіональні структури, а останнім часом і Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Щодо самого механізму соціального захисту економічно активного населення, то вихідним його моментом має бути створення умов для забезпечення повної реалізації конституційного права громадян на працю та продуктивну зайнятість. Це означає:

підвищення ролі соціальних партнерів у питаннях збереження і відтворення наявного трудового потенціалу та робочих місць, підтримання балансу між попитом і пропозицією робочої сили;

включення показників рівня зайнятості як базових макроекономічних параметрів до державних програм соціального й економічного розвитку;

здійснення державою активної соціальної політики на ринку праці, спрямованої на створення умов для повної продуктивної зайнятості працівників;

підвищення конкурентоспроможності працівників на внутрішньому і зовнішньому ринках праці, зокрема шляхом розширення сфери працевлаштування за кордоном на підставі укладання міждержавних угод, сприяння розвитку малого підприємства і самозайнятості населення;

обмеження застосування вимушеної неповної зайнятості працівників, впровадження законодавчих норм соціального захисту частково безробітних;

посилення державного регулювання економічних процесів з використанням засобів податкової бюджетної, інвестиційної, кредитної і промислової політики задля розвитку вітчизняного виробництва та зайнятості трудових ресурсів.

1. *Стеченко Д.М.* Державне регулювання економіки: Навч. пос. — К: МАУП, 2000. — С. 55—58.

2. *Мельник А.Ф.* Державне регулювання економіки: Навч. пос. — К: ІСДО, 1994. — С. 20.

3. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія визначення, механізми реалізації. — Луцьк: Надстир'я, 2001. — С. 144—152.
4. Садова У.Я. До проблеми управління соціальним розвитком регіону // Стратегічні пріоритети розвитку регіонів в системі економічної політики в Україні. — Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2001. — С. 283—286.
5. Гесць В.М. Перспективи та умови довгострокового економічного розвитку України // Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку (Щорічник наукових праць). НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Вип. XXIII. — Львів: ЛБІ НБУ, 2001. — С. 8—13.
6. Лібанова Е. Соціально-економічна політика держави та її вплив на соціальну структуру суспільства // Україна: аспекти праці. — К., 1999. — № 8. — С. 19.
7. Бугуцький О., Михайлов С. Ефективне використання праці — основа зростання продуктивних сил суспільства // Україна: аспекти праці. — К., 2000. — № 3. — С. 3—9.
8. Герасимчук В.І. Щодо концепції формування зайнятості населення і регулювання ринку праці // Зайнятість та ринок праці: Міжвідомчий науковий збірник. — К.: НАНУ РВПС, 1998. — Вип. 8. — С. 61.
9. Дорогуцьов С.І. Проблеми державного регулювання структури економіки зайнятості // Зайнятість та ринок праці: Міжвідомчий науковий збірник. — К.: НАНУ РВПС, 1998. — Вип. 7. — С. 5.
10. Павловська Н., Павловська О. Удосконалення політики зайнятості населення на основі реальної оцінки вартості робочої сили // Україна: аспекти праці. — К., 2000. — № 4. — С. 10.
11. Зяць Т.А. Структурна трансформація економіки України: актуальні проблеми реалізації та напрями впливу на ринок праці // Зайнятість та ринок праці: Міжвідомчий науковий збірник. — К.: НАНУ РВПС, 1998. — Вип. 8. — С. 8.
12. Калот А.М. Договірне регулювання заробітної плати: стан, шляхи удосконалення // Зайнятість та ринок праці: Міжвідомчий науковий збірник. — К.: НАНУ РВПС, 1999. — Вип. 10. — С. 9.
13. Герасимчук В.І. Проблеми макроекономічного регулювання зайнятості населення // Зайнятість та ринок праці. — К.: НАНУ РВПС, 1998. — Вип. 7. — С. 15—22.
14. Скуратівський В.А., Палій О.М., Лібанова Е.М. Соціальна політика: теоретичні основи. — К.: Вид-во УАДУ. — 1997. — 360 с.
15. Покришук В.О., Пазюк О.Г. Допустимі рівні безробіття в умовах трансформації економіки України // Зайнятість та ринок праці: Міжвідомчий науковий збірник. — К.: НАНУ РВПС, 1998. — Вип. 8. — С. 94—102.
16. Indicators Sustainable Development. Framework and Metodologies. United Nations. New York, 1996.
17. Данилишин Б.М., Куценко В.І. Культурно-освітня сфера як соціальна підтримка ринкової трансформації в Україні (питання теорії і практики). — К., 1999. — С. 4.
18. Які мотиви, на Вашу думку, спонукають молодь до думки звести рахунок з киттям? // Поступ. — Львів, 2001. — С. 7.
19. Україна: утвердження незалежної держави (1991—2001) / За ред. І.М. Лявчина. — К.: Видавничий дім "Альтернативи", 2001. — С. 189.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РИНКУ ПРАЦІ

6.1. Теоретико-методичні підходи до регулювання регіонального ринку праці

Парадокси вітчизняної економіки вже перестали бути чимось особливим у розвитку української перспективи. Це стосується й сфери регулювання розвитку регіональних ринків праці (РРП), адже впродовж останніх дванадцяти років після проголошення незалежності практично жодна із пропонованих урядами схем не дала бажаних результатів.

Вихідним пунктом робіт щодо конструювання механізму регулювання РРП є визначення суті останнього як самостійної, складної, динамічної системи, що функціонує як за загальними (передусім соціально-економічними і геопросторовими), так і специфічними законами суспільного розвитку.

Теоретико-методологічне підґрунтя управлінських парадигм розвитку РРП формувалося досить тривалий час. Ідеї, закладені у теоріях зайнятості класичної економічної школи (А.Сміт, Д.Рікардо), еволюційних поглядах неокласиків (А.С.Пігу, Ж.-Б.Сей, Дж.М.Кейнс), теоріях маргіналізму, мультиплікативності, розвивалися й українськими ученими (В.І.Вернадський, М.І.Туган-Барановський, Є.Є.Слуцький, Ф.А.Щербина). На їхній основі виникли нові ідеї вітчизняних та зарубіжних вчених, котрі з часом сформували сучасну базу дослідження РРП, зокрема неокласичну теорію та теорію сегментації.

Суть неокласичної теорії полягає у поясненні гнучкості регулювання ціни робочої сили залежно від потреб ринку та запереченні безробіття (добровільного характеру), якщо на ринку встановлюється рівновага. Дія теорії полягає в обґрунтуванні: максимуму корисності з боку пропозиції робочої сили; граничної продуктивності; повної конкуренції на ринку, який встановлює розмір зарплатної плати робочої сили та ціну праці (різниця у зарплаті створює

регіональну міграцію, внаслідок якої відбувається вирівнювання рівнів зайнятості на різних РРП). Цю теорію застосовують для обґрунтування нетривалого характеру існування регіональних відмінностей у рівнях безробіття.

Теорія сегментації, яка стала результатом “симбіозу кількох теорій” — теорії нодального району Ж.-Р.Будвіля, теорії “центр-периферія” Дж.Фрідмана, теорії “центральных місць” В.Крісталлера, теорії досяжності та двоїстості ринку праці, зводиться до обґрунтування зв’язків з працевикористання, які породжують різноманіття відносно замкнутих часткових ринків праці. Теорія використовується для пояснення постійної нерівності ринку праці.

Для того щоб повноцінно виконувати різноманітні функції (виробничу, посередницьку, ціноутворюючу, стимулюючу, регулюючу, інформаційну, соціальну, сануючу тощо), система потребує належної організації й управління. Ще на початку ХХ ст. автор теорії загальної організації (тектології) О.Богданов писав, що розвиток людського суспільства спирається насамперед на процес організації.

Існує такий тектологічний закон: якщо система складається з частин вищої і нижчої організованості, то її відношення до середовища визначається нижчою організованістю [1]. До речі, у вітчизняній історії в царині точних наук вагомим законом тектології була закріплена у практиці побудови кібернетичних моделей. Стосовно соціально-економічної сфери, зокрема управлінських парадигм розвитку РРП, то це положення так і не знайшло належного відображення. В Україні низька (практично відсутня) організація РРП фактично заблокувала дію усіх не лише мезо-, а й макрорівневих механізмів регулювання ринку праці. Не були прийняті до уваги висновки вітчизняних вчених і зарубіжних експертів, зроблені на початку 90-х років, відносно того, що українській економіці притаманна деформована структура і величезні обсяги надзайнятої праці в умовах структурних зрушень, роздержавлення та приватизації державних об’єктів можливим є “викид” за межі підприємств (організації) величезної маси працівників. Натомість, саме на макрорівневому рівні почав формуватися власне дикий ринок праці. Через закономірність процесу первісного нагромадження капіталу й початкова капіталізація сфери обігу, котра впливала на зміну структури зайнятості населення, поглиблювала соціальну нерівність у суспільстві, доводила людей до соціальних конфліктів.

Україна не зробила належних висновків щодо цього. Коли процес вимивання з підприємств обігових коштів увійшов у свою

завершальну стадію (почалася інфляція) процеси регулювання ринку праці почали реалізовувати через державні програми зайнятості. Ефективність зазначених програм була надзвичайно низькою, самі програми почали справедливо критикувати [2, 3].

Особливо гостро ці проблеми почали відбиватися на РРП. Адже на практиці не ліквідовувалась обмеженість вибору працівної сфери прикладання праці для населення, яке бажало працювати за наймом, не забезпечувався перерозподіл робочої сили, не грішувався її якісний склад, не відбувалося відтворення робочих місць, система допомог заблокувала функціонування ринку праці. Різно гостро заострилися проблеми обліку робочої сили. Такий стан справ почав гостро сигналізувати про необхідність структурної організації (як фази управління) і РРП (мікро- та мезорівневої організації, що бере початок від частини, здатної до організації ініціативи), а також національного ринку праці (макроорганізації, що бере початок від цілого).

З теоретико-методологічної точки зору це означає застосування організаційного підходу до конструювання механізму регулювання розвитку ринку праці як системи (яка охоплює механізми взаємодії елементів цілого, завдяки чому явище перетворюється на систему). Беручи до уваги, що найважливішою організаційною характеристикою системи є структура (система щодо її будови, просторово-часового розміщення частин, взаємозв'язків між елементами), то конструювання такого механізму передбачає визначення окремих структур РРП. Структурна будова РРП передбачає визначення первинних складових — ядер та окремих елементів (підсистем) — його організації, а також взаємозв'язків, що встановлюються між ними. Наприклад, первинними складовими територіальної організації РРП, його ядрами, є таксономічні елементи (таксони), у межах яких максимально проявляється взаємодія регіонального попиту, регіональної пропозиції робочої сили і місць прикладання праці, концентрується інформація про регіональну вартість робочої сили і ціну послуг праці, про кон'юнктуру робочої сили на ринку праці.

Зупинимося докладніше на просторових аспектах конструювання РРП, які хоча й неодноразово розглядалися різними авторами у контексті тематики кластерного аналізу, проте залишаються малодослідженими. У регіональній науці питання просторової структуризації РРП найбільшою мірою завдячує системі географічних наук. Наприклад, вчені з цього приводу зазначають: "просторова структуризація, або таксонування, є одним із основних методологічних прийомів чи підходів у географії" [4]. При цьому та-

системи вважають: ареал (геотерія, у межах якої спостерігаються певні риси чи об'єкти, яких немає на сусідній (суміжних) геотеріях); зона (геотерія, у межах якої простежується однозначність показників їхньої інтенсивності або географічне місце точок з односторонньою інтенсивністю певної ознаки); район (геотерія, яка за характером насичення елементами відрізняється від інших територій); територія характеризується єдністю, взаємопов'язаністю елементів, які її утворюють, цілісністю, що є об'єктивною умовою і закономірним результатом розвитку цієї території); регіон (багатозначний термін і синонім терміну район, і характеристика порівнюваних територій, що належать до різних систем таксонування, і територіальна одиниця певного класу у системі таксонування). Виділення територій РРП є передумовою територіальної організації національного ринку праці.

Таким чином, ми підійшли й до самого визначення територіальної організації ринку праці, яку можна трактувати і як просторову форму функціонування інституційно-правових та соціально-економічних відносин трудовідтворення, і як процес територіального регулювання їхнього розвитку — регулювання між економічними та потенційними суб'єктами РРП з приводу формування, розподілу, перерозподілу та використання робочої сили (людського капіталу) з метою ефективної його реалізації (здійснення в економіці регіонів і держави в цілому, і як соціально-економічної та фінансовий механізм оптимізації територіального розвитку усіх процесів трудовідтворення.

Теорія людського капіталу — концепція, згідно з якою відмінності у заробітній платі є результатом відмінностей в інвестиціях в людський капітал, а доходи низькооплачуваних робітників підвищуються в результаті зростання обсягу таких інвестицій.

Територіальна організація національного ринку праці включає геопросторове розміщення базових центрів прояву економічної активності населення і попиту на робочу силу (окремих населених пунктів, їхніх ареалів, зон, районів чи регіонів) як осередків діяльності суб'єктів ринку праці, а також функціонально-територіальні взаємозв'язки між ними. Територіальна організація національного ринку праці характеризується ступенем зрілості, впровадженості та раціональності існуючих або потенційних РРП. Завданням бази територіальної організації ринку праці України, метою геопросторової будови — це його районування, тобто процес виділення економічно і територіально цілісних його частин-таксонів (областей, регіонів, районів, зон, центрів, ядер тощо), що характеризуються подібністю умов перебігу відтворювальних і,

зокрема, обмінних процесів у сфері праці, особливостями територіального поділу праці, наявністю сталих внутрішніх господарських зв'язків і комплексністю розвитку. В Україні індикатори таксонуння можуть бути як традиційні, так і нові (розрахунок показники стану ринку праці (місткості РРП, режиму дії РРП тощо).

Щодо схематичного представлення моделі територіальної організації національного ринку праці України (з виділенням ієрархічних рівнів), то це можна зробити шляхом побудови багаторівневої піраміди, в якій структурні моделі низинних рівнів формуватимуть опорний каркас системи моделей локальних структурних моделей ринків праці обласних систем розглядати їх як платформи побудови моделей рівнів міжобласних і загальнонаціонального. Залежно від рангу рівня у моделях спостерігатимуться більш або менш оптимальні співвідношення попиту і пропозиції робочої сили, кон'юнктурні коливання цін тощо. Найважливішим ядром територіальної організації національного ринку праці є центр держави, переважно її столиця. Наприклад, у Києві спостерігається найнижчий рівень навантаження на одне робоче місце, є високими показники обороту робочої сили, вищий, ніж середній у державі, рівень заробітної плати.

Слід зазначити, що не у всіх випадках адміністративні межі областей є чіткою основою відповідних моделей територіальної організації обласних ринків праці, оскільки тіснота взаємозв'язків, пов'язаних з трудовідтворенням, не завжди достатня для врівноважування кон'юнктурних змін у системі. Прикладом цього можуть бути міжобласні ринки праці, що формуються на межі промислових зон, ринки праці агломерацій, що виникають на межі промислових вузлів чи районів. У таких випадках мова може йти про біцентричну чи поліцентричну структури їхньої територіальної організації. Враховуючи поліцентричну будову цих утворень, їхню факторну роль у формуванні РРП, можна, ймовірно, говорити про поліцентричність будови відповідних ринків праці. Модель територіальної організації РРП України, описаної нами схематично, є відносною. Для держави, якій властива широкомасштабна соціоструктурна трансформація суспільства, змінюється структура соціально-економічного складу населення, з'являються нові власники капіталу з корпоративними інтересами, абсолютно логічними є потенційні зміни у спеціалізації регіонів, в зайнятості населення, у передумовах виникнення нових ринків праці. Наприклад, у свій час М.Шаленко застосувала теорію сегментації в організації вітчизняного ринку праці, здійснила комплексну за-

... регіональних ринків праці, висвітлила тему “проблемно-...”, межі якого прив’язувались не до областей, а скоріше до адміністративних районів, вичленила близько 400 часткових (частково іпотетичних) РРП [6—10]. Подальші пошуки шляхів оптимізації територіального розвитку РРП України стали досить складними і маловідомими у практиці територіального управління. Разом з тим потреба в таких дослідженнях з кожним роком зростає.

Перехід до нового поділу праці формує територіальні відмінності у середовищі трудообмінних відносин на засадах найму, посилює диференціацію режимів відтворення людських ресурсів, вимагає нову модель територіальної організації РРП України.

З метою проведення досліджень геопросторової будови РРП варто застосуватись, за нашим переконанням, уніфікованої методології аналізу. Зокрема, з метою вивчення стану територіальної організації ринку праці обласного рівня слід провести:

... адміністративних районів за допомогою методів кластерного, кластерного аналізу (збір і групування вихідної інформації); узагальнення та стандартизація даних, визначення та класифікація відстаней, типізація рівнів розвитку локальних ринків праці, наприклад за допомогою методу “дерева поєднань” (B. Scott);

... за допомогою порівняльного аналізу спільних рис територіальної організації локальних ринків праці і локальних систем виробництва та розселення (відповідно до структурних моделей кожної з них);

... системують зв’язків між ними;

... розрахунок розмежувальних ліній зон впливу центрів локальних окремих рівнів ринків праці;

... специфічних рис функціонування та розвитку обласного ринку праці й обґрунтування напрямів оптимізації його територіальної організації.

Наприклад, застосування такої методики до аналізу стану територіальної організації ринку праці Львівської області дало змогу встановити п’ять його ієрархічних зрізів (рівнів): регіональний, який визначається зоною впливу на інші західні області України;

обласний, з центром у м. Львові;

мікробласні (локальні), для яких характерні риси подібності внутрішньої сегментації ринку праці, трудової міграції і мотивації зайнятості;

мікрорайонні (адміністративно-територіальних), первинні (нижчі) у населених пунктах, яким властиві ознаки підвищеної атра-

ктивності незайнятого населення і специфіки трудовідтворчих процесів.

Підсумовуючи, зазначимо, що наведені положення стосовно просторової будови РРП тісно пов'язані з розробкою в Україні нової Генеральної схеми розвитку і розміщення продуктивних сил.

Стосовно ж інших складових будови РРП, які, по суті, визначають і специфіку механізму регулювання попиту та пропозиції робочої сили і послуг праці, то тут слід особливо наголосити на організаційній та економічній складових. Саме через них відбувається запуск інструментів макро- і мікрополітики розвитку РРП.

У спеціальній літературі можна знайти чимало ідей щодо інструментів державного регулювання РРП. Цікавим в цьому відношенні є зарубіжний досвід [11]. До речі, засоби регулювання регіонального соціально-економічного розвитку за універсальністю їх застосування вчені-регіоналісти переважно розподіляють на інструменти макро- та мікрополітики.

Макроінструменти — це сукупність диференційованих у регіональному розрізі стимулів-параметрів (нормативи, ставки та умов загальнонаціональної податкової, кредитної, інвестиційної та соціальної політики, що активізують економічне зростання (затримку) території (понижені ставки податків на підприємства, пільгові кредитні ставки, пільгові транспортні тарифи), в яких є підвищення конкурентоздатності певних регіонів на національному та зовнішньому ринках. Наприклад, у Німеччині в 90-х роках XX ст. були відібрані 104 зони стимулювання — регіональні ринки праці, в яких заохочення інвестицій здійснювалося за допомогою податкових пільг. У 1998 р. сума цих пільг становила 107,9 млрд марок (107,5 — у східних землях, 0,4 — в західних).

Податковим пільгам відведено значне місце у Франції, Фінляндії, Греції. Пільги, під забезпечення зростання зайнятості, що практикуються в європейських країнах, критикуються в ЄС, який виступає проти довготривалого їхнього використання як таких, що не відповідають дії принципів конкуренції у внутрішній країні. В цілому ж для компенсації несприятливих умов життя в депресивних регіонах найчастіше використовують засоби зниження ставок податкового доходу або ж вводять надбавки до заробітної плати в суспільному секторі економіки. Ці макроінструменти застосовують у різних державах по-різному, оскільки вони тісно пов'язані з характером політики правлячих урядів: активніше — при виконанні принципів соціальної справедливості (Канада), поставлені

при впровадженні ідеології ринкового лібералізму (Великобританія). У країнах ЄС питанням застосування економічних макрорегуляторів регіонального розвитку приділяється особлива увага, аналізуються відхилення так званих регіональних стимулів від загальнонаціональних економічних регуляторів.

Мікроінструменти — це сукупність регуляторів адресного призначення, які безпосередньо впливають на діяльність суб'єктів регіональної економіки: стимулів політики впливу на працю (зокрема засоби перепідготовки кадрів, субсидії й цільові кредити для створення нових робочих місць, а в частині міграційних переміщень й мобільності — компенсаційні виплати на покриття витрат на переїзди, видача позик на нове житло, поліпшення інфраструктури про ринки праці тощо) і стимулів політики впливу на капітал (інвестиційні гранти — субсидії та скидки — на конкретні об'єкти, розширення експорту продукції, створення нових технологій, поліпшення якості управління тощо).

Заходи мікрополітики забезпечують, по суті, активізацію роботи форм політики впливу на працю (переорієнтацію праці на місці, територіальне переміщення робочої сили) та політики впливу на капітал (через податки та субсидії, підвищення ефективності ринку фінансів, поліпшення ефективності управління фірмами, адміністративний контроль). Макро- і мікроінструменти використовують в ЄС як центральні уряди, так і регіональні адміністрації. При цьому ефективність державного регулювання регіонального розвитку залежить від оптимальності поєднання цих регуляторів, а також контролю за цільовим застосуванням стимулів. Критеріями ефективності заходів програм регіонального стимулювання є комерційна ефективність і рівень реального прискорення економічного розвитку даного чи іншого регіону (рівень зменшення міжрегіональних диспропорцій ВВП на душу населення, оцінений за коефіцієнтом Девіса). В Україні, як і в інших державах, форми надання державної фінансової допомоги регіонам на соціально значущі цілі диверсифікуються у вигляді цільових трансфертів, дотацій, інвестиційних субвенцій (на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист). Як свідчить досвід, ефективність дії цих механізмів досить висока, насамперед через значний бюджетний дефіцит.

Таким чином, механізм регулювання розвитку РРП значною мірою визначається як просторовою, так і організаційною та економічною будовою останніх. Структурна організація ринку праці, структурні моделі РРП практично вказують на напрями забезпечення росту ефективності соціальної політики ринку праці в цілому.

6.2. Проблеми діагностико-інформаційного забезпечення механізму регулювання розвитку регіональних ринків праці

Важливою передумовою організації, підвищення ефективності механізму регулювання РРП є створення надійного інструментарію діагностики його стану. Діагноз — науковий опис основних ознак, що характеризують певну систематичну групу (вид, різниця тощо). В економіці діагностика — складова частина комплексного економічного аналізу, що охоплює переважно ту частину аналітичної роботи, яка включає оцінку результативності управлінських рішень, ситуаційний аналіз, оцінку економічної динаміки і перспектив, які відкриваються перед економічним об'єктом у випадку реалізації змін у плануванні, регулюванні та організації його діяльності. Існуючі підходи свідчать, що у світовій практиці не існує універсального мірила ринку праці. Це зумовлює активний пошук відповідних методик його оцінки. У переважній більшості випадків для вимірювання рівня розвитку РРП використовують відомі статистичні показники рівнів безробіття, напруги на ринку праці з їхніми модифікаціями.

У зарубіжних методиках європейських країн [13] за критерій оцінки рівня розвитку ринку праці використовують такі параметри:

рівень безробіття (як відношення чисельності безробітних до чисельності економічно активного населення);

рівень напруженості (розрахунок кількості безробітних на одне вакантне місце та порівняння розрахованих відношень до усередненого показника по території).

Пропонується також розраховувати:

питому вагу осіб серед безробітних, звільнених у процесі групових скорочень;

рівень хронічного безробіття (питома вага безробітних зі стажем понад рік у загальній кількості безробітних).

У Росії за критерій оцінки рівня розвитку ринку праці прийнято такі самі параметри (з деякими відмінностями у методиках розрахунку самих показників): рівень безробіття (його покладають в основу методики Федеральної служби зайнятості Росії) та рівень напруженості. Тут часто застосовують авторські методики, які базуються на методичних прийомах групування даних [14]. Як орієнтир приймають загальнонаціональний рівень безробіття, відповідність якому є підставою для віднесення території до “нормальної”, а перевищення — до “ризикової” групи регіонів. У ме-

ствановлених ризикових груп пропонується формувати підгрупи, зокрема шляхом розрахунку відношення обсягів чисельності незайнятих трудовою діяльністю (крім пенсіонерів), які звернулися до служби зайнятості з приводу працевлаштування, до кількості заявленої потреби у робочій силі (цей показник характеризує рівень навантаження незайнятого населення на одне заявлене вільне робоче місце).

В Україні для оцінки РРП теж використовують показники рівня безробіття та рівня напруженості. У практиці роботи Державного центру зайнятості України розраховують:

рівень зареєстрованого безробіття — відношення чисельності зареєстрованих безробітних до чисельності працездатного населення працездатного віку (за методологією МОП розраховується як відношення чисельності зареєстрованих безробітних до чисельності економічно активного населення);

чисельність незайнятих, безробітних громадян, які перебувають на обліку в службі зайнятості упродовж року.

Обидва показники мають суттєві недоліки, через що піддаються справедливій критиці [15]. Слід зазначити, що на практиці в Україні за схемою розрахунку пропозиції робочої сили і зайнятості наведеної покладено дані статистичної форми 1-ПВ. Порівняння результатів розрахунку з даними реєстрації незайнятого населення при відповідному коригуванні дає можливість визначити дійсні масштаби незайнятості в регіоні (проте не дає інформації про структуру незайнятого трудоактивного населення) [16].

Зміни щодо вдосконалення методики розрахунку показників РРП пов'язані із запровадженням в Україні міжнародної системи обліку і статистики, з організацією обстежень робочої сили, з переходом на нову методологію (методологію МОП) розрахунку показників зайнятості та безробіття.

Перше вибіркове обстеження домашніх господарств з питань економічної активності населення, зайнятості та безробіття шляхом опитування громадян за місцем постійного проживання проведено: у жовтні 1997 р. відповідно до Державної програми переходу України на міжнародну систему обліку та статистики і на виконання пункту 43 Заходів щодо реалізації Програми зайнятості населення на 1997—2000 роки, схвалених постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1996 р. № 1591.

З шлюму ж сучасний розвиток вітчизняного обліку РРП можна представити окремими напрямками:

облік пропозиції робочої сили та тенденцій мотиваційної пошуку роботи;

облік впливу факторів, що детермінують попит на робочу силу, облік просторових аспектів поширення безробіття.

Щодо інших напрямів розвитку обліку РРП, то, на нашу думку, варті уваги пропозиції стосовно застосування показників оцінки місткості та режиму його дії.

В науковий обіг термін місткість території введений у середині XIX ст. Одними з перших були визначення, зроблені російським дослідником П.П.Семеновим-Тянь-Шанським у 1871 р. Найширшого застосування набув він у демографічних, економіко-географічних дослідженнях, у роботах з містобудівельного проектування (особливо з районного планування).

У демографії місткість території для населення — це максимальна чисельність населення, спроможного забезпечувати потреби до існування, проживаючи на конкретній території і використовуючи її ресурси. Місткість території визначається максимально можливою щільністю населення і залежить від рівня розвитку продуктивних сил, типу господарства (в тому числі ступеня участі у територіальному поділі праці) від природних умов [17].

Дещо іншим його якісне навантаження буде в ринкових категоріях пропозиції, попиту, кон'юнктури та ціни.

Місткість ринку — це максимально можливі обсяги реалізації потреб незайнятого населення (постійного і тимчасово працюючого) у місцях прикладання праці з урахуванням пропозиції робочої сили, виходячи з конкретних умов простору і часу. Вона визначається рівнем імовірності працевлаштування незайнятого населення на одиницю території. В регіональному аспекті це показник, який характеризує пропускну здатність місцевості щодо ефективного забезпечення обороту обсягів регіональної пропозиції товару — робоча сила за рахунок дії регіонального ринку робочих місць. Йдеться про товар, який за певних умов (рівні цін, певний ступінь насичення ринку тощо) може бути жаданим у певних часових межах [18].

Вітчизняні концепції, які розглядають механізм функціонування ринку праці у контексті процесу відтворення робочої сили, часто формулюють його суть на підставі категорій попиту, пропозиції, конкуренції та ринкової вартості робочої сили [19, 20].

Наприклад, з літературних джерел відомі підходи, коли попит на робочі місця розкладається на тріаду попиту фіксованого, реального та потенційного [21]. Це відповідно видозмінює методичні підходи до розрахунку місткості (масштабів) РРП, якщо означають як різницю між сумарними обсягами перспективного працевлаштування населення на функціонуючих, вільних і нових

створених робочих місцях та кількістю робочих місць, які ліквідуватимуться в перспективі. Іншими словами, дані методичні підходи тісно переплітаються з положеннями теорії людського капіталу [22], враховують динаміку зайнятості та незайнятості населення у контексті кваліметричних оцінок його розвитку, явища інтеграції ринку праці тощо.

Застосування часто при визначенні місткості ринку праці непорозуміння виникає через методологічне розуміння його суті. Наприклад, якщо дотримуватись концепції розширеного трактування ринку праці, то місткість сукупного ринку праці формується через "єдність головних його складових частин: сукупної пропозиції, що охоплює всю найману робочу силу з числа економічно активного населення, і сукупного попиту як синоніму загальної потреб економіки в робочій силі" [23]. Якщо ж брати до уваги традиційний підхід, то місткість ринку праці визначається пропозицією робочої сили (а саме — з боку незайнятих, які шукають робоче місце, зайнятих, але не задоволених роботою, і тих, хто шукає нове чи додаткове робоче місце, а також зайнятих, але з великою ризиком втратити роботу) та попитом на працю з боку підприємств робочих місць (а саме: вакансій і посад тих робітників, яких працедавець шукає заміну) [24]. Тобто основна проблема полягає у тому, хто насправді є дійсним суб'єктом ринку праці як з боку тих, хто формує пропозицію, так і тих, хто визначає попит, між якими "оперативно" відбувається їхня взаємодія. Це має важливе значення для методології розрахунку показників, особливо, коли йдеться про міжнародні порівняння.

Аналізувати місткість РРП доцільно, виходячи з попиту на робочу силу, по чергово накладаючи сегменти пропозиції незайнятого населення. Прикладні розрахунки слід здійснювати шляхом порівняння фактичної і гранично допустимої щільності розташування незайнятих місць прикладання праці та фактичної і гранично допустимої щільності територіальної локалізації незайнятого (постійного та тимчасового) населення. В ідеалі це відношення повинно відображати стан рівноваги: якщо відношення менше одиниці — територія недонасичена, якщо більше — перенасичена.

Отже, місткість ми розглядаємо як індикатор стану (статично-динамічного) РРП. Щодо існуючих методик оцінки місткості внутрінаціонального ринку праці, то вони базуються переважно на подібних підходах. Іншим індикатором розвитку РРП може бути показник рівноваги його дії в сенсі обороту робочої сили. Основне його призначення зводиться до оцінки мінливості попиту та пропозиції у розвитку РРП.

Сучасні дослідження проблем регулювання розвитку РРП справедливо зорієнтовані на визначення циклічної природи руху. Адже сучасна економічна думка, вивчаючи динаміку розвитку суспільства, стає дедалі одностайнішою стосовно об'єктивності існування змінності рівнів економічної активності (спадів і підйомів), окремих фаз (піку, спаду виробництва, депресії та поновлення) у розвитку соціальних явищ і, зокрема, такого феномену, як ринок праці. За своєю вагомістю, новизною і практичною значущістю для перспективної оцінки повного ринку праці це питання заслуговує на окреме дослідження. Проте нами зроблена спроба ввести новий показник для оцінки циклічності динаміки функціонування РРП — показник режиму дії ринку праці (у контексті відтворення умов функціонування РРП):

$$R = (-1) + \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n [(3 - B_{\phi}) / 3]},$$

де 3 — норма природного рівня безробіття; B_{ϕ} — фактичний рівень безробіття, розрахований за методологією МОП; n — кількість років спостереження.

Режим дії РРП характеризує мінливість місткості ринку праці (в тому числі потенціалу незайнятого населення, що прагне працювати за наймом) залежно від економічного стану території. Він стосується лише тих категорій осіб, які стали суб'єктами ринку праці. Параметри режиму відтворення можуть мінятися у досить широких межах, однак не можуть виходити за рамки обмежень економічної активності людини. Окрім загальних обмежень існують і суто історичні обмеження, які діють на певних етапах розвитку людства. Залежно від етапу режим відтворення людського капіталу може інтерпретуватись як традиційний, раціональний, перехідний тощо.

Об'єктивними передумовами встановлення того чи іншого режиму відтворення як основи визначення напрямів вдосконалення територіальної організації ринку праці є диференціальний стану соціально-економічного розвитку території під впливом існування природних, історичних, демографічних і соціально-економічних відмінностей.

Залежно від конкретних умов рівні режимів можуть бути досить різними. Зокрема, режими можна розподіляти на: простий ($R = 1$), розширений ($R > 1$), звужений ($R < 1$). Їх можна також характеризувати як оптимальний чи неоптимальний, прогресивний, стаціонарний чи регресивний тощо.

Для розрахунку режиму відтворення можна скористатись методом до оцінки стану ринку праці через поняття повної зайнятості і норми природного рівня безробіття.

Природне безробіття — це резерв робочої сили, що забезпечує можливість швидкого міжрегіонального і міжгалузевого перерозподілу робочої сили відповідно до коливань попиту і зумовлених ними коливань попиту виробництва на робочу силу. Воно складається з безробіття фрикційного (короткочасного 4—5-тижневого безробіття, пов'язаного з тимчасовою незайнятістю при зміні місця роботи або проживання) та інституційного (безробіття очікування, пов'язане з системою організації регіональної економіки, пов'язане з особливостями соціального захисту та оплати праці [25, 26]. Так, рівень фрикційного безробіття у 1992 р. в цілому в Україні досягав 5—6 % трудоактивного населення, але ці дані не знайшли відображення у статистиці. В умовах повної зайнятості рівень безробіття має дорівнювати сумі рівнів фрикційного та структурного безробіття.

Природне безробіття визначають за допомогою таких показників:

— частельність офіційно зареєстрованих службою зайнятості безробітних;

— частота питома вага у складі трудоактивного населення; — середній період безробіття.

Рівень природного безробіття можна приймати як нормативну величину. Ідея встановлення норми природного рівня безробіття належить М. Фрідмену, який, відстоюючи теорію монетаризму у сфері регулювання ринку праці, обґрунтував необхідність застосування важелів грошово-кредитної політики [27]. Норма природного рівня безробіття відображає економічну доцільність використання ресурсів праці, свідчить про структурні (за кваліфікаційним, демографічним, географічним та іншими критеріями) диспропорції на ринку праці. Зауважимо, що К. Маркс у I томі "Капіталу" практично говорить про структурне безробіття, коли звертає увагу на промисловій резервній армії, називає її "перенаселенням" і визнає як неминуче і необхідне явище. Законодавство, що конкретне значення цього нормативу у різних регіонах не має. На початку 40-х років ХХ ст. у Лондоні Уільямом Бевелієм було обґрунтовано існування 3%-ї норми природного безробіття [28]. У 60-ті роки в США природний рівень безробіття знизився в розмірі 4,3 %, у 70-ті — 6,6, у 80-ті — близько 7 %. Підрахунки, зроблені послідовниками зазначеної теорії, показали, що у 70—80-ті роки нормативне значення показника в європейсь-

ких економічно розвинених країнах сягало 4—5 % [29]. У 90-х роках у розвинених країнах ринкової економіки природний рівень безробіття становив 6—8 % всієї робочої сили. В Україні, з характерною для неї низькою мобільністю робочої сили, а також де-

Таблиця 6.1. Динаміка рівнів безробіття (за методологією МОП) та показника режиму дії ринку праці України у 1996—2001 рр., %

Регіон	Рівень безробіття						Режим дії ринку праці		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996—1999	2000—2001	2001—2002
Україна	7,60	8,90	11,30	11,9	11,7	11,1	2,23	2,80	2,40
АР Крим	8,10	9,30	12,20	13,7	8,8	6,6	2,50	1,52	2,20
Вінницька	4,00	5,40	8,40	8,2	9,1	9,8	0,96	2,15	1,20
Волинська	7,30	9,70	12,20	9,7	10,4	9,5	2,16	2,31	2,20
Дніпропетровська	6,00	8,90	11,90	10,8	11,6	8,7	1,97	2,33	2,80
Донецька	6,50	7,60	9,20	10,3	9,6	10,3	1,73	2,31	1,90
Житомирська	7,40	9,20	11,60	11,2	12,5	13,7	2,21	3,36	2,90
Закарпатська	8,10	12,2	15,10	12,0	11,6	13,1	2,82	3,11	2,90
Запорізька	10,5	11,3	14,30	12,6	12,8	10,8	3,02	2,91	2,80
Івано-Франківська	11,0	11,4	13,70	11,5	10,6	12,8	2,95	2,88	2,90
Київська	5,90	7,10	10,10	12,3	12,9	11,9	1,76	3,13	2,90
Кіровоградська	11,2	11,5	14,50	10,9	14,9	15,4	2,97	4,05	3,30
Луганська	8,30	9,60	12,40	11,4	11,2	13,3	2,42	3,06	2,80
Львівська	11,1	12,7	14,90	13,3	13,4	12,7	3,30	3,35	3,30
Миколаївська	6,80	8,50	12,50	13,0	14,7	11,7	2,23	3,36	2,90
Одеська	5,90	6,20	7,90	12,2	11,8	9,6	1,51	2,54	1,70
Полтавська	5,90	8,60	11,10	12,2	10,3	7,9	1,97	1,99	1,80
Рівненська	11,1	11,2	14,10	12,3	12,3	9,7	3,03	2,63	2,80
Сумська	5,20	6,80	8,60	16,0	15,0	16,7	1,66	4,27	2,70
Тернопільська	4,70	6,40	8,40	13,7	14,2	17,1	1,42	4,19	2,90
Харківська	8,40	9,20	11,50	12,3	13,0	11,8	2,39	3,13	2,80
Херсонська	9,50	10,4	11,50	13,2	14,0	13,3	2,68	3,55	2,90
Хмельницька	5,90	6,60	8,20	12,2	14,2	12,8	1,58	3,49	2,80
Черкаська	8,10	8,20	10,30	12,0	12,0	11,5	2,15	2,92	2,30
Чернівецька	7,70	8,80	11,60	19,2	17,3	18,4	2,62	4,95	2,20
Чернігівська	4,60	6,60	8,40	11,5	11,3	12,1	1,34	2,90	1,70
Київ	10,9	11,1	13,20	10,3	8,5	6,1	2,77	1,35	2,10

* — складено за: Статистичний щорічник України за 2001 рік / Держстат України. — Київ: Техніка, 2001. — С. 363.

можливістю економічної системи, норму природного безробіття було визначено на рівні 2,5—3 % [26].

Базуючись на даних про динаміку фактичного та нормативного рівнів безробіття в Україні, можна розрахувати конкретні значення показників режиму відтворення робочої сили. Пропонується така схема його розрахунку та економетричної оцінки:

узагальнення даних за ряд років про фактичний рівень безробіття в розрізі адміністративних одиниць (областей) України;

визначення рівня природного безробіття в країні;

аналіз за допомогою розрахунку середньгеометричної динаміки явища у територіальному розрізі.

Розрахунки конкретних значень режиму обороту (відтворення та реалізації потенціалу робочої сили) на РРП наведено у табл. 6.1. Проаналізувавши існуючі кількісні та якісні показники функціонування РРП, індикатори його діагностики, бачимо, що поряд з традиційно вживаними показниками рівня безробіття та рівня безпруги доцільно використовувати нові показники:

еластичності РРП — як базовий індикатор побудови його статичної моделі (індикатор, зіставляваний з поняттям ємності території);

інтенсивності РРП як базовий індикатор побудови його динамічної моделі (індикатор, зіставляваний з поняттям економічної інтенсивності процесів у межах території).

6.3. Механізми активізації регіональної політики ринку праці

Теоретичним підґрунтям дослідження поточного та перспективного станів РРП, основою побудови механізму активізації регіональної політики у працересурсній сфері є системний підхід — вадивний методологічний напрям у науці. Відповідно до поставлених наукових завдань системний підхід трактують як інтеграцію, синтез різних сторін явища чи об'єкта; широкі можливості для порівняння різних оцінок і міркувань; пошук найрізноманітніших способів виконання певної роботи з наступним вибором оптимального варіанта [30].

Складність, багатогранність і масштабність регіонального розвитку дають підстави для представлення РРП як складної системи, під якою розуміють множину взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів та підсистем різної фізичної природи, що становлять нероздільне ціле та забезпечують виконання

системою деякої складної функції [31]. Поглиблене дослідження РРП виявляє у ньому такі якості складних систем [32]:

- велика кількість взаємопов'язаних елементів і підсистем;
- складність системних функцій, реалізація яких дає системі можливість досягти поставленої мети;

- багатовимірність системи через велику кількість зв'язків між підсистемами;

- взаємодія з навколишнім середовищем і функціонування в умовах впливу випадкових факторів;

- множинність критеріїв оцінки якості функціонування самої системи та її підсистем;

- структурна неоднозначність, яка впливає із різної структурної якості її підсистем, різноманітних способів поєднання підсистем в єдину систему;

- наявність керування з властивою йому ієрархічною структурою, розгалуженою інформаційною мережею, інтенсивними інформаційними потоками;

- існування інтегративних ознак, притаманних системі в цілому, а не кожному її елементу зокрема;

- вивчення властивостей окремих елементів системи не дає достовірної інформації про загальні властивості системи;

- велика розмірність і складність моделі системи потребує застосування для її дослідження сучасних математичних методів [33].

Таким чином, застосовуючи термінологію складних систем, РРП можна означити як множину взаємопов'язаних елементів попиту, пропозиції, ціни робочої сили, що формують його структуру (територіальну, галузеву, соціально-демографічну, освітньо-професійну). РРП як динамічна, відкрита система має прямі, зворотні та опосередковані зв'язки з ринковим середовищем: ринком інвестицій, інновацій, землі, фінансового ринку, ринку наукових послуг, є структурною підсистемою національної економіки, системою вишого рівня стосовно внутріфірмових ринків праці. Ієрархічність РРП визначає певну впорядкованість територіальних показників відтворення та зайнятості населення [5]. Виділення сегментаційної моделі РРП первинного та вторинного ринків праці, внутрішнього та зовнішнього секторів офіційної та неформальної зайнятості, їхнє суміщення [34] тощо визначають особливості відносин попиту та пропозиції праці на окремих територіях.

Серед специфічних характеристик ринку праці як системи дослідники виділяють таку рису, як його *самоорганізація* [35], що означає здатність регулювати внутрішні процеси функціонування

розвитку шляхом врахування і коригування взаємних очікувань суб'єктів взаємодії на підставі існуючих соціальних норм. У найконцентрованішому вигляді ця ознака ринку відображена у положеннях класичної школи (А. Сміт, Д. Рікардо), концепції неокласичного напрямку (П.А. Самуельсон), які базуються на припущенні саморегуляції капіталістичної економіки на основі законів вільної конкуренції. Досвід зарубіжних країн з розвинутою ринковою економікою свідчить про переваги економічного розвитку відповідно до постулатів кейнсіанської теорії, які протиставляють державного регулювання економіки положенню про вільну конкуренцію [36]. Відтак визначається зростаюча роль держави у регулюванні ринку робочої сили через встановлення і підтримку динамічної рівноваги у логічному ланцюзі інтерес — діяльність економічних суб'єктів соціально-трудова відносин.

У ряді наукових робіт проблеми еволюції ринків праці у перехідних суспільствах досліджуються з інституціональної і поведінкової позицій [37]. *Інституціональний підхід* досліджує виникнення і розвиток інститутів працевлаштування, нових форм трудово-посередництва, інститутів державної підтримки безробітних, інститутів професійної перепідготовки тощо. *Поведінковий підхід* вивчає стратегії поведінки різних соціальних груп на ринку праці. Отже, інституціональний і поведінковий підходи також специфічним чином моделюють механізм політики РРП.

Активний вплив підсистем зовнішнього середовища (соціально-демографічної, екологічної, соціально-економічної, інфраструктурної, системи розселення, етнокультурних традицій тощо) формує особливості РРП, які відповідно до законів складних соціальних систем враховують при побудові механізму регіональної політики ринку праці. Пізнання й адаптація до потреб регіональної політики таких закономірностей, як цілісність (емерджентність), комунікативність, інтегративність, ієрархічність, наявність необхідної різноманітності, формулювання мети [38, 39] дає змогу будувати моделі прийняття рішень, здатних повніше врахувати комплексні оцінки соціальних змін на РРП.

Ознакою цілісності володіє такий механізм активізації регіональної політики ринку праці, який органічно пов'язаний із заходами державної регіональної політики. У класичному розумінні державна регіональна політика (у тому розумінні, яке сформувався у розвинутих країнах Заходу, передусім країнах ЄС) — це система заходів центральної влади з метою забезпечення розвитку адміністративно-територіальних та інших одиниць. Ці заходи передбачають: по-перше, надання державою систематичної фінан-

сової допомоги регіонам, які відстають у власному розвитку (допомога депресивним регіонам); по-друге, надходження державної фінансової допомоги регіонам, які мають стратегічне значення для розвитку країни (регіони пріоритетного розвитку); по-третьє, державна регіональна політика повинна охоплювати систему заходів, спрямованих на забезпечення фінансового вирівнювання та впровадження єдиних стандартів державних і громадських послуг у межах країни чи між країнами ЄС [40]. Остання складова державної регіональної політики передбачає формування однакових стартових умов щодо доступу громадян незалежно від місця їхнього проживання до послуг охорони здоров'я, освіти, транспортної інфраструктури, культури, забезпечення питною водою тощо, які надають держава й органи місцевого самоврядування у певних обсягах і належної якості.

У сфері регіональної політики у перше десятиліття української незалежності використовували малоефективні та непродуктивні методи управління. У регіональній політиці уряду була відсутня єдина методологічна платформа глибинних перетворень у всіх сферах регіонального життя. Цілісна державна політика щодо регіонів поступово набуває законодавчого оформлення у низці законів, законопроектів та методичних розробок останніх років. Новий підхід до здійснення регіональної політики України сформульовано у Концепції державної регіональної політики (25 травня 2001 року) [41—49].

Головна ідея Концепції полягає у створенні умов для динамічного і врівноваженого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення стандартів добробуту, законодавчо гарантованого дотримання єдиних або однакових соціальних стандартів, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів. Український варіант Концепції посилює вирівнювальну функцію регіонального розвитку на основі ресурсних потенціалів кожного регіону. Новим у Концепції є надання законодавчого статусу депресивних (структурно слабких) регіонів, ступінь економічного розвитку яких значно поступається загальнодержавним середнім показникам. На відміну від західноєвропейських концепцій, передбачається державна підтримка вибраних регіонів у вирішенні пріоритетних завдань загальнодержавного значення. Тим самим визнається існування двох типів регіонів, а в регіональній політиці виділяють *вирівнювальну функцію та функцію "пріоритету"*.

Питання вирівнювальної функції регіональної політики зумовлено існуванням відмінностей у рівнях розвитку регіонів України, сформованих за роки незалежності та історично сформованих попередні десятиліття, відмінностями у використанні потенціалу соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності регіонів України. Дійсно, реальне соціально-економічне становище регіонів України свідчить про суттєвий розрив у рівнях їхнього розвитку в останнє десятиліття. За результатами фокус-групового дослідження "Проблеми економічного розвитку регіонів в Україні" з розрізі областей на кінець 2000 року, зафіксовано такі розрізи в співвідношенні між показниками максимального та мінімального рівнів: з валового внутрішнього продукту — в 11 разів, з інвестицій — 12,3 раза, соціальної допомоги населенню — 4,3 разів, зовнішніх інвестицій — у 46 разів. Суттєва різниця в доходах на душу населення між окремими областями становить 35—45 %, хоча як за міжнародними стандартами вона не повинна перевищувати 20 % [50].

Проблема зведення регіональної політики тільки до вирівнювання є дискусійною і пов'язана із пошуком ефективних регіональних моделей, що є ключовим питанням розвитку державних інститутів у всьому світі. Відповідно до цього існує поділ регіональної політики на компенсуючу модель та модель розвитку.

Регіональна політика країн — членів ЄС переважно базується на моделі розвитку. Економічний розвиток практично усіх країн демонструє прагнення регіонів до повної реалізації власних ресурсних потенціалів з тим, щоб максимізувати внесок у національні економіки. Разом з тим у деяких країнах (Іспанія, Фінляндія, Швеція) приділяється велика увага збалансованому рівномірному розвитку регіонів [51]. Проект концепції регіональної політики ЄС [24] обґрунтовує доцільність запровадження компенсуючої моделі політики, яка зорієнтована на відродження найслабших територій, компенсує об'єктивні територіальні диспропорції. Негативним наслідком такої політики може бути тотальне вирівнювання, яке не стимулює розвиток прогресивних регіонів і формує стан задоволення у відстаючих регіонів.

В умовах гео економічної конкуренції серед факторних переваг України, які є визначальними для формування конкурентного середовища на внутрішньому ринку, стає готовність суб'єктів господарювання й управління до розвитку та інновацій. У цих умовах перспективнішою стає модель регіональної політики, зорієнтована на розвиток, на освоєння перспективніших систем господарювання з урахуванням викликів глобалізованого світу, нових ви-

дів діяльності, формування сучасних видів інфраструктури, змін територіальної структури господарювання і системи розселення. З огляду на економічний розвиток регіонів і соціальну зацікавленість громадян поступове усунення територіальних відмінностей полягає у створенні рівноцінних (а не однакових) умов життя і самореалізації людей. Постановка і пошук шляхів вирішення цієї важливої проблеми саме у такому ракурсі, що не є тотожним зрівнюванню економічних рівнів регіонів за будь-яку ціну, відповідно формує диференційований підхід і до здійснення регіональної політики ринку праці.

Розгляд РРП в аспекті його ієрархічності (іншої важливої ознакою системної закономірності) актуалізує розробку й узгодження відповідних механізмів на всіх рівнях. На територіях, ринок праці яких набув депресивних ознак [53], такий механізм буде неефективним без попереднього узгодження його організаційно-фінансових заходів із заходами державної регіональної політики на всіх рівнях управління — державному, регіональному, локальному.

З підвищенням ролі держави в управлінні соціально-економічним розвитком на передній план виходить така важлива функція системи державного управління, як синхронізація процесів на державному та регіональному рівнях. Її ефективною реалізацією передбачає закладення в основу формування моделі механізму регіональної політики ринку праці принципу синхронізації суспільних процесів та ключових інституціональних реформ на всіх рівнях. Передусім це стосується узгодження концепції державної регіональної політики з проведенням інших реформ у країні, а саме: адміністративною, бюджетною, муніципальною, податковою.

Пріоритетне значення принципу синхронізації у конструюванні механізму політики РРП зростає у зв'язку із формуванням конкурентного середовища, здійсненням структурної перебудови економіки, соціальною спрямованістю економічної політики. Підсиленням глобальних тенденцій розвитку сучасного світу, інтеграцією процесів інтеграції національної економіки у світову економічну систему; реалізацією політики економічного прагматизму, особливо у контексті вступу України до СОТ. Європейський вибір нашої країни передбачає синхронізовану взаємодію механізмів регіональних інноваційних систем із механізмами політики ринку праці. Завдяки формуванню організаційно-економічних і правових передумов функціонування інноваційних структур (технополіси, наукові парки, технопарки) створюються принципово нові підходи до регіональної політики, суттєво розширюється спектр механізмів функціонування ринку праці.

Така важлива системна закономірність, як комунікативність, конкретизує політику РРП через ідентифікацію фактора соціального капіталу як потенціалу взаємної довіри та взаємодопомоги, яка закономірно присутня у міжсуб'єктних відносинах на всіх рівнях управління. Причинно-наслідковий зв'язок регіональної політики ринку праці з напрямками державної регіональної політики розкривається через зв'язки, що виникають у мотиваційному ланцюзі "інтерес — діяльність" на різних ієрархічних рівнях. Схожість горизонтальних і вертикальних зв'язків (прямих, зворотних) у системі "інтерес — діяльність", що реалізуються між суб'єктами регіональної політики ринку праці, утворює своєрідну матрицю узгодження інтересів. Комунікативність виявляється у зв'язках регіональної політики на інтеррегіональну та інтрарегіональну [54]. Стосовно політики ринку праці це означає:

1) політику держави з розвитку національного ринку праці, суб'єктом якої є уряд, який через регіональних представників співпрацює з відповідними органами влади з метою реалізації завдань державної регіональної політики;

2) політику органів територіального самоврядування з розвитку регіональних і локальних ринків праці, суб'єктом якої є органи територіального самоврядування на місцях, що захищають регіональні та локальні інтереси.

Механізм активізації регіональної політики ринку праці відображає таку системну закономірність, як необхідна різноманітність, яка виявляється у гнучкому застосуванні різних інструментів регіональної політики. Ефективний механізм регіональної політики повинен містити широкий спектр законодавчих, договірних, економіко-правових інструментів регулювання соціально-трудова відносин на всіх рівнях управління відповідно до моделі соціально-економічного розвитку держави.

Законодавчі заходи передбачають:

пряме стимулювання зайнятості через розширення виробництва товарів і послуг у науково-технологічному секторі економіки, у трудомістких галузях, організацію суспільних робіт, створення робочих місць для молоді, інших неконкурентоспроможних категорій працездатного населення, обов'язкове працевлаштування випускників, підготовлених за кошти держави, надання пільг на створення місць праці у приватному секторі тощо;

опосередкований вплив на зростання зайнятості через залучення фінансово-кредитних важелів, наприклад, для створення нової техніки;

стимулювання самозайнятості;

сприяння розвитку малого, середнього та великого підприємства;

розвиток гнучкого ринку праці.

Найсуттєвішими є заходи фінансового регулювання. Вони входять дві основні групи:

інструменти податкового механізму (податкові та митні пільги технопаркам та інноваційним компаніям; інші пільги, пов'язані зі звільненням від виплат у соціальні фонди, з прийняттям на роботу окремих категорій осіб тощо);

кредитні інструменти (преференції на виконання державних програм, фінансові штрафи при порушенні порядку квотування робочих місць, визначених чинним законодавством категорій населення, державні субсидії непрацюючим громадянам тощо) [37].

З позицій системного підходу власне наявність мети визначає систему. Досягнення мети — забезпечення соціальної безпеки в регіоні — повинно підпорядковуватись головній меті державної регіональної економічної політики, узгоджуватись у часовому та просторовому вимірах із її завданнями у соціальній сфері. Будь-яке переривання працездатною особою продуктивної діяльності загрожує соціальній безпеці, оскільки призводить до втрати доходів від трудової діяльності, до порушення нормальної життєдіяльності людини, стає поштовхом до деструктивних змін у демографічному розвитку, до зростання захворюваності, соціального песимізму, неповоротної втрати інтелектуально-професійного потенціалу суспільства тощо. Тимчасова бездіяльність людини перериває ланцюг, який визначає взаємозалежність високої кваліфікації, фахової підготовки фахівця та його здатності до самореалізації у складних економічних умовах. Отже, державні гарантії щодо зайнятості працездатного населення не виконуються. Тому такі соціальні завдання державної політики, як гарантування соціальних прав громадян, встановлених Конституцією України, забезпечення продуктивної зайнятості населення, проектуються і конкретизуються до виконання у заходах регіональної політики ринку праці.

Дослідження такої важливої закономірності, як інтеграційність [38], порушує питання гармонізації інтересів головних суб'єктів соціально-трудоких відносин — державного та регіонального управління, працедавців (юридичних і фізичних осіб), тимчасово незайнятого населення. Наповнення реальним змістом зв'язків у ланках мотиваційного ланцюга "інтерес — діяльність" на різних ієрархічних рівнях управління дасть змогу повніше узгоджувати регіональну політику ринку праці з напрямками державної регіональної політики.

Отже, механізм активізації регіональної політики ринку стає цілісною системою нормативно-правових, соціально-економічних методів, організаційних форм і заходів, здатних створити стабільну систему мотивації, котра солідаризує (гармонізує) інтереси суб'єктів державного та регіонального управління у досягненні соціальної безпеки. Ця система як сукупність управлінських рішень, необхідних для погодження взаємозв'язаних елементами державної регіональної політики, характеризується постановкою мети та виробленням способів її досягнення. Регіональна політика ринку праці повинна тісно координуватися з основними напрямками державної регіональної політики — економічною, інформаційною, промисловою, фінансово-кредитною, податковою, інвестиційною, екологічною, соціально-демографічною, освітньою, містобудівною, прикордонною, політикою розвитку земельних ресурсів, іншими видами регіональної політики.

Реалізація регіональної політики ринку праці пов'язана із питанням гармонізації інтересів головних суб'єктів соціально-трудової діяльності — державного та регіонального управління, громадських організацій, працедавців (юридичних і фізичних осіб), тимчасово незайнятого населення. Сукупність горизонтальних і вертикальних зв'язків (прямих, зворотних) у системі "інтерес — діяльність", що реалізуються між суб'єктами регіональної політики ринку праці, утворює своєрідну матрицю узгодження інтересів, яку схематично можна подати таким чином:

1. Інтерес → діяльність органів управління державного рівня.
2. Інтерес → діяльність органів регіонального управління.
3. Інтерес → діяльність органів місцевого самоврядування.
4. Інтерес → діяльність працедавців (юридичних і фізичних осіб).
5. Інтерес → діяльність незайнятого працездатного населення.

Ключовим елементом у процесі трансформації ієрархічної ціннісної структури посттоталітарного середовища є цінність робочого місця як місця праці, засобу реалізації всіх сутнісних потенцій людини, а не лише отримання платні. Проведені дослідження [56] підтвердили положення про усвідомлення людиною потреби в робочому місці як місці реалізації своїх професійних можливостей і "зроблення", а не "одержання" засобів до існування. Не менш важливі положення про зростання ролі полімотивації праці, у процесі якої взаємоузгоджені мотиви формують інтегрований стимулюючий імпульс, що визначає характер майбутньої діяльності та поведінки тимчасово незайнятих осіб.

Численні дослідження соціально-економічних аспектів сучасного підприємництва [57, 58] свідчать, що в діяльності сучасних роботодавців (юридичних і фізичних осіб) домінує такий вагомий інтерес, як прагнення до зростання обсягів продаж, досягнення максимуму прибутку. Його реалізація у нестабільних економічних умовах невіддільна від намагання роботодавців зберегти трудові колективи. У цих умовах переважає тактика відносно незначних скорочень кадрів і зростання обсягів прихованого безробіття. Стабілізація господарської діяльності та підвищення ефективності підприємництва, реальна перспектива вступу України до ЄС поступово ставатиме дієвим стимулом до ефективного використання виробничо-ресурсного потенціалу підприємств, підвищення якості продукції, а отже, посилюватиме інтерес працедавців до збереження робочих місць, відбору високопрофесійних кадрів для такої діяльності.

В умовах економічного зростання пріоритетного значення набудуть інтереси роботодавців, пов'язані з досягненням стратегічних цілей, що визначають соціально-економічний розвиток регіону чи окремих його сфер, галузей, окремих територій на найближчі 10—15 років. Очевидно, що Європейська стратегія України націлюватиме працедавців не тільки на створення нових робочих місць з метою зниження рівня безробіття на території, а й на те, щоб новостворені робочі місця були передусім наукомісткими, конкурентоспроможними за товарами (роботою, послугами) на зовнішніх ринках держав-сусідів, що сприятиме вирішенню стратегічних соціально-економічних проблем регіонів.

Значні резерви зростання дієвості механізму політики регулювання праці вивільняться при практичній реалізації структурно-логічної схеми “інтерес — діяльність” органів місцевого самоврядування і органів державного управління. Ці фрагменти мотиваційного механізму стосуються такого важливого аспекту державної регіональної політики, як децентралізація — делегування відповідальності та повноважень від центральних органів державної влади до місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що впливає із засад Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Формування правового поля є визначальним у реалізації державної регіональної економічної політики. Правове поле регулювання макроекономічних пропорцій відтворення трудового потенціалу формують законодавчі акти загальнодержавного характеру, підзаконні акти, рішення і постанови органів місцевого самоврядування. Серед них головну роль виконує законодавство про

Основні положення якого проголошені у Конституції України, Законі України “Про зайнятість населення”, детально висвітлені в Кодексі законів про працю та інших законодавчих актах України.

Одним з аспектів застосування методології системного підходу до вироблення ефективних управлінських рішень у сфері політики ринку праці має змогу враховувати інтереси суб’єктів усіх ієрархічних рівнів і відобразити їх у заходах механізму регіональної політики ринку праці.

6.4. Інноваційний потенціал регіонального ринку праці у контексті європейської інтеграції

Індустріальні тенденції розвитку визначають пріоритетність людських ресурсів, інтелектуального капіталу, актуалізують проблеми соціальної безпеки. Незворотність курсу України на шлях європейського вибору вимагає від наукових працівників і практиків відповіді на запитання: яким чином використати потенціал людини, щоб вона змогла ефективно включитися у процеси європейської інтеграції?

Враховуючи заходження західними країнами модель інноваційного розвитку, необхідно визначити таке важливе завдання регіональної політики, як формування інституційних механізмів та інфраструктур національної економіки на усіх рівнях управління — наднаціональному, на рівні країни, регіональному та локальному рівнях. З утвердженням принципів економіки знань у регіональній політиці акценти перенесуться з площини використання природних ресурсів на всі аспекти формування середовища відтворення та розвитку людських і природних ресурсів. Пріоритетного значення у забезпечення економічного зростання набуває гуманітарний чинник.

Вивчення статистики свідчить про зниження якості людських ресурсів, втрату освітньо-інтелектуального потенціалу населення як похідних від скорочення виробництва, зайнятості, зростання безробіття. Наприклад, за 10 років української незалежності втрачено понад 75 % економічного потенціалу. Життєвий рівень населення знизився у 10—12 разів. Безробіття (враховуючи приховане) сягнуло 40 %. У трудову еміграцію втягнуто понад 7 мільйонів наших громадян. У Львівській області ця цифра становить понад 600 тис. осіб. Понад 6000 вчених покинули свою країну. Для того щоб наука, інтелект, кваліфікована праця стали зростаючими в Україні, необхідно здійснити перехід до інтелек-

туально-інформаційної моделі розвитку, органічно синхронізувати глобальний і національний розвиток, узгодивши його із національною соціалізацією.

Інноваційна модель РРП має такі особливості:

1. Проблеми регулювання РРП нерозривно пов'язані з комплексним розвитком регіонів, а відтак повинні вирішуватись у контексті регіонального розвитку. Виходячи із стратегічного вибору держави, кожен регіон повинен формувати: регіональну стратегію розвитку господарського комплексу, стратегію зайнятості, стратегію розвитку людських ресурсів.

2. Застосування системного підходу при побудові цієї моделі формує системне бачення проблем ринку праці, забезпечує отримання таких системних закономірностей, як цілісність, комплексивність, ієрархічність, необхідна різноманітність, наявність мети, інтегративність.

3. Взаємозв'язок заходів політики РРП із напрямками державної регіональної політики виокремлено у розрізі активної і пасивної політики, причому наголошується на пріоритетності першої, що відповідає переходу країни до інноваційної моделі розвитку, орієнтації на випереджувальну підготовку нової формації функцій. У стратегічному плані мова повинна йти не тільки про привласнювання тимчасово незайнятих громадян, а й про набуття достатніх обсягів їхньої професійної підготовки для потреб РРП. Той факт, що у структурі видатків кошти державного фонду створення зайнятості населення видатки на професійну підготовку, перепідготовку незайнятого населення, безробітних та організацію громадських робіт є незначними (не перевищують 10 %), засвідчує про існування великих резервів активної політики протидії безробіттю.

4. Запропонована схема взаємозв'язків регіональної політики ринку праці з основними напрямками державної регіональної політики є певною мірою умовною, оскільки вона констатує досягнутий рівень. Будь-яка зміна законодавчого поля, зовнішньої соціально-економічної ситуації перекомпоновує ці взаємозв'язки і потребує визначення нових тактичних завдань, які б збігались із загальною стратегією державного регулювання ринку праці. Наприклад, до кінця 90-х років у політиці РРП переважали пасивні заходи. Процеси глобалізації, європейський вибір держави створюють створення якісно нових робочих місць та якісно нові системи захисту трудового потенціалу регіону.

Враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід регулювання ринків праці, ми відстежували такі взаємозв'язки у системі регу-

ринку праці [59]. Державна регіональна економічна політика є тим зовнішнім контуром, який накладає обмеження за економічного, економічного, соціального, екологічного характеру на формування політики ринку праці. Законодавчі заходи передбачають: пряме стимулювання зайнятості; опосередкований вплив на зростання зайнятості через залучення фінансово-кредитних заходів; стимулювання самозайнятості; сприяння розвитку малого, середнього, великого підприємництва; розвиток гнучкого ринку праці тощо.

Загальним напрямом, який пронизує всі аспекти політики ринку праці, є державна інформаційна політика. У межах кожного регіону є власні інтереси щодо створення і функціонування власного інформаційного простору. У вдосконаленні державної інформаційної політики велику роль відіграє створення постійно діючого регіонального соціально-економічного моніторингу. Результати соціально-економічного обстеження є додатковою інформацією для прогнозування, прийняття управлінських рішень у діяльності державних центрів зайнятості. Наприклад, за сприяння Британської співпраці у Львівській області створено інформаційно-ресурсний центр ринку праці. Ця новація наближає нас до суспільства, що базується на виробництві, розповсюдженні та споживанні інформації.

Для забезпечення єдиних підходів у наданні державою соціальних послуг на ринку праці, підвищення ефективності роботи служб в Україні розпочато втілення у практику роботи новітніх технологій. Це, зокрема, Єдина технологія обслуговування населення. Ця система передбачає впровадження новітніх інтерних технологій роботи служби зайнятості на всіх рівнях управління. Фактично вона замінює пасивну систему протидії безробіттю на активну, оскільки завдяки створенню уніфікованої оперативної бази даних про ринок праці активізується електронний взаємобмін інформацією з органами державного управління, зацікавленими організаціями та соціальними партнерами.

Перехід до нової стратегії держави (інноваційного спрямування) надає пріоритетності здійсненню державної промислової політики у регіонах. Її соціальний результат — формування науково-технічних робочих місць, зростання попиту на висококваліфікованих спеціалістів з високим освітнім цензом. Створення технопарків і технополісів як організаційних форм у циклі “наука — технології — виробництво”, побудова відповідної інфраструктури науково-технічної діяльності стане поштовхом до стабілізації та

зростання зайнятості (зокрема, на депресивних територіях), втраті частини кваліфікованих робочих кадрів, які втрачають місце праці через згорання діяльності підприємств ВПК.

Заходами фінансово-кредитної, податкової політики стимулюється створення нових робочих місць на підприємствах усіх форм власності. Доцільно адаптувати до національних умов зарубіжну практику пільгового кредитування підприємств, які збільшують кількість зайнятих, практику фіскальних пільг для суб'єктів господарювання, котрим вдається зберегти працюючих при повному робочому дні. Перехід держави до стратегії проєкціонізму потребує вдосконалення фіскального механізму, спрямованого на підтримку власного товаровиробника.

Важливий напрям інвестиційної політики — стимулювання інвестиційних проєктів, що забезпечують розвиток національного виробництва. Відродження господарської активності необхідно здійснювати через реалізацію комплексу заходів, які стимулюють попит як головний фактор, що впливає на зростання виробництва. Поєднання заходів регіональної інвестиційної політики з реформою кредитних пільг визначатиме результативність розробленої системи робочих місць на територіях пріоритетного розвитку і перспективних для кожного регіону виробництвах і галузях. Значний потенціал оновлення та розвитку робочих місць має політика спрямування інвестиційних ресурсів у наукомісткі виробництва, відновлення діяльності яких поглине не задіяний інженерно-технічний та інтелектуальний потенціал регіонів.

Важлива роль у формуванні умов для забезпечення зайнятості працездатного населення, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць належить державній підтримці суб'єктів підприємництва. Заходи програми такої підтримки визначають фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку суб'єктів малого підприємництва, спрощену систему оподаткування, організацію державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва. Запровадження заходів до соціально-економічних особливостей регіонів конкретних фінансових схем мікрокредитування малого підприємництва та самозайнятості як інструментів політики розвитку підприємництва може працювати, за оцінками спеціалістів, близько 50 % працівників, вивільнених у процесі структурної перебудови економіки регіону. Для вивільнення потенціалу приватного підприємництва наших співвітчизників доцільно запровадити ефективні механізми кредитування громадян, як це широко практикується у країнах Центральної Європи.

Однак, враховуючи необхідність досягнення макроекономічної стабілізації, успіху економічних реформ неможливо досягнути тільки за рахунок розвитку малого бізнесу, самозайнятості. Орієнтація на масову самозайнятість як форму трудової діяльності громадян повинна поєднуватись з розвитком наукомістких виробництв, середнім великого підприємництва при державній підтримці. Після закінчення проведення структурної перебудови національної економіки розвиток великого підприємництва має набувати якісно новий рівень.

Перехід на інноваційну модель розвитку означає невіддільність освіти та науки від державних регіональних інтересів, що проявляється насамперед у зростанні обсягу “людського капіталу”. Інвестиції, крім неперервної освіти, системної підготовки на виробництві, включає якісне медичне обслуговування, раціональні обсяги міграції, оперативний доступ до інформації про ціни і доходи, стимулює народження дітей та якісний догляд за ними. Реалізація цих важливих аспектів людського капіталу має відношення до ринку праці тією мірою, в якій він за законами ринкової системи взаємодіє з іншими типами ринків — ринком освітніх, медичних, інформаційних послуг, інновацій, іншими сегментами ринку праці тощо. Наприклад, у межах концепцій підвищення трудового потенціалу, неперервної освіти через суб’єктно-об’єктну взаємодію закладаються і примножуються причинно-наслідкові зв’язки, знаходяться точки дотику спільних дій між сегментами ринку праці та ринку освітніх послуг [60]. З точки зору ринку праці інвестиції в людський капітал — це не тільки затрати, але й гарантії з функціонуванням середньої та вищої ланок освіти, а й здоров’я дорослих, цільове фінансування сфери охорони здоров’я, освіти, науки. Ефективному працевлаштуванню незайнятих працівників сприятиме випереджувальна підготовка спеціалістів і професійно-кваліфікованих робітників для обслуговування сучасних технологій. З метою зниження втрат професійно-освітнього потенціалу працівників доцільно розширювати практику соціального партнерства між закладами освіти, службою зайнятості, органами територіального управління, роботодавцями для працевлаштування окремих категорій осіб на РРП.

Серед пріоритетів державної регіональної політики важливе місце належить екологічному імперативові. Працевлаштування громадян повинно здійснюватись за результатами соціальної експертизи рівня екологічної безпеки діючих і новостворюваних робочих місць із застосуванням контрактної системи найму працівників на територіях з екологічно небезпечними умовами

праці та проживання. При цьому обов'язковим є дотримання вимоги про пріоритетне фінансування територій з екологічно найнепечливішими умовами життєдіяльності, захищеності відповідних статей витрат бюджетів усіх рівнів.

При складанні обласних і районних програм зайнятих планів соціально-економічного розвитку територій повинні братись до уваги особливості їхнього соціально-демографічного розвитку (чисельність, професійно-кваліфікаційна, статева й вікова структури трудових ресурсів області, адміністративних районів). Перспективний аналіз структури населення працездатного віку сприятиме узгодженню розподілу робочих місць території з демографічними параметрами зайнятих осіб. Систематичне проведення моніторингу руху кадрів підвищить рівень обґрунтованості обсягів зовнішньої та внутрішньої міграції.

У контексті узгодження заходів регіональної соціальної політики та політики ринку праці участь громадян у соціальному страхуванні під час їхнього активного періоду життя підвищить дієвість соціальних гарантій на момент настання страхового випадку — тимчасової бездіяльності.

Необхідність узгодження прикордонної регіональної політики із заходами активної політики ринку праці впливає з об'єктивності реалізації єдиної транспортної політики щодо митних переходів і головних транспортних напрямів, формування конкурентної економічної структури євро регіонів, створення спеціальних фондів, асоціацій, проектів спільного розвитку для найкращішого використання та розвитку потенціалів прикордонних територій тощо. У плані поліпшення працевлаштування зайнятих жителів українського прикордоння сприятиме створення нових робочих місць у сфері торгівлі, обслуговування митних переходів, транскордонного руху, будівництво об'єктів інфраструктури тощо.

Активізація трансформаційних перетворень в Україні потребує нових підходів до регіональної аграрної політики, розвитку споживчої кооперації.

Таким чином, виходячи з концептуальної передумови, що держава є епіцентром суспільного розвитку, пропонується інноваційна модель орієнтована на розкриття інноваційного потенціалу РРР. Інноваційність регіональної політики полягає в ініціюванні перспективних видів діяльності, формуванні ринкової інфраструктури, здійсненні структурної перебудови економіки регіону, проведенні політики розселення тощо. А подолання територіальних диспропорцій, підтримка депресивних територій повинні в

європейських стандартів умов життя людини. Тільки досягнення найвищої цінності, якою є право людини на продуктивну діяльність, країна стане конкурентоспроможною на міжнародних ринках.

6.5. Завдання державного регулювання регіональних ринків праці в Україні (за результатами соціологічних обстежень)

Державне регулювання розвитку РРП визначається не лише соціально-економічною ситуацією в країні, цілями та характером необхідних перетворень, а й темпами реалізації політико-економічних реформ. Якби досконалі з позиції теорії управління, соціального менеджменту, регіональної економіки не пропонувалися механізми активізації регіональної політики ринку праці, найбільшій результат може бути відчутний лише при підвищенні відповідальності й оперативності впровадження управлінських рішень.

У 2001 р. проводилось експертне опитування слухачів Львівської філії Академії державного управління при Президентові України щодо вивчення думки керівників і спеціалістів про активізації державної політики зайнятості у Львівській області [60, 61]. Своєчасне надання та врахування соціологічної інформації про особливості процесів зайнятості та ринку праці дає змогу органам територіального управління і місцевого самоврядування приймати обґрунтовані рішення з проблем функціонування ринку праці у поточному і перспективному періодах, виявляти і аналізувати деструктивні та конструктивні зміни, що виникають у процесі управлінської діяльності.

Згідно з програмою соціологічного обстеження свою позицію щодо досліджуваної проблеми визначили 83 експерти. У своїй управлінській роботі переважна більшість керівників та службовців регіонального, місцевого, локального рівня (77 %) систематично контактує безпосередньо або ж опосередковано з вирішенням проблем зайнятості та безробіття на регіональному ринку праці. Вони бачать "бачення" варіантів стабілізації працересурсної ситуації у Львівській області та напрямів її розвитку на перспективу доцільно розглядати як результат постійно діючого соціально-економічного моніторингу процесів. Компетенція опитуваних належить до різного рівня управлінської вертикалі: найбільш представницькими є обласний (32,5 % респондентів), районний (18,1 %) і міський (15,7 %) рівні.

Оцінка реалізації державної регіональної політики у сфері зайнятості. Констатуючи в цілому недостатній (57,8 %) і позитивний (38,6 %) рівень реалізації в регіоні державної політики у сфері зайнятості, міркування експертів щодо стримувальних причин належного рівня її реалізації розподілились таким чином. Домінуюча причина — відсутність належного рівня заінтересованості керівних структур у проведенні регіональної політики (36,1 %). Пріоритетність власне цієї відповіді свідчить про те, що в реалізації регіональної політики недостатньо задіяною залишається її ядро — система мотивів, стимулів, заборон, які визначають форми діяльності, стиль управління, професійну компетентність суб'єктів територіального управління. Поступове втілення засад Концепції адміністративної реформи в Україні у практику державного та регіонального управління підвищить вимоги до організації державних служб, сприятиме забезпеченню конкурентоспроможності працівників на ринку праці, зниженню відомчого та місцевого впливу, протистоянню корупції, підвищенню ефективності роботи управлінських кадрів тощо.

Недосконалість правового забезпечення регіональної політики зайнятості вважає вагомою причиною третина опитаних (30,1 %). Певні зрушення у цій сфері повинні спричинити виконання норми Закону України “Про зайнятість населення”, які стосуються повноти звітної й аналітичної інформації про стан ринку праці й пропозиції на ринку праці у структурах державної служби зайнятості. Обов'язковість виконання цієї законодавчої норми в діяльності державних служб зайнятості впливає також з вимог Концепції національної програми інформатизації, державної інформаційної політики. Сприяння отриманню інформаційних послуг дасть змогу людині реалізовувати своє конституційне право на працю замість патерналістичного підходу до вирішення проблем зайнятості.

Серед причин, що стримують належний рівень реалізації державної регіональної політики зайнятості, понад чверть експертів (26,5 %) вказали на невідповідність методичного забезпечення з біт з формування територіальних програм зайнятості практичним проблемам. Поліпшенню ситуації в цій ділянці роботи обласного центру зайнятості сприятиме: оволодіння уніфікованим методичним інструментарієм для короткотермінового прогнозування обсягів пропозиції робочої сили; створення на засадах маркетингу інформаційного забезпечення щодо функціонування локального фіксованого ринку праці; врахування при розробці основних вимог обласної Програми зайнятості інформації про стратегію

...ри розвитку продуктивних сил держави; розробка на якісному рівні територіальних схем збереження і розвитку робочих місць.

Зосконалення законодавчого та методично-інформаційного забезпечення надасть можливість суб'єктам територіального управління диктувати зміни, які б відповідали інтересам розвитку регіонів. Відсутність такого забезпечення суттєво знижує ефективність роботи державної служби зайнятості, що відображають експерти досліджуваної проблеми.

За 10-бальною шкалою визначено такі градації: третина (33,3 %) опитаних оцінює діяльність територіальних структур у державній службі зайнятості на 0—3 балів, третина (32,5 %) оцінює їхню роботу на 4—5 балів, менше третини (26,5 %) — на 6—7 балів. Таким чином, у контексті реалізації державної регіональної політики потенціал використання організаційно-методичної, інформаційної та кадрових складових державної служби зайнятості розкритий не повністю. Тому не випадково 75,5 % експертів-управлінців висловилися за розширення діяльності на теренах Львівщини недержавних трудових агенцій. Як свідчить вітчизняний і зарубіжний досвід, активізація діяльності таких структур під суворим контролем держави здатна забезпечити ефективний пошук місць прикладання праці передусім для кваліфікованих працівників і спеціалістів.

Ефективний механізм регіональної політики повинен містити широкий спектр законодавчих, договірних, економіко-правових інструментів регулювання соціально-трудових відносин на всіх рівнях управління. Найсуттєвішими, крім законодавчих, є заходи фінансового регулювання, куди входять дві основні групи: інструменти податкового механізму; кредитні важелі. Саме завдяки заходам фінансово-кредитної, податкової політики для стимулювання створення нових робочих місць на підприємствах усіх форм власності може здійснюватись ефективна регіональна політика ринку праці. На жаль, переважна більшість опитуваних констатує недостатність в Україні державної підтримки зайнятості через податкову, фінансову, інноваційну системи — відповідно 90,4 %, 79,5, 75,9 % відповідей. Дієвість бюджетної підтримки політики зайнятості визнали 51,8 % опитаних, що свідчить про те, що у діяльності державної служби зайнятості домінує тенденція підтримки пазивної політики ринку праці.

Зважаючи на соціально-економічні особливості Львівської області, переважна більшість опитуваних одностайні в тому, що стимулювати політику зайнятості може насамперед розвиток приватного підприємництва — 45,8 % опитаних. Проте перешкоди на

шляху економічного зростання, непослідовність уряду щодо проведення економічних реформ (безсистемність, суперечливість чинного законодавства стосовно розвитку національного виробництва тощо) ускладнюють розгортання підприємницької діяльності. Складність і суперечливість економічної ситуації в області потребує посилення регулятивного впливу владних структур регіону на підприємницьку діяльність з метою створення максимально сприятливого середовища для підприємництва, здатного задовольняти потреби споживачів і соціально-економічні інтереси регіону та держави в цілому.

Серед інших чинників опитувані визнали пріоритетним створення нових робочих місць згідно з орієнтирами програм соціально-економічного розвитку (38,6 %), що підвищує ефективність соціально-економічного планування в області.

Підтримка і розвиток робочих місць за рахунок посилення ролі місцевих бюджетів за кількістю відповідей посідає третє місце (27,7 %). Цей аспект активізації політики зайнятості зможе забезпечити вищий рейтинг, якщо місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування матимуть дохідні джерела, які дозволять їм можливість самостійно фінансувати виконання певних функцій і завдань. Саме таким чином вони змогли б реалізувати свій інтерес у політиці ринку праці.

Незважаючи на те, що вузловим елементом у процесі трансформації ієрархічної ціннісної структури посттоталітарного суспільства є цінність робочого місця як місця праці, засобу реалізації всіх сутнісних потенцій людини, лише четверте місце у відношенні опитуваних посідає зростання заробітної плати і підвищення мотивації до зайнятості серед населення — 21,7 %. Це свідчить про необхідність подолання серйозних структурних диспропорцій у цій сфері. Не меншу увагу слід приділяти активізації механізмів полімотивації праці.

В умовах інтеграції України у світогосподарські зв'язки активізуються міждержавні міграційні процеси. Проте сучасні трудові еміграції є вимушеним кроком для наших співробітників у пошуку кращих умов відтворення трудового потенціалу. Для того, щоб їм надати врегульованого характеру, на думку експертів, найважливішим є приведення у відповідність вартості та ціни праці в Україні (66,3 %). Вирішення цього питання можливе за умов законодавчого врегулювання державної регіональної політики з метою і вдосконалення Закону України "Про оплату праці" зокрема. Іншим (за кількістю відповідей) напрямом подолання нерегульованої міграції опитувані визнали важливість введення працевлаштування

... захищали б конкурентоспроможність робочої сили в умовах глобалізації економіки (21,7 %). Цивілізованому входженню регіонального ринку праці у Європейський ринок сприятиме встановлення дво- і багатосторонніх зв'язків із зарубіжними державами, підвищення рівня соціальної захищеності працівників-імігрантів за кордоном, зниження тиску на фонди соціального забезпечення в окремих регіонах. Вирішення цього питання перебуває в компетенції міждержавних інституцій, урядів України та зарубіжних країн.

Метафізм вирішення проблем зайнятості та безробіття. Через недостатність державної підтримки зайнятості опитані керівники підприємств вважають за можливе використання таких варіантів вирішення або часткового вирішення проблем безробіття: силами підприємств — 64,2 % опитаних; шляхом об'єднання місцевих органів місцевої влади та роботодавців — 79,7 %; через реалізацію загальнодержавних програм розвитку пріоритетних галузей — 80,7 % респондентів. Для того, щоб органи державного управління і місцевого самоврядування могли суттєво вплинути на соціально-економічний розвиток підлеглої території, необхідно усунути недоліки бюджетного планування, зменшити залежність територіального розвитку від загальнодержавного бюджету. Саме за таких умов можна активізувати зацікавленість місцевих органів влади шляхом створення та розвитку відповідної системи робочих місць, впливати на ефективність виробничої сфери, спрямовувати бюджетні кошти на соціальні потреби підлеглої території.

Варіант подолання безробіття, у якому задіяні сили роботодавців, свідчить про очікуване підвищення ефективності підприємств у постприватизаційний період. Ефективне використання виробничо-ресурсного потенціалу підприємств, підвищення якості продукції невіддільні від інтересу працедавців до збереження робочих місць, відбору високопрофесійних кадрів для такої діяльності.

Найефективнішим державним механізмом подолання безробіття переважна більшість експертів вважають законодавче стимулювання створення нових робочих місць через систему податкових пільг на новостворених і діючих підприємствах — 48,2 % опитаних. Необхідно адаптувати до національних умов зарубіжну практику залучення кредитування підприємств, які збільшують кількість робочих місць, практику фіскальних пільг для тих суб'єктів господарювання, котрим вдається зберегти працюючих при повному роботоздатності. Потребує також вдосконалення задекларований меха-

нізм надання податкових і кредитних пільг для підприємств, які виділяють квоту для працевлаштування соціально вразливих верств населення і працевлаштують їх понад виділену квоту.

Стосовно ж районів з найвищим рівнем безробіття, то у подоланні диспропорцій соціально-економічного розвитку, на думку опитаних, найбільше “навантаження” відводиться заходам інвестиційної політики. Серед напрямів інвестиційної активності головного засобу подолання цієї проблеми переважна більшість експертів виділяють два: розширення повноважень органів місцевої влади щодо надання пільг і забезпечення гарантій під зачетання інвестиційних коштів — 39,8 % відповідей; цільове кредитування інвестиційних проектів — 38,6 % опитаних. Респонденти акцентують на важливій ролі у відродженні господарської активності реалізації принципу ефективного місцевого самоврядування. Поєднання заходів регіональної інвестиційної політики з реформою кредитних пільг впливає на розвиток системи роботи місць на територіях пріоритетного розвитку, в перспективних для кожного регіону виробництвах і галузях. Цьому сприятиме спрямування інвестиційних ресурсів у наукомісткі виробництва, оновлення діяльності яких поглине не задіяний інженерно-технічний та інтелектуальний потенціал регіонів. Адже загальний рівень безробіття у регіонах залежить також і від темпів скорочення зайнятості серед цієї частини трудового потенціалу. Таким чином, результати експертного опитування свідчать, що активізація регіональної політики ринку праці можлива за умови поєднання її із заходами інвестиційної, податкової та фінансово-кредитної політик.

Вирішення проблем регулювання розвитку регіонального ринку праці поряд із методичними моментами включає низку заважень щодо своєчасності та якості законодавчого забезпечення процесу реалізації управлінських рішень. Наприклад, можна сформулювати такий перелік змін, яких вимагає чинне законодавство України про зайнятість.

1. Вихідним положенням Закону України “Про зайнятість населення” має бути концепція продуктивної зайнятості населення, під якою розуміють зайнятість населення у суспільному виробництві і яка відповідає поняттю зайнятості за методологією МОС.

2. Введення у відповідне законодавство України статей, які захищали б конкурентоспроможність української робочої сили в умовах глобалізації економіки. Узаконення правової норми, яка обмежувала б застосування на вітчизняному ринку праці іноземних громадян на роботах, що можуть виконуватись без їхньої участі.

3. Введення норм, які розширили б обов'язки підприємців, які використовують найману робочу силу, про соціальний захист працюючих і гарантії при їхньому звільненні (у контексті Закону МОП № 158 "Про припинення трудових відносин з підприємця").

4. Доповнення чинного Закону України "Про зайнятість населення" положеннями, які розширили б права органів місцевого самоврядування на територіях пріоритетного розвитку (ст. 16) щодо забезпечення ними соціального захисту населення, надання "особливих гарантій працівникам, які втратили роботу в зв'язку зі змінами в організації виробництва та праці". Доцільно надати право органам місцевого самоврядування, розташованим на територіях пріоритетного розвитку, самостійно збільшувати (за рішенням сесій місцевих Рад народних депутатів) у межах ресурсних можливостей терміни виплати допомоги з безробіття за умов масового звільнення працюючих.

5. До переліку обов'язків державної служби зайнятості додати систематичне проведення маркетингових досліджень на ринку праці, які дадуть змогу систематизовано збирати, аналізувати та використовувати всю інформацію, необхідну для прийняття рішень щодо регулювання й організації зайнятості населення, прогнозування розвитку праці.

Нормативно-правове регулювання відносин працевикористання є основним перспективним напрямом вдосконалення регіональної політики на ринку праці України. Це підґрунтя організації й розгортання роботи органів територіального управління місцевого самоврядування, яким слід активізувати роботу, направлену на регулювання розвитку РРП, дотримуючись специфічного ресурсного потенціалу і потреб соціально-економічного розвитку території. В цьому плані їм необхідно:

розширити практику розробки оригінальних моделей і програм реалізації регіональної соціальної політики, зокрема у контексті завдань побудови схем розвитку і розміщення продуктивних та адміністративних областей України, регіональних комплексних програм науково-технічного прогресу, регіональних схем збереження та розвитку робочих місць тощо;

проводити незалежну експертизу законодавчих та інших підзаконних актів з погляду їхніх наслідків для регіону та раціональних соціальних стандартів;

вдосконалювати, поширювати та пропагувати досвід місцевих органів у сфері реалізації соціальних благ, проведення соціальної роботи;

забезпечити постійний моніторинг за станом РРП;
вдосконалити систему регіональної статистики у сфері
використання, зокрема з питань обліку незайнятого населення
робочих місць;

оптимізувати механізм відбору інвестиційних проектів
питань збереження діючих і створення нових робочих місць.

Характерна ознака більшості регіонів України — їхня
надлишковість. Державне регулювання ринків праці у
регіонах значною мірою здійснюється через механізм територіального
перерозподілу незайнятої робочої сили. Іншим методом
рішення проблем (що, однак, не суперечить чинному) є
поширення інституційних рішень. Ефективність і першого, і
другого методів незадовільна. Якщо у зарубіжних країнах
інституційних рішень стосовно регулювання ринку праці
ценнадлишкових регіонів передбачає переважно скорочення
робочого часу (зменшення активності населення) та коригування
негативних наслідків перерозподілу доходів, причому
будується так, щоб забезпечувати дійсний мінімум соціальних
рантій (при цьому різниця між мінімальною зарплатою і
непрацюючим стимулює пошуки роботи), то в Україні ця
робота пущена на самоплив. Ще одним із шляхів підвищення
ефективності регіональної соціальної політики у сфері зайнятості є
впровадження адресності її заходів.

Запорукою успіху перетворень у сфері регулювання РРП
винно бути збільшення кількості та якості робочих місць.
Одним із шляхів вирішення проблеми є практика застосування
механізмів субсидювання підприємств для найму додаткових працівників,
цільового кредитування заходів, спрямованих на зменшення
рівня безробіття у конкретному місті чи районі (урбанізованих
зонах, монофункціональних промислових центрах), у
концентрації заходів політики ринку праці у середовищі соціально-вразливих
груп населення. Регіони різні, і тому не можна ігнорувати
роль впливу місцевих факторів на розвиток ринку праці (транспортну
доступність, мобільність, традиції). Для деяких з них
цілком застосовувати політику “соціального демпінгу” (політику
дерегулювання РРП шляхом переміщення виробництва у райони
з низькими витратами на соціальні потреби). Не менш
важливим стосовно розвитку ринку праці депресивних територій є
механізм фінансово-кредитного регулювання зростання
зайнятості.

Все це потребує зусиль усіх органів державного управління,
скоординованості, взаємоузгодженості та фінансової

настільки рішень і дій, тісної взаємодії всіх суб'єктів економіко-правових відносин, наукових кіл, громадськості. Важливе значення державному регулюванню розвитку РРП належить регулюванню соціально-трудових відносин через укладання регіональних трудових угод. Статтею 8 Закону України "Про колективні договори та угоди" дозволено встановлювати регіональні норми соціального захисту працівників, які забезпечували вищі порівняно з генеральними трудовими соціальні гарантії, компенсації та пільги. Саме це дає підставу для розширення прав місцевих держадміністрацій з управління державною власністю, створення регіональних (територіальних) органів соціального партнерства.

Таким чином, теоретико-методологічне підґрунтя управління парадигм розвитку РРП особливо активно формувалось у другій половині ХХ ст., які і були покладені в основу формування теоретичної бази сучасних досліджень РРП. Сформували базу нових досліджень РРП неокласична теорія та теорія сегментації. Наступний етап розвитку досліджень РРП в Україні припадає на 90–95-ті роки ХХ ст. Саме в цей час потреби теорії і практики були сфокусовані на дослідженні спочатку територіальної організації трудових ресурсів, а пізніше і власне РРП. Важливими у цьому відношенні є підходи до структуризації будови РРП, зокрема на основі теорії тектології.

Сучасний розвиток вітчизняного обліку РРП можна представити декількома напрямками: облік пропозиції робочої сили та тенденцій активізаційної поведінки пошуку роботи; облік впливу факторів, що детермінують попит на робочу силу; облік просторових аспектів поширення безробіття.

У сучасній практиці не існує універсального засобу діагностики РРП. В Україні для оцінки РРП використовують показники рівня територіального безробіття та рівня напруженості. Вдосконалення методики розрахунку показників оцінки РРП пов'язане з інтеграцією в Україні міжнародної системи обліку і статистики, з організацією обстежень робочої сили, з переходом на методологію МОП розрахунку показників зайнятості, безробіття.

У плані обліку просторових аспектів поширення безробіття ми пропонуємо використовувати показник оцінки місткості (максимально можливі обсяги реалізації потреб незайнятого населення у місцях прикладання праці з врахуванням їхніх пропозицій, залежно з конкретних умов простору і часу) та показника режиму РРП стосовно обороту робочої сили (визначає оцінку місткості, в тому числі циклічності динаміки, функціонування й розвитку РРП).

При визначенні концепції механізму активізації ринку праці як управлінської парадигми необхідне пізнання і адаптація до потреб регіональної політики таких законностей, як цілісність (емерджентність), комунікативність, інтегративність, ієрархічність, наявність необхідної різноманітності, формулювання мети. Це дасть змогу будувати моделі прийняття рішень, що зможуть повніше врахувати прогностичні оцінки соціальної ситуації на РРП.

Механізм активізації регіональної політики ринку праці становить цілісну систему нормативно-правових, соціально-економічних методів, організаційних форм і заходів, здатних забезпечити прозору, стабільну систему мотивації, котра солідаризує (інтегрує) інтереси суб'єктів державного та регіонального управління у досягненні соціальної безпеки. Ця система як сукупність управлінських рішень, необхідних для погодження взаємозв'язку інструментами державної регіональної політики, характеризується постановкою мети та виробленням способів її досягнення. Регіональна політика ринку праці повинна бути тісно скоординована з основними напрямками державної регіональної політики – економічною, інформаційною, промисловою, фінансово-кредитною, податковою, інвестиційною, соціальною, екологічною, освітньою, містобудівною, аграрною, прикордонною тощо.

Системні основи інноваційної політики РРП визначають перспективу всебічного розвитку людського потенціалу (освітнього, науково-технічного, соціального), передусім реалізацію права людини на продуктивну зайнятість, що є ключовим елементом всіх напрямів регіональної політики загалом і політики ринку праці зокрема.

Експертне опитування слухачів Львівської філії Академії державного управління при Президентові України з приводу стану активізації державної політики зайнятості у Львівській області у 2001 р. показало в цілому недостатній і поганий рівень реалізації регіональної державної політики у сфері зайнятості. Належний рівень реалізації стримується через:

а) відсутність належного рівня заінтересованості керівних структур у проведенні регіональної політики. Великі наві шляхи вдосконалення організації державних служб покладаються на поступове втілення засад “Концепції адміністративної реформи України” у практику державного та регіонального управління.

б) недосконалість правового забезпечення регіональної політики зайнятості, що потребує удосконалення Закону України “Про зайнятість населення” стосовно повноти звітної та іншої

ної інформації про стан попиту та пропозиції на ринку праці в структурі державної служби зайнятості;

в) невідповідність методичного забезпечення робіт з формування територіальних програм зайнятості практичним проблемами, для подолання якої необхідне оволодіння уніфікованим методичним інструментарієм для короткотермінового прогнозування обсягів пропозиції робочої сили, створення на засадах центрального інформаційного забезпечення щодо функціонування вільного і фіксованого ринку праці, врахування при розробці основних положень обласної Програми зайнятості інформації про стратегічні орієнтири розвитку продуктивних сил держави, розробка на якісно новому рівні територіальних схем збереження і створення робочих місць;

г) використання резервів вдосконалення організаційно-методичної, інформаційної, кадрової складових державної служби зайнятості, до яких належить поширення діяльності на теренах діяльності недержавних кадрових агенцій.

Як свідчать результати експертного опитування, активізація регіональної політики ринку праці можлива за умови поєднання її складовими інвестиційної, податкової та фінансово-кредитної політики. Вирішення проблем регулювання розвитку регіонального ринку праці залежить як від методичних моментів, так і від низки проблем щодо своєчасності та якості законодавчого забезпечення процесу реалізації управлінських рішень. Нормативно-правове регулювання відносин працевикористання є основним перспективним напрямом вдосконалення регіональної політики на ринку праці України. Саме воно є підґрунтям організації та розгортання роботи органів територіального управління і місцевого самоврядування, яким слід активізувати роботу, спрямовану на регулювання розвитку РРП, дотримуючись специфіки ресурсного потенціалу і потреб соціально-економічного розвитку території.

1. Зарданов А.А. Тектология. — М., 1989.

2. Шенко М. Досвід прогнозування зайнятості та ринку праці в перехідний період: втрачені ілюзії та перспективи // Економіка України. — 1992. — № 1.

3. Шенко М. Чому не збуваються сьогодні прогнози безробіття і ринку праці? // Економіка України. — 1993. — № 4.

4. Ланчук Л.Т. Сакральна географія: Навч. пос. — Львів: Світ, 1999. — С. 33.

5. Шенко М. Концепція територіальної сегментації ринку праці України: теоретичне і практичне використання // Економіка України. — 1994. — № 7. — С. 31–32.

6. Шаленко М. Сучасні тенденції розвитку ринку праці в Україні // Економіка України. — 1996. — № 9. — С. 34.
7. Шаленко М. Региональные проблемы становления рынка рабочей силы на Украине: вопросы методологии и методики прогнозирования // Проблемы труда и проблемы социальной защищенности населения Украины: Матеріали респ. наук.-практ. конф. — К., 1991.
8. Трудовой потенциал і зайнятість: теоретичні основи і регіональні особливості // Долішній М.І., Злупко С.М. та ін. — Ужгород: Карпати, 1997. — 422 с.
9. Пітюлич М.І. Формування економічного механізму регулювання зайнятості в умовах становлення ринкових відносин. — Ужгород: Карпати, 1994. — 177 с.
10. Заяць Т.А. Структуризація регіональних ринків праці та шляхи збалансованості їх збалансованості в Україні // Продуктивні сили і регіональна економіка. 36. наук. праць. — К.: РВПС України НАН України, 1998. — С. 35—47.
11. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в стране рыночной экономики. — М.: Экономика, 1998. — С. 13—14.
12. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учеб. для вузов. — 2-е изд. — М.: ГУ ВШЭ, 2001. — С. 375.
13. Труд за рубежом. — М., 1993. — № 1 (25). — С. 11.
14. Дадашев А. Проблемы занятости и регулирования рынка труда в Российской Федерации (региональный аспект) // Вопросы экономики. — 1993. — № 12. — С. 80—85.
15. Яценко В. “Безробіття по-українськи” у цифрах і фактах // Українські аспекти праці. — К., 1999. — № 6. — С. 18.
16. Либанова Э.М. Рынок рабочей силы (методы анализа и возможности регулирования). Учеб. пос. по курсу “Рынок труда”. — К., 1993. — С. 38—39.
17. Демографический энциклопедический словарь / Редкол.: Волонтей Д.И. и др. — М.: Сов. энциклопедия, 1985. — С. 130.
18. Статистический словарь / Гл. ред. М.А.Королев. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика. — 1989. — С. 130.
19. Заяць Т. Економічне регулювання сфери відтворення робочої сили РВПС України НАН України. — К., 1997. — 152 с.
20. Заяць Т.А. Структуризація регіональних ринків праці та шляхи збалансованості їх збалансованості в Україні // Продуктивні сили і регіональна економіка: 36. наук. праць. — К.: РВПС України НАН України, 1998. — С. 35—47.
21. Пітюлич М., Бібен М., Міклова В. Трудовой потенциал региона: стратегия развития и функционирования. — Ужгород: Карпати, 1996. — 138 с.
22. Дуткевич Я.М. Формування та використання людського капіталу (соціально-економічні аспекти). — К., 1997. — С. 4—11.
23. Экономика труда и социально-трудовые отношения: Учебник. — М.: Изд-во МГУ, 1996. — С. 126.
24. Котляр А. // Вопросы экономики. — М., 1998. — № 1. — С. 36.
25. Скурятівський В., Палій О., Либанова Е. Соціальна політика. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — С. 334—348.
26. Либанова Э.М. Рынок рабочей силы (методы анализа и возможности регулирования): Учебн. пос. по курсу “Рынок труда”. — К., 1993. — С. 42— 43.
27. Friedman M. Price Theory. — Chicago, 1976.

3. *Beauregard W.* Full employment in a free society (London: George Allen and Unwin Ltd, 1944. — P. 128).
4. *Економіка: Учебник / Под ред. А.С.Буланова.* 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во БЕК, 1999. — С. 244.
5. *Степанюк В.Н.* Основы системного анализа: Учеб. пос. — СПб.: Изд. дом "Лань-пресса", 2000. — 152 с.
6. *Нильсенов А.А.* Моделирование и проектирование сложных систем. — М.: Наука, 1988. — 359 с.
7. *Михайлич В.С., Волкович В.Л.* Вычислительные методы исследования проектирования сложных систем. — М.: Наука, 1982. — 286 с.
8. *Миссьев Н.Н.* Математические задачи системного анализа. — М.: Наука, 1981. — 407 с.
9. *Дельска І.* Процес сегментації ринку праці України // *Економіка України.* — 1995. — № 9. — С. 52—61.
10. *Семанальные механизмы регулирования рынка рабочей силы / Под ред. Г.В.Савицкой.* — Мн.: Технологія, 1998. — С. 7.
11. *Савицький М.* Шлях України. Шлях вліво, шлях вправо — хибний вибір. 2-е изд., стереотипне. — К.: Техніка, 1997. — С. 20
12. *Курченко З.И., Вершинина Т.Н.* От полной занятости к трудоизбыточной структуре: методологические подходы к исследованию формирующейся рынка труда // *Регион: экономика и социология.* — 2000. — № 3. — С. 24.
13. *Системный анализ в экономике и организации производства: Учебн. / Под ред. С.А.Валуева, В.Н.Волковой.* — Л.: Политехника, 1991. — С. 173—174.
14. *Горшимова Е.Н.* Системный подход и системный анализ в экономике // *Вестн. Ленинград. ун-та.* — 1989. — Вып. 4 (№ 26). — Сер. 5. — С. 64—65.
15. *Сучерко О.* Монополії на істину не повинно бути. Про концептуальні аспекти державної регіональної політики України // *Людина і влада.* — 2000. — № 3—4. — С. 35—38.
16. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" // *Голос України.* — 1995. — 12 червня. — С. 5—14.
17. Закон "Про статус гірських населених пунктів в Україні" // *Урядовий кур'єр.* — 1995. — 14 березня. — С. 9.
18. Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування // *Урядовий кур'єр.* — 2000. — 24 січня.
19. Про Раду регіонів // *Голос України.* — 1994. — 23 вересня. — С. 3.
20. Про заходи по реалізації рекомендацій про місцеву та регіональну децентралізацію в Україні, ухвалених V сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи // *Державний вісник України.* — 1999. — № 1—2. — С. 24.
21. Про порядок введення в дію Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні" // *Уряд. кур'єр.* — 1995. — 14 березня. — С. 9.
22. Концепція державної регіональної політики: Затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.01 // [Електрон. ресурс]. — Спосіб доступу: <http://www.president.gov.ua/officdocuments/82563326.html>.
23. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. — [Електрон. ресурс].

49. Проект Концепції державної регіональної політики // Уряд. 1999. — 25 груд. — С. 2.
50. Семів Л. Теоретико-методологічні аспекти моніторингу депресивних територій / Clovek v suradniciach multidimenzionalnej ... II. — Presov, 2000. — С. 154—155.
51. Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: российский опыт // Проект Тасис EDRUS 9602 “Региональная политика. Опыт в сокращении социально-экономической и правовой ... рий”. — [Електрон. ресурс].
52. Региональная политика, направленная на снижение тер... ных, экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект Концепции // Регион: экономика и социология. — 2001. — № 1. — С. 4—34.
53. Лексин В., Швецов А. Приоритеты региональной политики депрессивных территорий и механизмы их санации // Рос. экон. журн. — 1997. — № 1. — С. 31—39.
54. Гладій М.В., Долішній М.І., Писаренко С.М., Янків М.Д. Регіональний менеджмент і моніторинг. — Львів, 1998. — С. 9—10.
55. Петюх В.М. Ринок праці: Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 1999. — С. 108—110, 143—146.
56. Семів Л. Особливості трудової мотиваційної поведінки населення на регіональному ринку праці // Щорічник наук. праць Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Проблеми регулювання зайнятості та безробіття на регіональному ринку праці. — Вип. № XXV. ІРД НАН України, 2001. — С. 62—74.
57. Долішній М.І., Козоріз М.А., Міклова В.П., Даниленко А.С. Підприємництво в Україні. Проблеми становлення і розвитку. — Ужгород. Карпати, 1997. — 363 с.
58. Злупко С.М., Стефанишин О.В., Швайка Л.А. Підприємництво: особливості, механізми: Навч. пос. — Львів, 2000. — 370 с.
59. Семів Л. Механізми активізації регіональної політики ринку праці в контексті розвитку людських ресурсів // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Механізми регулювання зайнятості та безробіття на регіональному ринку праці. — ІРД НАН України, Львів, 2001. — С. 46—57.
60. Патора Р. Ринок освіти в системі кадрового забезпечення економічного розвитку країни. — Львів, 2002. — С. 76.
61. Семів Л., Садова У. Регіональна політика ринку праці за соціальною оцінкою керівних кадрів / Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції “Управління персоналом: економіка, інновації, освіта”. — Львів, 2001.
62. Семів Л., Садова У. Соціально-економічний моніторинг в Україні: регіональна політика / Clovek v suradniciach multidimenzionalnej ... II. — ManaCon, 2001. — С. 243—252.

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ

7.1. Передумови зміни моделей управління людськими ресурсами на рівні регіону

Регіональну політику як складову державної політики та політику розвитку людських ресурсів необхідно розглядати у взаємозв'язку з усталеною в державі моделлю трансформаційних процесів. Здійснювана понад десяти років незалежності багатомірна трансформація усіх сфер життя суспільства спрямовувалась на перетворення традиційних соціально-регулятивних механізмів у сфері формування ринкових відносин, зміцнення демократичних прав і свобод особистості, побудову громадянського суспільства та правової держави. Така полівекторність процесу трансформації свідчить про відсутність визначеного загального напрямку руху українського суспільства, несформованість цільової ідеальної моделі таких змін. Спрямовування стратегічного розвитку держави на формування ринкової економіки без відповідного достатнього акцентування на її соціальній складовій вносило у практичну діяльність центральних та місцевих владних структур елементи патерналізму, проявлявало їхнє ставлення до фінансування соціогуманітарної сфери за залишковим принципом.

Якщо для економічно розвинутих країн трансформаційний процес символізує економічне зростання і кваліфікується як перехід від індустріального до постіндустріального (інформаційного) суспільства, то трансформаційні зміни у постсоціалістичних країнах характеризуються глибоким економічним спадом (більшість з них за 10 років не досягли навіть рівня 1990 року). Головна причина цієї негативної тенденції полягає у слідуванні національними урядами рекомендаціям Вашингтонського консенсусу [1]. Покращення цього документа визначають достатнім перехід від стабілізації до економічного зростання лише за рахунок закріп-

лення фінансових основ і проведення приватизації більшої частини державних активів.

Основу здійснюваних на постсоціалістичному просторі економічних реформ становлять 10 політичних рекомендацій: бюджетна дисципліна; пріоритети суспільним витратам; податкова реформа; процентні ставки; обмінні курси валют; лібералізація торгівлі; прямі іноземні інвестиції; приватизація; дерегуляція; права власності. Головна причина того, що положення Вашингтонського консенсусу не виправдали свою місію, полягає у безсистемності розгляду макроекономічних і фінансових аспектів відірвано від структурних, соціальних та гуманітарних складових. Натомість успішність побудови ефективного трансформаційного суспільства як цілісної системи українські політики, практичні науковці [2] пов'язують із комплексним вирішенням низки взаємозалежних суперечностей різного рівня, а саме: адміністративна економічна система — система соціально-ринкових відносин; замкнуте суспільство — відкрите суспільство; система тоталітаризму — демократичне, громадянське суспільство; суспільство, яке обмежує свободу особистості, — суспільство, яке гарантує фактичну свободу розвитку особистості; індустріальне суспільство — постіндустріальне суспільство. Тому реалізація моделей “Європейського вибору” України, її інтеграція у сучасні європейські структури, міжнародну економіку потребує комплексного вирішення поставлених завдань через призму людського чинника.

Процеси глобалізації, інформатизації суспільства, європейської інтеграції наприкінці XX — початку XXI ст. ставлять перед нами завдання щодо формування нових концептуальних стратегічних напрямків, котрі забезпечували б таке наукове обґрунтування економічного розвитку держави, яке було б адекватне потребам усіх членів суспільства і максимально сприяло розвитку людини як найвищої соціальної цінності. Оновлення стимулів людської діяльності, розкриття, збереження та розвиток потенціалу соціально-економічних, освітніх, мотиваційних, інтелектуально-інформаційних, ментальних, інноваційних, креативних, культурних, емоційно-цілісних, інших компонент людських ресурсів — все це повинно формувати людський вимір, соціальну спрямованість державної регіональної політики загалом і регіональної політики розвитку людських ресурсів зокрема.

Кожна галузь науки оперує наявними поняттями, категоріями, які є продуктом еволюції людського знання і які є методологічною основою побудови тих чи інших моделей управління. Тому

в Україні, у країнах колишнього Союзу, коли йшлося про зростання людського чинника в економіці, оперували поняттям трудові ресурси [3], яке цілком відповідало ідейним засадам концепції повної поголовної примусової зайнятості.

Так само щоб підкреслити роль людини у прискоренні розвитку соціального виробництва, НТП, поглибленні і розширенні зв'язку між господарським і соціальним прогресом у науковій літературі та політичних документах країн колишнього соціалістичного табору активно використовувалась концепція людського фактора [4–6]. Людський фактор — сукупність основних особистісних якостей людей (окремих індивідів, груп, колективів), які історично склалися у певному суспільстві, їхніх якостей, моральних засад, норм поведінки у сфері праці, відпочинку, споживання, життєвих планів, рівня знань та інформованості, характеру трудових і соціальних навиків, установок і ставлення до особистісних значущі елементи соціального життя — справедливості, права, свободи людини, громадянський обов'язок тощо. Багатогранний комплексний підхід до вирішення проблем людини за цією концепцією слугував основою людського вдосконалення понятійного апарату, пов'язаного з практичним використанням.

Поглиблення знань про місце і роль людини у процесі переходу виробництва до інтенсивних форм, орієнтація економіки на нові параметри економічного зростання розширили спектр наукової термінології з працересурсної тематики. У 80–90-х роках минулого століття у науковий обіг вводиться поняття “трудовай потенціал” [7, 8]. У багатьох українських монографіях кінця 80 — початку 90-х років підходи до визначення трудового потенціалу людини у своїй основі вікові, демографічні, професійні ознаки трудових ресурсів. Загалом трудовий потенціал суспільства, регіону, особистості розглядався як можливості, що можуть бути реалізовані і приведені у дію в процесі праці. Поступово межі трудового потенціалу розширюються за рахунок включення соціально-економічних параметрів його функціонування. До структури трудового потенціалу включають: демографічні, соціально-економічні та соціально-психологічні підсистеми, що відтворюють кількісні та якісні параметри його динамічного розвитку [9]. При цьому трудовий потенціал розуміли як прогнозовану інтегральну здатність особи, колективу, підприємства, працездатного населення, країни, регіону до продуктивної трудової професійної діяльності, результатом якої є новостворені духовні та матеріальні цінності. У цьому контексті трудовий потенціал включає сукупність різних

характеристик працездатного населення, які визначають його кількісну та якісну оцінку, що реалізується у процесі трудової діяльності.

Процеси розпаду колоніальної системи колишнього Союзу утвердження української держави розширили спектр досліджень ролі людини і підтверджують важливість участі її у розбудові національної економіки, переході до опанування ринковими методами господарювання. Ці об'єктивні соціально-економічні процеси дали змогу розглядати трудовий потенціал у новому ракурсі. У колективних монографіях цього періоду [10—12] наголошується на соціальних аспектах розвитку трудового потенціалу з урахуванням національних, галузевих і регіональних особливостей, розкривається генетико-еволюційна парадигма у поглядах на місце населення, трудового потенціалу, зайнятості в економічному зростанні. Звернення до ідей вітчизняної наукової спадщини (С.А. Подолинського, В.І. Вернадського) зумовило вичленення екогенологічної компоненти трудового потенціалу, яка відкриває широкі можливості для відображення всієї багатогранності взаємодії людини і природи. Зокрема, акцент переноситься на біосферу людини, враховується та оцінюється вплив техногенних процесів на її життєдіяльність. За такого підходу розвиток взаємодії людини з навколишнім середовищем є системою, елементи якої постійно взаємодіють при обмінюваності енергією. Новий зріз досліджень трудового потенціалу враховує взаємовплив і взаємозумовленість особливостей господарських традицій, соціальної психології населення із природним середовищем існування людини [10].

Еволюція поглядів західноєвропейських та американських вчених на роль людського чинника в економіці пов'язана із використанням різних понять — людські ресурси, людський потенціал, людський капітал. Теорія людського капіталу започаткована і розвинута в роботах американського вченого Т. Шульца, а також представників так званої чиказької школи — Г. Беккера, Б. Веєброда, Дж. Мінцера, Л. Хансена та ін. За цією концепцією людський капітал розглядається як сукупність знань, здібностей і кваліфікацій. А такі фактори, як освіта, підготовка на виробництві, медичне обслуговування, міграція, пошук інформації про ціни, доходи, народження дітей і догляд за ними, збільшують обсяг людського капіталу. Якщо освітня підготовка є безперечною умовою вдосконалення якості трудового потенціалу, то охорона здоров'я продовжує термін його активного функціонування. Міграція та пошук інформації є фактором переміщення працездатного

наслідком у ті райони, де вартість “людського капіталу” вища. Перегляд дитей і догляд за ними є формою відтворення “людського капіталу” у наступному поколінні [13]. Отже, інвестиції в освіту, у підготовку на виробництві, у медичне обслуговування, в інформаційну міграцію та пошук інформації про ціни і доходи, у виховання дітей у перспективі позначаються на темпах економічного розвитку.

Однак, крім відображеного у понятті людського капіталу аспекти людських здібностей, кожній людині притаманні різноманітні таланти, певні природні здібності, її культурний рівень, національно-патріотичні почування, громадянська позиція тощо. У багатьох функціональностей людини впливає, що на сучасному етапі її біосоціальний статус найадекватніше розкриває поняття людського потенціалу. Це поняття передбачає широкомасштабний розвиток освіти, впровадження новітніх освітніх технологій, проведення ефективної соціальної політики, гармонізації розвитку людини і довкілля, розширення свободи людської діяльності тощо [14].

У 80-х роках минулого століття широкого поширення набула потреба розвитку людських ресурсів, положення якої стосуються задоволення потреб та інтересів людини у демографічній сфері, сфері здоров'я, охорони здоров'я, освіти, професійної підготовки, проживання, харчування, умов життя, урбанізації, стану навколишнього середовища.

Починаючи з 1990 р., експерти Програми розвитку ООН знайомлять світову громадськість з щорічною Доповіддю ООН про розвиток людини. У ній на фоні актуальних глобальних проблем висвітлюється концепція людського розвитку, яка передбачає створення в суспільстві можливостей для формування і реалізації трудового та творчого потенціалів особистості з метою економічного та соціального розвитку держави. Крім здоров'я і довголіття, знання і доступу до ресурсів, необхідних для підтримання належного рівня життя, ця концепція висвітлює інші важливі для людей компоненти: участь (співробітництво), безпеку, стабільність, гарантії прав людини — все те, що формує творче і продуктивне суспільство та самоповагу, розширення можливостей людини і підтримання почуття належності до суспільства [15].

У ході підготовки щорічних Доповідей багатоманітність проблем суспільного життя трансформується в нові аспекти людського розвитку, а сама концепція отримує творчий розвиток. Так, перша Доповідь про людський розвиток (1990 р.) знайомить з концепцією та методикою виміру людського розвитку. Наступні щорічні

Доповіді присвячені таким проблемам: 1991 р. — фінансуванню людського розвитку; 1992 р. — глобальним вимірам людського розвитку; 1993 р. — участі людини у суспільному розвитку; 1994 р. — новим виміром людської безпеки; 1997 р. — бідності; 1998 р. — споживанню для людського розвитку; 1999 р. — інтеграції з людським обличчям; 2000 р. — реалізації принципу права в людському розвитку, основна мета якого полягає у гарантуванні свободи, добробуту, гідності людей. У Доповіді за 2001 рік розглядається роль нових технологій у процесі розширення можливостей людини, у ході подолання гостроти проблем бідності у різних частинах світу. Доповідь за 2002 рік присвячена висвітленню ролі демократії у здійсненні політики подолання бідності.

Після здобуття Україною державної незалежності різні аспекти людського розвитку переглядаються, поглиблено вивчаються процеси творчого пошуку нових підходів, здійснюваних різними науковими колективами. Зокрема, у щорічних Доповідях про людський розвиток в Україні, підготовленими фахівцями РВПС України НАНУ і фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень, поряд з багатоманітними новими підходами конкретизується регіональний аспект формування, використання та розвитку людських здібностей [16—21].

У щорічних Доповідях про розвиток людини, в інших наукових роботах [22—24] розширення можливостей людей щодо забезпечення їм ширшого вибору в інтелектуально-професійній сфері добробуту, здоров'я, у системі ціннісних орієнтацій тощо пов'язують із використанням поняття “розвиток людських ресурсів” [17]. На нашу думку, людські ресурси — це сукупність потенціальних людей, що проявляються в їхніх різноманітних кількісно-якісних характеристиках (соціально-демографічні, освітньо-професійні, мотиваційні, інтелектуальні, етнічні тощо), які визначають їхню працездатність, здатність до споживання матеріальних і духовних благ, здатність до саморозвитку. Сутнісна характеристика людських ресурсів розкривається у постійній взаємодії між людьми з метою вдосконалення їхньої власної соціалізації, адаптації до суспільно-економічних умов, завдяки чому суспільство розвивається як єдиний цілісний організм. Таким чином, уточнення поняття людських ресурсів бере до уваги різноманітні потреби та інтереси людини в системі суспільних відносин, формує свої критерії та показники людського капіталу, відповідає основним положенням концепції людського розвитку.

Включення у понятійний контур людських ресурсів поняття соціалізації людей визначає таку важливу складову людського ре-

... як соціальний капітал. Актуалізація соціального капіталу зумовлена впливом на господарські результати інтелекту і творчих здібностей людини, що відображається не тільки у сфері технологій, але і у соціальній сфері. Фактори соціального капіталу стають важливими у стосунках між всіма суб'єктами економічних відносин на всіх рівнях управління.

Ідея соціального капіталу як доповнення до оптимального функціонування уречевленого і людського капіталу була заявлена ще в 70—80-х роках минулого століття. Соціальний капітал визначено як потенціал взаємної довіри і взаємодопомоги, який цілеспрямовано формується у міжособистісному просторі (J. Coleman, 1990 р.) [25]. Соціальний капітал міститься у таких елементах суспільної організації, як соціальні мережі, соціальні норми і звичаї, які створюють взаємовигідні умови для координації і кооперації. Його обсяг можна визначити за двома показниками: індекс довіри і членство у громадських об'єднаннях (Р. Патнем) [26]. У поняття соціального капіталу входять такі явища, як довіра, правила співробітництва, голосування, участь у референдумі, спільна діяльність за інтересами у різних групах [27]. У пост-індустріальних країнах, незважаючи на пригніченість громадянського суспільства, в економіці дефіциту існували елементи соціального капіталу у вигляді численних суспільних зв'язків. У контексті регіонального розвитку майбутнє за відродженням і навіселем повноважень місцевим співтовариствам, за створенням механізму об'єднання між собою громадян, домогосподарств, створення громадянських мереж (наприклад, кооперативних організацій, кредитних спілок, шкільних батьківських комітетів, різноманітних гендерних об'єднань тощо).

У процесі використання соціальний капітал зростає (поширення релігії, освіти, дотримання прав власності і громадянської безпеки тощо). Він є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства. Важливим джерелом соціального капіталу в сучасних умовах є процеси глобалізації, яка збагачує міждержавні стосунки між людьми новими ідеями, культурою.

Поглиблено трактуючи концепцію, укладачі наступних щорічних національних доповідей про людський розвиток наголошують на важливості використання поняття "соціальний капітал". потреба у введенні якого виникла у зв'язку із створенням умов, що могли б підтримати і забезпечити поширення концепції людського розвитку в Україні. У загальному вигляді соціальний капітал визначений як "добровільні форми соціального регулювання відносин, що формують єдність і злагоду в суспільстві"

[18]. Не лише людина, а насамперед відносини між людьми — моральна основа суспільства, повинні бути у центрі уваги науковців і практиків. Основними рисами соціального капіталу є:

на відміну від фізичного капіталу, який можна безпосередньо відчувати, соціальний капітал охоплює як знання та професійні навички, так і відносини між людьми;

кооперативні засади, узгоджені норми поведінки та взаєморозуміння, які передбачають наявність соціального капіталу, є результатом попередження недовіри, безладдя, дискримінації, конфлікту на рівні сім'ї та держави;

соціальний капітал визнає пріоритетність і значущість особистості у соціально-економічному житті суспільства;

серед причин, що перешкоджають розвитку соціального капіталу в Україні, є рівень культури, ментальності, які сформувалися упродовж 70-річного перебування нашої країни у складі СРСР. Успадкована залежність від командно-адміністративних методів управління, державний патерналізм, елементи “соціалістичного” соціального капіталу ще й досі породжують недовіру до формування нових добровільних асоціацій, незалежних від партій і держави [18].

У контексті регіоналізації соціально-економічного розвитку інституціями, які за Конституцією, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншим чинним законодавством повинні формувати соціальний капітал, збагачуючи тим самим розвиток людських ресурсів, є органи місцевого самоврядування [20]. На основі місцевих бюджетів відбувається фінансування базових людських потреб — охорони здоров'я, освіти, соціального захисту вразливих груп населення, підтримка діяльності об'єднань громадян. Здійснення реформи місцевого самоврядування, спрямованої на незалежність місцевих бюджетів, пошук місцевих джерел фінансування та встановлення стабільних відрахувань з державного бюджету на правовій основі, надання права самостійно визначати статті видатків місцевих бюджетів тощо — все це забезпечить не тільки фінансову стабільність розвитку органів місцевого самоврядування, а й створить правові та фінансові умови розвитку людських ресурсів регіонів, їхньої складової — соціального капіталу.

Національний Звіт з питань людського розвитку (2002 р.) торкається широкого спектра проблем впливу якості та зростання української економіки на людський розвиток, які постають у державі з початком ХХІ ст. [28]. Зокрема, у цьому документі прокладаються тенденції розвитку людини в Україні з 1990 р., окреслює

проблеми державної політики, спрямованої на підвищення якості життя суспільства; розглянуто зв'язок між людським розвитком, якістю громадськості в управлінні та ефективним управлінням; оцінено національну систему управління за її головними компонентами — органами державного управління, бізнесу та громадянського суспільства. Головна увага зосереджена на якості управління і на участі громадськості у таких важливих гуманітарних сферах, як освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальний захист, охорона довкілля, тендерна рівність. Розроблені рекомендації стосовно процесів залучення усіх елементів державного управління, громадянського суспільства та ділових кіл до обговорення сценаріїв державної політики на майбутнє. Таким чином, положення цього документа акцентовані на важливості врахування у практиці державного і регіонального управління такої необхідної компоненти людських ресурсів, як соціальний капітал.

7.2. Людський вимір глобалізації [29]

Економічний, соціально-політичний, культурний розвиток останньої чверті XX ст. ознаменувався зростаючим впливом процесів глобалізації, яка має глибоке історичне коріння. Посилення глобалізаційних процесів на рубежі XXI ст. відбувається на тлі переходу від індустріальної до постіндустріальної стадії економічного розвитку, помітною ознакою якої є зростаюча взаємозалежність економік різних країн, дедалі більша цілісність і єдність світового господарства, посилення відкритості національних ринків, посилення міжнародного поділу і кооперації праці.

Водночас постіндустріальні тенденції характеризуються формуванням нової цивілізації, де людина є активним учасником соціально-економічного, соціокультурного, історичного процесів. У співвідношенні “прогрес — людина” світова думка схиляється до того, що прогрес повинен слугувати людині, а не навпаки. І це закономірно, оскільки людина через свою діяльність формує джерело прогресу, визначає пріоритети використання здобутків науки, техніки і знань. Формується економіка знань, у якій домінують цифрові технології та Інтернет. Починаючи з середини 90-х років, ці революційні технологічні зміни забезпечують підвищення продуктивності, прискорене зростання національних економік, зменшення безробіття, інфляції, розвиток ринку освітніх послуг і формування нового рівня соціального буття людини.

Формування, використання, розвиток людських здібностей, людських мотивацій у процесі інформатизації суспільства, пере-

ходу до економіки знань набуває пріоритетного характеру перед матеріальними і фінансовими ресурсами. Це стає надзвичайно важливим на етапі включення національних економік в еволюційний планетарний ноосферний процес, де у фокусі міждержавних, регіональних, державних, місцевих інтересів повинні перебувати люди, їхні спільноти і відносини, прогресивні соціальні потреби, системи соціалізації людини і соціальні інфраструктури (освіта, виховання, торгівля, охорона здоров'я, спосіб життя тощо). Таким чином, постіндустріальні тенденції розвитку, формування глобальної ноосферно-космічної економіки визначають пріоритетність людських ресурсів, інтелектуального капіталу, актуалізують проблеми соціальної безпеки. Це поняття включає "надійну захищеність життєво важливих інтересів соціальних суб'єктів макро- та мікрорівнів, збереження і розвиток людського потенціалу, підтримку ефективного стимулювання діяльності людей, систем, їхньої соціалізації та життєзабезпечення, невідчужуємих цінностей, моральності" [30]. Отже, з урахуванням впливу глобалізаційних чинників ефективне здійснення національної стратегії України на прийдешні десятиліття можливе на основі посилення міжнародної конкурентоздатності її економіки і підвищення рівня людського розвитку.

На думку О. Білоруса [31], у співвідношенні глобального і національного розвитку дія глобального закону внутрішньої конкуренції економіки визначає підвищення рівня інтеграції, зміцнення внутрішніх взаємозв'язків, адаптацію й опір національної економіки до сильного зовнішнього впливу. Сучасною особливістю світового розвитку є те, що надмірна відкритість національних економік породжує труднощі у реалізації державної економічної та соціальної політик, спрямованих на зростання добробуту і безпечних умов життєдіяльності людини.

Загострення глобальних проблем, загрози стандартам людського життя, його якості, посилення соціального розшарування багатьох верств суспільства на національному і міжнародному рівнях є загальновизнаною причиною радикального повернення до цінностей людини у всіх сферах суспільного буття. Однак трансформаційні процеси в українському суспільстві за останні 10 років призвели до катастрофічного зниження інтелектуального запасу України. Цю тенденцію втрати національного інтелектуального капіталу в процесі ринкових трансформацій можна простежити за динамікою індексу людського розвитку (табл. 7.1).

У країнах — членах ЄС, а також у Словенії, Словаччині, Польщі, Угорщині, Чеській Республіці впродовж останніх 10 років

Таблиця 7.1. Показники індексу людського розвитку у постсоціалістичних країнах ДСЄ та у країнах — членах ЄС [33—35]

Країна	Рік видання доповідей ПРООН				
	1993	1998	2000	2001	2002
	Рік, за який наведені дані				
	1990	1995	1998	1999	2000
<i>Країни — члени ЄС</i>					
Австрія	0,892	0,924	0,926	0,936	0,941
Бельгія	0,895	0,925	0,925	0,935	0,939
Нідерланди	0,900	0,921	0,925	0,931	0,935
Вітчизняна	0,894	0,907	0,917	0,925	0,930
Люксембург	0,879	0,895	0,903	0,909	0,925
Франція	0,896	0,913	0,917	0,924	0,928
Великобританія	0,876	0,914	0,918	0,923	0,928
Італія	0,889	0,905	0,911	0,921	0,926
Іспанія	0,889	0,908	0,908	0,921	0,926
Німеччина	...	0,905	0,911	0,921	0,925
Португалія	0,868	0,891	0,907	0,916	0,925
Ірландія	0,878	0,895	0,903	0,909	0,913
Данія	0,875	0,893	0,899	0,908	0,913
Словенія	0,857	0,867	0,875	0,881	0,885
Словаччина	0,818	0,853	0,864	0,874	0,880
<i>Постсоціалістичні країни ЦСЄ</i>					
Словенія	0,843	0,850	0,861	0,874	0,879
Польща	0,833	0,841	0,843	0,844	0,849
Угорщина	0,818	0,816	0,825	0,831	0,835
Словаччина	0,803	0,807	0,817	0,829	0,835
Румунія	0,790	0,807	0,814	0,828	0,833
Болгарія	0,806	...	0,801	0,812	0,826
Литва	0,794	0,787	0,789	0,803	0,808
Латвія	0,803	0,761	0,771	0,791	0,800
Естонія	0,823	0,778	0,772	0,775	0,781
Україна	0,775	0,771	0,770	0,772	0,775
Середнє	0,793 (45)*	0,744 (102)*	0,744 (78)*	0,742 (74)	0,748 (80)

* Місце країни у світовому рейтингу у відповідні роки.

значення цього показника неухильно зростає, забезпечуючи державам щорічне підвищення рейтингу в сфері очікуваної тривалості життя при народженні, освіти і скоригованого реального доходу. У країнах колишнього Союзу за відносною тенденцією скорочення індексу людського розвитку (ІЛР) в першу половину 90-х років можна говорити про втрату людського потенціалу. У наступні роки відбулося певне зростання ІЛР, що дає надії на поступове відновлення інтелектуального потенціалу як гаранта економічної та соціальної безпеки.

В Україні причини зниження індексу людського розвитку переміщення внаслідок цього України із 45 місця у 1993 р. на 62 місце у 1995 р. зумовлені переважно спадом ВВП на душу населення (за цей період відбувся дворазовий його спад). Крім того, причиною такого різкого падіння рейтингу України за ІЛР є недо врахування у ВВП тіньового обігу у національній економіці, оскільки ООН для підрахунків використовує офіційну українську статистику. Зміна методології розрахунку показника дала Україні зайняти у 2000 р. 78 місце і поступово підняти у 2001 р. на 74 позицію [32]. Однак уже у 2002 р. Україна у рейтингу серед 173 держав, котрі увійшли до щорічної доповіді ООН “Про людський розвиток”, посідає 80 місце, що пов’язано з висхідним переміщенням інших країн. Індекс розвитку ООН відтворює зниження України у світовій ієрархії людського розвитку і відображає тому обсягові ВВП країни, який розрахований експертами ООН за паритетом купівельної спроможності.

Спадні тенденції ІЛР свідчать про зниження якості людських ресурсів, втрату освітньо-інтелектуального потенціалу населення як похідних від скорочення виробництва, зайнятості, зростання безробіття. Для того щоб відновити статус освітньо-інтелектуального потенціалу як головного фактора національної конкурентоспроможності в економіці знань, необхідно здійснити перехід до інтелектуально-інформаційної моделі розвитку, органічно синхронізувати глобальний і національний розвиток, узгодивши його із регіональною соціалізацією. Як було зазначено на Міжнародному науковому семінарі “Глобалізація в регіональному розвитку” (Львів, квітень 2002 р.), саме через розробку чітких стратегій регіонального соціально-економічного розвитку, формування внутрішньої регіональної інтеграції, забезпечення конкурентоспроможності на регіональних ринках країна може зменшити вплив глобальних загроз на розвиток людських ресурсів.

Становлення та розвиток інформаційного типу суспільства і глобалізація економіки актуалізують нову роль капіталу

використанні людського потенціалу. Тому протидією загрози економічної безпеки повинно стати збереження "капіталу знань", інтенсифікованому у людях, управління ним, мотивування, розвитку, оцінювання відповідно до глобальних тенденцій з урахуванням соціальних, культурних, організаційних особливостей суб'єктів господарювання, сучасних корпорацій, окремих фірм. У цьому плані на чільне місце виходить розвиток національної системи освіти.

Порівнюючи показники освітнього рівня населення країн — членів ЄС, постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи (табл. 7.2), бачимо, що Україна, маючи найнижчий рейтинг за ІЛР у 1999 р. (74 місце), за індексом рівня освіти (0,92) стоїть навіть вище Словаччини (35 місце) та Чеської Республіки (33 місце). У 2002 р. при зміні рейтингу країн за ІЛР їхнє місце за освітнім рівнем практично не змінилося. Це свідчить про відставання розвитку освітніх систем відносно потреб економіки знань, а також про те, що зростання ВВП базується на екстенсивних факторах.

Ураховуючи вплив процесів глобалізації на розвиток української системи освіти загалом, розвиток регіональних освітніх систем, становлення ринкової моделі освітніх послуг, це питання слід висвітлити у 2-х ракурсах:

— новітні тенденції розвитку ринку освіти під впливом глобалізації;

— потенціал регіону у протидії негативним наслідкам глобалізації.

Вплив глобалізації на ринок освітніх послуг можна простежити в економічному, політичному, технологічному, соціокультурному аспектах. Економічна сторона глобалізації пов'язана із розвитком нової економіки, яка має активізувати у Центральній і Східній Європі формування глобального освітнього простору. В цьому контексті динамічне зростання іноземних інвестицій сприятиме економічному розвитку країн і регіонів, які потребуватимуть підготовки високоосвічених спеціалістів і осіб з високою кваліфікацією.

Глобалізація освіти у політичному вимірі потребує якісного покращення освітньої політики через діяльність наднаціональних (міжурядових) організацій (ЮНЕСКО, ОЕСР, ЄС). На міжнародному рівні активізується діяльність таких груп, як Міжнародна мережа органів забезпечення якості у вищій освіті, профільні професійні організації, Всесвітня торгова організація (ВТО), що здійснює торгівлю освітніми послугами.

Таблиця 7.2. Індекс людського розвитку та індекс рівня освіти країн — членів ЄС та постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи за 2001—2002 рр. [34, 35]

Країна	ІЛР		Індекс рівня освіти		Місце країни за 2002	
	2001 (1999)*	2002 (2000)*	2001 (1999)*	2002 (2000)*	2001	2002
<i>Країни — члени ЄС</i>						
Швеція	0,936	0,941	0,99	0,99	4	4
Бельгія	0,935	0,939	0,99	0,99	5	5
Нідерланди	0,931	0,935	0,99	0,99	8	8
Фінляндія	0,925	0,930	0,99	0,99	10	10
Люксембург	0,909	0,925	0,90	0,90	12	12
Франція	0,924	0,928	0,97	0,97	13	13
Великобританія	0,923	0,928	0,99	0,99	14	14
Данія	0,921	0,926	0,98	0,98	15	15
Австрія	0,921	0,926	0,96	0,96	16	16
Німеччина	0,921	0,925	0,97	0,97	17	17
Ірландія	0,916	0,925	0,96	0,96	18	18
Італія	0,909	0,913	0,94	0,94	20	20
Іспанія	0,908	0,913	0,97	0,97	21	21
Греція	0,881	0,885	0,92	0,92	23	23
Португалія	0,874	0,880	0,93	0,94	28	28
<i>Постсоціалістичні країни ЦСЄ</i>						
Словенія	0,874	0,879	0,94	0,94	29	29
Чеська Республіка	0,844	0,849	0,89	0,89	33	33
Словацька Республіка	0,831	0,835	0,91	0,91	35	35
Угорщина	0,829	0,835	0,93	0,93	36	36
Польща	0,828	0,833	0,94	0,94	38	38
Естонія	0,812	0,826	0,94	0,95	44	44
Литва	0,803	0,808	0,93	0,93	47	47
Латвія	0,791	0,800	0,93	0,93	50	50
Російська Федерація	0,775	0,781	0,92	0,92	55	55
Румунія	0,772	0,775	0,88	0,88	58	58
Україна	0,742	0,748	0,92	0,92	74	74

* Рік, за яким наведені дані.

Технологічний вимір глобалізації визначає нагромадження інформації та її обробку і миттєву передачу інформації на підставі інформаційно-комунікаційних технологій. Зростання можливостей доступу до мережі Інтернет, збільшення кількості персональних комп'ютерів, інтернет-користувачів у державному і приватному секторах

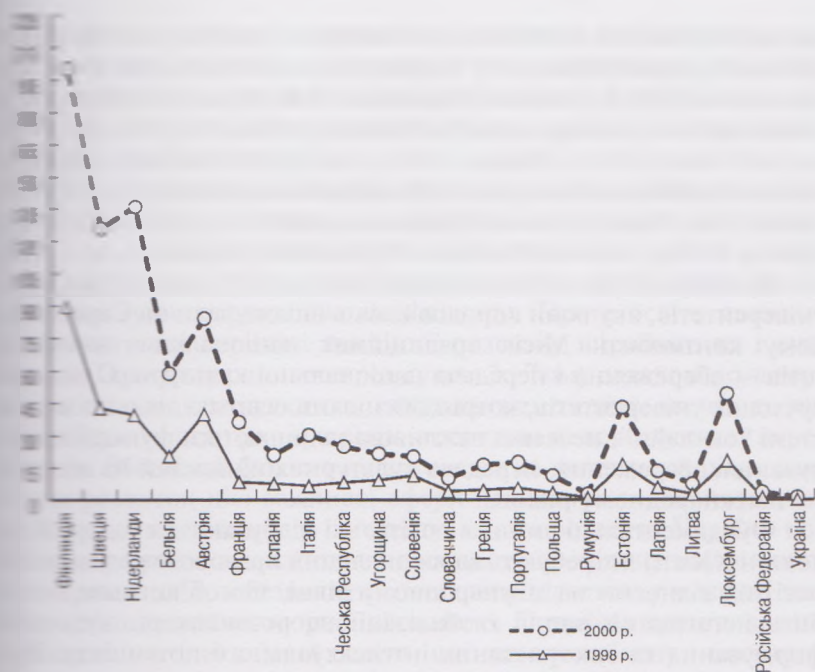


Рис. 7.2. Розподіл країн — членів ЄС та постсоціалістичних країн за кількістю користувачів Інтернету на 1000 чол. населення за 1998—2000 рр. [33, 35].

зумовлюють рівень технологічного забезпечення функціонування міжнародного ринку освітніх послуг. На рис. 7.1 показано зростання упродовж 1998—2000 рр. кількості хост-вузлів Інтернету на 1000 чол. населення у країнах — членах ЄС та у постсоціалістичних країнах. Рівень України за цим показником (1,2) порівняно із постсоціалістичними країнами у 36 разів нижчий, ніж у Росії, у 10 разів — від польського рівня, у 3 рази — від рівня у Росії.

У Доповіді про розвиток людини за 2001 р. уперше представлений індекс технологічних досягнень (ІТД), за яким визначається розвиток 72 країн за їхнім загальним рівнем технічних досягнень. За цим індексом лідирують Фінляндія, США, Швеція, Японія, що характеризується відносно вищою питомою вагою громадян — користувачів Інтернету, а також більшою часткою громадян із вищою освітою у сучасних галузях науки. У цій Доповіді наголошується, що в умовах глобалізації економіки кожна країна відставатиме за розвитком людських ресурсів, якщо не зможе налагодити ефекти-

вне використання технології, здійснювати політику стимулювання новаторської діяльності, передових навиків, доступу до нових технологій [34]. В умовах глобалізації та інформатизації технічний потенціал кожної країни безпосередньо залежить від збільшення інвестицій у середню освіту, університетські дослідження, від стимулювання фірм до професійної підготовки своїх працівників. Для України, яка за індексом розвитку людського потенціалу у 2001 р. займає 74 місце, ІТД не обраховувався.

Культурний аспект глобалізації пов'язаний із високим рівнем університетів, яку вони впродовж віків виконували на Європейському континенті. Місія традиційних національних університетів — збереження і передача національної культури. Однак деякі сучасні університети, котрі здійснюють освітню діяльність за системою “он-лайн”, не менш важливою залишаються функції виховання, збереження, передача культурних цінностей на національному і міжнародному рівнях.

Фундаментальні зміни в освіті, які відбуваються у другій половині ХХ ст., потребують вдосконалення правового регулювання освітніх відносин на міжнародному рівні, що об'єктивно викликане негативним впливом глобалізації на розвиток ринку освіти, формування та використання інтелектуального потенціалу. В історичному плані посилення європейської інтеграції супроводжувалось вдосконаленням законодавчого регулювання системи освітніх відносин, зокрема у царині порівняння освітніх систем, взаємовизнання дипломів про вищу освіту для всіх країн європейського континенту. Перші міжнародні конвенції щодо визнання еквівалентності документів про освіту були прийняті у 50-х роках. Щоб певною мірою зменшити відмінності освітньої політики наймобільнішої частини населення європейського континенту, активізувати академічну мобільність студентів, переважно більшість постсоціалістичних країн Центральної, Східної Європи та СНД ратифікували Конвенцію у сфері освіти “Про визнання кваліфікацій, які відносяться до вищої освіти в Європейському регіоні” (Лісабон, 1997 р.) [38]. Її головне завдання — формування правового поля у сфері вищої освіти на європейському континенті з тим, щоб полегшити визнання отриманих у різних країнах документів про освіту. Це повинно суттєво полегшити європейським студентам доступ до навчання та праці за кордоном. У 1999 р. з метою встановлення європейської зони вищої освіти, сприяючи поширенню європейської моделі освіти у світовому масштабі була підписана Болонська декларація. В цьому документі, крім важливості прийняття зручнішої і порівняльної системи реалізації осві-

освіти, введено таке важливе поняття, як “європейський контекст вищої освіти”, який повинен бути адаптованим до змісту навчання, співпраці між навчальними закладами, схем мобільності, інтегрованих програм навчання, тренінгу і проведення наукових досліджень [39].

Потенціал освітньої сфери регіону як протидія негативам глобалізації [40]. В Україні з початком утвердження державної незалежності почалося реформування освітньої галузі. Відбулись часткові реформи — деідеологізація, реформування змісту викладання дисциплін гуманітарних дисциплін тощо. Проте освіта повинна врахувати всі передові тенденції розвитку виробництва і суспільства, прогнозуючи і випереджуючи їх. Тому далекою до завершення є модель випускника, оскільки неможливо досить точно прогнозувати стан ринку праці на середню та довготривалу перспективу. Збіднілий бюджет не дає змоги на належному рівні планувати розвиток цієї важливої сфери інтелектуального потенціалу. А для випереджаючого інтелектуального розвитку України потрібно відновити та поліпшити діяльність провідних наукових та вишніх шкіл, забезпечити спеціальну підготовку молодого люду до інноваційно-творчої діяльності. Потрібно пришвидшити впровадження ідеї елітної освіти, що дає поглиблену і посилену фундаментальну підготовку та формує професійно-орієнтованих фахівців, здатних функціонувати в умовах перетворення науки у середню технологію виробництва.

Ці ще не вирішені питання потребують разом із розробкою моделі державного управління, які знайшли відображення у Національній доктрині розвитку освіти, Законах України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про позашкільні заклади”, активізації державної регіональної політики, ефективного регулювання регіональних ринків освітніх послуг.

Регіоналізація освіти передбачає:

взаємозв'язок і взаємозалежність освітньої системи із соціально-культурним середовищем регіону шляхом формування різнобічних зв'язків і відносин. Цей аспект, що міститься у державних нормативних актах про розвиток освіти, стосується: реалізації моделі стратегії в освіті (вивчення державної, рідної та іноземної мови); впровадження сучасних інформаційних технологій і побудови міжвузівських глобальних інформаційно-освітніх мереж; зв'язку освіти з розвитком громадянського суспільства; посилення ролі органів громадського самоврядування; активізації діяль-

ності батьківської громадськості, опікунських рад, різноманітних фондів і меценатів;

зміну філософії освітньої політики, особливо на рівні середньої її ланки, за якою школи стають здатними до саморозвитку, оновлення, стимулюють суспільні зміни. Тенденція до саморозвитку, до оновлення освіти ґрунтується на багатоманітності освіти, її децентралізації, внутрішніх ресурсах — свободі, творчості, інноваційності. Децентралізація освіти передбачає відкритість, прозорість у прийнятті управлінських рішень та розподіл бюджетних коштів, розмежування функцій і повноважень між ланками управління, навчання, залучення незалежних експертів, залучення;

реформування регіональних освітніх структур, створення нових структурних елементів інноваційного типу.

Наприклад, перехід на інноваційну модель розвитку розширює сферу державних інтересів щодо якісного оновлення освіти. У Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році" відзначаються позитивні кроки у формуванні законодавчого забезпечення розвитку цих галузей, наголошено на перенесенні уваги із проблем вирішення питань тільки соціального захисту науковців, працівників освіти (патерналістський підхід) на створення і реалізацію організаційно-економічних, соціальних механізмів формування і ефективного використання національних кадрів, примноження національного інтелектуального потенціалу.

Для забезпечення кількісно-якісної відповідності елементів ринку освітніх послуг і ринку праці на регіональному рівні необхідно розширювати практику соціально-економічного партнерства між закладами освіти, службою зайнятості, органами територіального управління, роботодавцями для працевлаштування випускників на регіональному ринку праці з метою найповнішого використання їхнього професійно-освітнього потенціалу. Підготовка фахівців за кошти державного бюджету повинна передбачати їхнє цільове використання в інтересах держави і окремих регіонів (тим самим ми не будемо мати таких потворних явищ, як у сільських школах відсутні спеціалісти, здатні забезпечити роботу комп'ютерну грамотність, оволодіння іншими важливими дисциплінами).

В умовах децентралізації суспільного життя, зміцнення територіального (регіонального) самоврядування по-новому висловлюється питання регіоналізації вищої школи, розвитку регіональних вищих закладів освіти. Регіоналізація вищої освіти в Україні

ефективніше використати науково-технічний та інтелектуальний потенціали регіонів. У цьому плані заслуговує на увагу формування освітньої стратегії університетської освіти. Міста, в яких розміщені великі університети, стають осередками інновацій, нагромадження та споживання інформаційного ресурсу, базою для виробництва нових знань. Такі міста є перспективними для створення в них вільних економічних зон, спеціальних зон з відповідною системою пільг і стимулів, що слугують інструментом реалізації переваг конкретної території. Створення у таких урбанізованих поселеннях технопарків, які є прообразом майбутніх технополісів — міст передових технологій, проведення досліджень і проектно-конструкторських розробок, сприятиме гармонічному поєднанню науки, високих технологій, інтелектуального культурного надбання, формуванню і використанню інтелектуального потенціалу суспільства. Слід зважити на те, що характер попиту на послуги освіти визначається регіональною структурою промисловості і бізнесу, разом з тим пропозиції нових науково-наукових послуг зумовлюють перспективні зміни у цій сфері.

Включення науки у ринкові відносини означає формування ринку науково-освітніх послуг. Академічна наука має відносно високий рівень наукових здобутків порівняно з науковцями вищої освіти. У сучасних умовах прискорене старіння здобутих у процесі навчання фахових знань потребує якісного оновлення змісту вищої освіти. Освітня підготовка у цій системі повинна бути зведена на адаптації новітніх наукових результатів до формування нових фахових навиків у спеціалістів. Тому в межах регіональних наукових центрів Міністерства освіти і науки доцільно створювати навчально-науково-інноваційні центри, здатні забезпечувати перепідготовку, підвищення кваліфікації, набуття новітніх спеціальностей тими особами, які вже мають вищу освіту. Викладачі у таких центрах мають провідні науковці системи НАН України, які за результатами власних наукових досліджень формують нові базові курси і спецкурси, здатні забезпечувати закріплення якісно нових знань у фахівців. Наприклад, в Інституті системних досліджень НАН України можна створити такий центр, який би формував нове покоління економістів, спеціалістів економікогуманітарної сфери відповідно до потреб активізації розвитку західного регіону з метою кращого використання потенційних можливостей регіону і держави в цілому.

7.3. Соціально-економічні пріоритети економічної безпеки у контексті регіонального розвитку людських ресурсів

Загальновизнаною причиною радикального повернення до проблем людини у всіх сферах суспільного буття є загострення глобальних проблем.

Наслідком цього загострення є зростання загроз стабільності людського життя, його якості, посилення соціального розшарування багатьох верств суспільства на національному і міжнародному рівнях.

Формування, використання, розвиток людських здібностей, ціннісних мотивацій у процесі інформатизації суспільства переходу до економіки знань набуває пріоритетного характеру матеріальними і фінансовими ресурсами. З огляду на це відношення небезпеки соціальної дестабілізації суспільства мають розвиватися паралельно, навіть з певним випередженням у забезпеченні економічної безпеки країни. Під останньою розуміють “відновлення здатності національної економіки до самозцілення і освоєння сучасної інноваційної моделі економічного зростання в умовах глобалізації соціально-економічних процесів та нових форм міждержавних відносин” [41].

Зазначимо, що основи безпеки людини вперше були закріплені у Світовій декларації прав людини та Статуті ООН наприкінці 40-х років XX ст.

Ідея безпеки людини наповнилась новим змістом після закінчення “холодної війни”. Вона набула розвитку із вужчої концепції національної безпеки (збройний захист національної території) до ширшого її акценту про добробут народу країни, відображення низку ризиків та можливостей, що виникають перед людиною у щоденному житті.

Фахівці представництва ООН в Україні зазначають, що у сучасних умовах в поняття безпеки людини в Україні включаються стабільна зайнятість, достатність споживчих товарів та продуктів харчування, підтримка загального рівня здоров'я та добробуту, а також надія на краще майбутнє дітей. Це включає відчуття захищеності від злочинності та гендерного насильства. Вплив на формування майбутнього та вільно висловлювати свої думки – важливо для безпеки людини. Це також означає свободу вибору, слідування чи упередженості через релігійні вірування чи національну приналежність. Зрештою, це означає життя на землі, де повітря, яким дихаємо, вода, що її п'ємо, та ґрунт під ногами не забруднені.

небезпечними побічними відходами людської та промислової діяльності [42].

Перехід до інноваційної моделі економічного зростання потребує попередження і подолання таких основних загроз: пов'язаних із ситуацією у сфері демографії, зайнятості, екології, науково-технологічного та інноваційного характеру, у галузі функціонування національної системи освіти, породжених міграційними процесами, мотиваційного характеру [43]. Шляхи та механізми подолання цих загроз лежать як в площині державного управління, так і на рівні органів регіонального управління.

Загрози, пов'язані із ситуацією у сфері демографії. Україна протягом останнього часу вигідно відрізнялася від більшості європейських країн підвищеним рівнем демографії, що гарантувало її людських ресурсів. Певні ознаки демографічної кризи почали проявлятися, починаючи з 70-х років, але не були чітко виражені упродовж останнього десятиліття. Особливістю сучасного деморозвитку України є погіршення стану здоров'я населення, який впритул наблизився до критичного. Інтегрований показник оцінки здоров'я — очікувана тривалість життя при народженні в Україні за 10 років знизилась з 75,5 року у 1990 р. до 67,9 року у 2000 р. У регіональному розрізі при народженні у 1999—2000 рр. цей показник варіює з 65,8 року — у Херсонській обл. (72,6 — жінки, 59,6 — чоловіки) до 71,7 року — у місті Києві (75,2 — жінки, 66,9 — чоловіки) [44]. Відповідно до даних Доповіді про розвиток людини у 2000 р. [33] цей показник становив для Канади — 79 років, Норвегії — 78,1, США — 76,7 року. Отже, соціально-економічні наслідки трансформації упродовж останніх 10 років посилюють соціально-демографічну кризу в державі, формують регіональну диференціацію у сфері демографії. Аналіз демографічної ситуації у Західному регіоні України свідчить про існування тут протягом останнього часу вигіднішого становища порівняно з рештою території країни (приріст населення, оптимальніша вікова структура населення, включаючи сільське, тощо). Однак упродовж останніх років демографічна ситуація в Західному регіоні істотно погіршується.

Щоб розірвати причинно-наслідковий ланцюг взаємозумовленого впливу економічної та соціально-демографічної кризи на розвиток людських ресурсів, до пріоритетів регіональної демографічної політики мають бути віднесені: механізми реалізації на рівні держави та регіонів сімейної політики; перехід до цивілізованих методів планування сім'ї; створення принципово нового механізму

му організації охорони здоров'я, у якому головну роль відіграють економічні методи управління (обслуговування за принципом сімейного лікаря, введення системи медичного страхування). Світова стратегія охорони здоров'я чітко окреслює перспективність валеологічних підходів до зміцнення здоров'я, суть якої полягає не в лікуванні різного роду захворювань, а в їхньому попередженні через розробку і запровадження державної системи стимулювання здорового способу життя.

Вирішення завдань розвитку людських ресурсів не повинні мати вузьковідомчий характер, а ґрунтуватися на програмно-цільовому підході. Прикладом цього є створення комплексної цільової програми "Підвищення якості трудового потенціалу" (Львів, 80-ті роки ХХ ст.). Ряд положень програми, що стосуються здоров'я населення, не втратили своєї актуальності, а отже, можуть бути адаптованими до нових соціально-економічних умов. Зараз в державі розроблені такі програми, як Національна програма охорони здоров'я, програма "Діти України". Щодо останньої, підхід її виконання повинен контролюватися центральними і місцевими органами виконавчої влади. З метою врахування регіональних особливостей у сфері демографічного зростання з 1998 р. у місті Львові функціонує комплексна програма "Здоров'я школяра", завдяки якій спрямовані на зменшення загальної захворюваності серед дітей і підлітків, створення передумов для підвищення рівня фізичного здоров'я підрастаючого покоління.

Прикладом організаційно-економічного механізму реалізації демографічної політики є формування єдиного медичного простору держави, окремих регіонів незалежно від форм власності та оздоровчих закладів. Наприклад, у Львівській області створено територіально-медичних просторів (ТМП). Ця інновація дає змогу розширити спектр надання медичних послуг: підвищити ефективність використання ліжкового фонду лікувально-профілактичних закладів області, якість надання медичної допомоги, збільшити кількість денних стаціонарів у поліклініках, стаціонарів на дому, поліпшити роботу швидкої та медичної допомоги, змінити принципи бюджетного планування у цій галузі (з 1997 р. бюджет охорони здоров'я формують з урахуванням кількості населення конкретного району, розподілу лікарняних ліжок за ТМП).

Загрози, пов'язані з проблемами у сфері зайнятості. Сучасні глобальні процеси, довгострокові світові тенденції у розвитку економіки, інформатизації, технологічних інновацій, освіти, культури, охорони довкілля визначають незворотність вибору стратегії

ного процесу інтеграції України у світове співтовариство. Перспективи включення країни у міжнародний поділ праці супроводжують відповідними якісними змінами в економічній, соціальній, культурній, духовній сфері, потребують активізації нових резервів економіки, які випливають із глибинної суті зв'язку між процесами цивілізації та інформатизації. В постіндустріальну епоху (за С. Барлоу, Дж. Гелбрейтом, Е. Тоффлером, Т. Стоунбером та ін.) головним економічним фактором стає знання (інформація). У цій сфері, крім розвитку наукової, освітньої, медичної, культурної сфер як основи цивілізованого рівня життя українських громадян, прискореного розвитку потребує гуманітарна складова державної політики розвитку людських ресурсів, спрямована на використання й примноження інформаційних, інтелектуальних та інноваційних резервів суспільства [45].

Використання інформаційно-комп'ютерних технологій, інформатизація структур, розвиток мережі Інтернет визначають розвиток до нового типу суспільства — суспільства знань. На початку 2000 р. керівники країн і урядів країн ЄС визначили нову стратегію для на період 2010 р. — формування найконкурентоспроможнішого і найдинамічнішого у світі економічного простору, що ґрунтується на широкому застосуванні знань, з тривалим періодом економічного зростання, з більшою кількістю кращих робочих місць і з вищим рівнем соціальної співпраці [46]. Сценарний прогноз зайнятості країн ЄС вказує на те, що головною передумовою зростання до 2010 р. є досягнення середньорічного збільшення ВВП в розмірі 3 %. Ця реалістична перспектива можлива за умови впровадження стратегії за такими цілями:

- підготовка переходу до економіки, базованої на знаннях, шляхом впровадження політики сприяння становленню інформаційного суспільства, а також політики сприяння дослідженню і розвитку, яка стане можливою після завершення формування єдиного внутрішнього ринку ЄС;

- модернізація європейської моделі із соціальною орієнтацією, з пріоритетом інвестування людського розвитку і подолання соціальної нерівності;

- забезпечення перспективного конкурентного середовища шляхом відповідної економічної політики.

Крім нової європейської стратегії є досягнення до 2010 р. запланованого рівня зайнятості до 70 %, зокрема жінок до 60 %. Застосування нових технологій і нового рівня знань є вирішальними факторами для збільшення якісних робочих місць та збереження і розвитку соціальної співпраці.

За даними Звіту про зайнятість у Європі в 2000 р. частка зайнятого населення у “високоосвічених” галузях економіки (галузі, у яких понад 40 % працівників мають вищу освіту) становить (станом на 1999 р.) близько 25 %. У країнах ЄС сформовано п'ять груп галузей економіки за рівнем освіти зайнятих (табл. 7.3).

Таблиця 7.3. Розподіл галузей економіки країн ЄС за рівнем освіти працюючих [46]

Група галузей щодо рівня освіти зайнятих працівників	Загальна характеристика
<p>I група — 40 % і більше зайнятих з рівнем університетської освіти.</p>	<p>Виділяють підгрупи галузей: високотехнологічні та висококваліфіковані. До висококваліфікованих належать 8 галузей економіки згідно NACE: НДДКР: освіта, виховання і навчання, обробка даних, виробництво офісної техніки і комп'ютерів, загальні послуги підприємств, охорона здоров'я і соціальні послуги, хист, представництво інтересів, міжнародні організації.</p> <p>До високотехнологічних галузей відносять: машинобудування, промисловість, машинобудування і виробництво приладів для виробництва і розподілу електроенергії, виробництво офісних машин і приладів для обробки даних, телекомунікаційну техніку, виробництво медичної, вимірювальної, регулюючої техніки, оптики, виробництво автомобілів і запчастин, інше машинобудування, передача повідомлень, обробка даних і формування банків даних, а також НДДКР.</p> <p>Поєднання цих підгруп галузей у різних країнах неоднакове. Наприклад, Німеччина має сильну присутність у 2-й і слабкі у 1-й підгрупі. Нідерланди — навпаки. Країни, що мають найвищий рівень зайнятості у 1-й підгрупі, зазвичай мають нижчий рівень зайнятості у 2-й групі (Іспанія, Італія, Австрія, Португалія).</p>
<p>II група — 16 галузей, у яких висока частка зайнятих з вищою освітою (до 25 %). У країнах ЄС у 1999 р. ця група становила 18 %.</p>	<p>В групу входять коксопереробні та нафтопереробні заводи, радіотехніка і техніка для передачі даних, хімічна промисловість, вимірювальна і регулювальна техніка, інше машинобудування, виробництво інших транспортних засобів, забезпечення енергією і водою. Із сфери надання послуг виділені: кредитна, банківська і страхова справа, культура, спорт, дозвілля, державне управління (більша галузь у групі).</p>

Закінчення табл. 7.3

Галузі галузей щодо яких найвища зайнятість працівників	Загальна характеристика
<p>Ця група — галузі економіки, де зайнятість найвища з високою освітою середньої групи 15–25 % від зайнятих. У 1999 р. ця група включала 10-й від зайнятих.</p>	<p>У групу входить: передача інформації, гуртова торгівля, виробництво металів та їхня обробка, переробка тютюну, машинобудування і виробництво електроприладів, видавничі і друкарська справа. У 3-х останніх галузях зростає значення інновацій і використання нових знань. У них найвища частка зайнятих з незакінченою і закінченою вищою освітою.</p>
<p>Ця група — галузі, де менше 15 % працюючих мають диплом про вищу освіту. Частка цієї групи у загальній зайнятості становить 10,3 %.</p>	<p>Належить роздрібна торгівля, транспорт, готельна справа, а також будівельна справа, сільське господарство, переробні підприємства. У галузях економіки IV групи ноу-хау і кваліфікація зайнятих менше поширені, ніж в інших галузях.</p>

3. У Україні до переліку “високоосвічених” галузей можна віднести інформаційно-обчислювальне обслуговування, освіту, науку і наукове обслуговування, фінансування, кредитування, страхування. Зайнятість у цьому “високоосвіченому” секторі в останні роки не перевищувала 20 %.

Зважаючи на суттєву відмінність українських індикаторів зайнятості від європейського рівня, успішність переходу до інноваційної моделі економічного зростання залежить від результативності комплексу державних заходів у сфері структурної перебудови економіки, активізації інвестиційної діяльності, розвитку національного підприємництва, включення механізмів легалізації трудової зайнятості шляхом використання важелів податкової, фінансово-кредитної, міграційної політики, політики соціального захисту. Незаперечним є той факт, що здійснення додаткових заходів, спрямованих на стабілізацію чисельності зайнятих в усіх сферах економічної діяльності, створення нових робочих місць у сфері малого і середнього бізнесу повинне стати важливим напрямком комплексної програми подолання бідності у системі заходів коротко-, середньо- та довготривалого періоду.

Оскільки достатньо високий рівень освіти працюючих є необхідною передумовою формування більшості новостворених високопродуктивних робочих місць, у нашій державі потрібно пере-

орієнтувати ставлення кожної особи, органів влади всіх рівнів суспільства загалом до розвитку галузі освіти із залишкового принципу до розуміння її як пріоритетних інвестиційних сфер. Також чином, новітні тенденції зайнятості на європейському континенті повинні стати рушійною силою поступального руху України до світогосподарської економічної системи, орієнтиром трансформації національної системи працевлаштування завдяки проведенню державної політики у сфері зайнятості загалом і заходів регіональної політики ринку праці зокрема.

Орієнтація на продуктивну зайнятість як складової політики людських ресурсів передбачає пріоритетність інвестицій у людський капітал, забезпечення на основі економічного зростання країни певних умов її життєдіяльності, подолання *нерационального використання* трудового та інтелектуального потенціалів. На регіональному ринку праці при вирішенні цієї проблеми необхідно перехід від політики подолання прихованого безробіття до створення нових робочих місць.

При формуванні політики розвитку людських ресурсів на РРП зарубіжна та вітчизняна практика використовує такі інструменти реалізації політики розвитку людських ресурсів за напрямками:

професійне навчання — навчання, орієнтоване на клієнта; активність місцевої служби зайнятості; формування банків професійних даних безробітних осіб на місцевому рівні; розробка програм навчання, орієнтованих на клієнта; розробка програм зайнятості молоді; підтримка самозайнятості; перепідготовка осіб з обмеженою працездатністю;

працевлаштування — укладання контрактних зобов'язань при прийомі на роботу; пріоритет місцевої служби зайнятості; формування банків професійних даних безробітних осіб на місцевому рівні; розробка програм навчання, орієнтованих на клієнта; перепідготовка осіб з обмеженою працездатністю;

створення робочих місць під клієнта — навчання, орієнтоване на клієнта; пріоритет місцевої служби зайнятості; формування банків професійних даних безробітних осіб на місцевому рівні; розробка програм зайнятості молоді; підтримка самозайнятості; перепідготовка осіб з обмеженою працездатністю;

збереження робочих місць — навчання, орієнтоване на клієнта; пріоритет місцевої служби зайнятості; перепідготовка і підвищення кваліфікації.

Всезагальним напрямом політики ринку, який відповідає загатрендам суспільного розвитку, є державна інформаційна

Ми розуміємо інформацію у широкому контексті — наукову, технічну, правову, соціальну, економічну, екологічну, статистичну тощо. Кожен регіон повинен забезпечити створення такого інформаційного простору, який відповідав би його сучасним і перспективним інтересам. У вдосконаленні державної інформаційної політики велика роль належить функціонуванню постійно діючого механізму соціально-економічного моніторингу. Указ Президента про розвиток соціологічної науки зобов'язує створити мережу дослідницьких інституцій, які інформували б про стан соціально-економічного розвитку, творили б систему вихідних індикаторів для коригування державної регіональної політики ринку праці.

На сьогодні в окремих регіонах напрацьований позитивний досвід впровадження інформаційної політики у діяльності державних центрів зайнятості. Прикладом є створення за сприяння бізнесової сторони інформаційно-ресурсного центру на ринку праці у Львівській області. Ця інновація наближає українське суспільство до суспільства, що базується на виробництві, розповсюдженні та споживанні інформації.

Для забезпечення єдиних підходів у наданні державою соціальних послуг на ринку праці, підвищення ефективності роботи служб розпочато втілення у практику роботи новітніх технологій. Це зокрема, Єдина технологія обслуговування незайнятого населення (ЄТОНН) [47]. Ця система передбачає впровадження новітніх технологій роботи служби зайнятості на всіх рівнях управління. Цією інновацією замінено пасивну систему протидії безробіттю на активну, оскільки завдяки створенню уніфікованої оперативної бази даних про ринок праці активізується електронний взаємобмін інформацією з органами державного управління, зацікавленими організаціями та соціальними партнерами.

Створення єдиного інформаційного простору дасть змогу:

• формувати базу даних про вакансії на базовому рівні (у межах обласного району або міста);

• підвищити оперативність обміну інформацією між центром і територіальними відділеннями;

• ЄТОНН дає можливість особі, яка шукає роботу, мати доступ до інформації про вакантні робочі місця з будь-якого обласного територіального центру, оскільки інститут прописки відмінений;

• формувати і щоденно поновлювати єдину базу даних про підприємстві заклади, що займаються профпідготовкою за направленням служби зайнятості;

організувати електронний обмін даними з пенсійним фондом, органами виконавчої влади, податкової адміністрації, соціального захисту, статистики тощо.

Державна програма зайнятості населення на 2001—2004 роки [48] прогнозує позитивну тенденцію розвитку національного ринку праці щодо зростання чисельності працюючих внаслідок стабілізації темпів зростання реального ВВП, обсягів виробництва капіталовкладень, а також поступове зниження рівня безробіття, незначне збільшення чисельності незайнятого населення, зареєстрованого у державній службі зайнятості. Враховуючи цю особливість, серед основних завдань Програми визначено координувати зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади як механізму розробки та виконання заходів регулювання ринку праці, а також інші основні складові механізму регулювання РРП викладає у монографічній праці [49].

Загрози науково-технологічного та інноваційного характеру. У контексті розвитку людських ресурсів пріоритетною є домінуюча вітчизняного високотехнологічного та наукомісткого сектора економіки. Наприкінці ХХ ст. наукові і технологічні знання набули статусу головного чинника економічної могутності держав, забезпечення їхнього динамічного цивілізаційного розвитку, добробуту й культури. В усіх економічно розвинутих країнах інвестування в НДКДР, затрати на освіту, підвищення кваліфікації кадрів фінансуються не за залишковим принципом, а є стратегічним і ефективним видом інвестицій.

Трансформаційні процеси в українському суспільстві призвели до катастрофічного зниження за останні роки інтелектуального запасу країни. Загрозою національній економічній безпеці стає поширена практика надання кредитів (траншів) для розробки нових програм, грантова підтримка видатних вчених, в основі якої простежується намагання “зарубіжних партнерів” зберегти ресурси для збуту середньо- та низькоякісних наукомістких іноземних товарів, намір використовувати кваліфіковану дешеву робочу силу, утримання якої у десятки разів нижче від зарубіжного еквівалента. Внаслідок реалізації таких заходів зарубіжна сторона фактично за безцінь отримує інформацію про навчальні та дослідні структури наукового потенціалу країни, формує інформаційну базу для завершених наукових розробок [50].

Для підвищення ролі науки, технологій, інновацій як стратегічного ресурсу соціально-економічного розвитку країни необхідно розглядати науку та освіту як стратегічну частину державного бюджету. Так робиться у розвинених державах, тим самим формуючи

співне суспільне усвідомлення, що науковець, педагог, учитель є цінним людським ресурсом.

Зарубіжний досвід свідчить, що для порятунку вітчизняної науки. Переження провідних наукових шкіл, унікального кадрового потенціалу життєздатною виявилася нова організаційна форма функціонування провідних наукових центрів — наукогради. Вони засновані на досвіді організації сучасної науки, зокрема створення технополісів, технопарків та інших поселенських утворень, які спеціалізуються на наукових дослідженнях, розробках і підготовці кадрів. Наукогради — муніципальні утворення, в яких основні функції виконує науково-виробничий комплекс — це новий механізм фінансування науки за рахунок державного бюджету, бюджетів органів місцевого самоврядування, комерційних джерел. Робота зі створення таких територіальних утворень передбачає: розробку критеріїв, за якими присвоюється статус наукограда; організацію функціонування соціальної сфери; розробку схвалення цільової державної програми його розвитку з виділенням підпрограм, пов'язаних з розвитком окремих наукових центрів і науково-виробничих комплексів; заходи податкового стимулювання розвитку наукоградів. Питання залучення ділових людей і зарубіжних інвесторів до участі в розвитку наукоградів, розробка заходів захисту інтелектуальної власності — ці та інші питання повинні вирішуватись у законодавчому порядку і стосуватись компетенції органів державного та регіонального рівня [51].

Отже, як зазначено у виступі прем'єр-міністра України В. Ф. Януковича на науково-практичній конференції “Утвердження інноваційної моделі розвитку економіки України” (Київ, 2002), ресурсне і фінансове забезпечення інноваційної сфери України недостатнє, інноваційна інфраструктура нерозвинена. У нашій державі сьогодні функціонує всього 8 технопарків, тоді як у США — близько 140 наукових технопарків, у Великобританії — цілком сформована інноваційна система складається з понад півтори тисячі різних науково-технологічних структур.

Позитивні зрушення у діяльності нових інноваційних структур відбуваються передусім завдяки вдосконаленню чинного законодавчого поля. Зокрема, ухвалено закони «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технопарків “Національні технології і матеріали, оптоелектроніка і сенсорна техніка”, “Інститут електрозварювання ім. Є. Патона”, “Інститут монокристалів”» (1999 р.), “Про внесення змін і доповнень до деяких законів України з питань оподаткування” (2000 р.), якими були визначені податкові пільги трьом технопаркам. Чинні в

Україні 62 інноваційних, 9 інвестиційних проєктів і низка інших інноваційних проєктів стосуються діяльності технологічних парків “Інститут електрозварювання ім. Є. Патона”, “Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка і сенсорна техніка”, “Інститут монокристалів”, “Вуглемаш”. Діяльність технологічних парків дала змогу активізувати інноваційну діяльність НАН України, а також виконавців проєктів — підприємств різних форм власності.

Вирішенню проблеми безпеки в інноваційній сфері сприятиме також створення і розвиток інноваційного підприємництва. Регіональні органи державного управління повинні послідовно формувати галузеві та територіальні програми, проєкти підприємницької діяльності, які мають цільове призначення — забезпечення реалізації регіонального інтересу у межах чинного правового поля. Таким кінцевим результуючим показником цього інтересу є рівень наповнення місцевого бюджету, зниження чисельності безробітних і задоволення потреб населення у товарах і послугах. Створюючи систему пріоритетів та стимулів для реалізації регіональних інвестиційних проєктів (надання податкових пільг, субсидій для інноваційних підприємств, посилення інноваційної спрямованості діяльності банківсько-фінансової сфери, розробка пільгових умов залучення внутрішніх заощаджень з боку населення тощо), органи регіонального державного управління можуть формувати сприятливі умови для відкриття нових робочих місць.

Для територіальної громади підприємницька діяльність сприймається як потенційний фактор соціально-економічного зростання і як елемент рівня безпеки. Тому територіальні громади зацікавлені в активізації діяльності різноманітних громадських інституцій, здатних здійснювати функції соціального контролю над підприємницькою діяльністю. Вони повинні не допускати збереження екологічно шкідливих виробництв, послідовно сприяти реалізації здобутків НТП у підприємницькій діяльності. Цьому сприятиме регулятивне втручання держави, діяльність регіональних органів управління та місцевого самоврядування, активна робота різноманітних інституцій ринкового типу забезпечують пріоритети тих видів підприємницької діяльності, які визначають соціальну спрямованість економічного розвитку регіону та держави в цілому.

Загрози у галузі функціонування національної системи освіти. Становлення та розвиток інформаційного типу суспільства, глобалізація економіки зумовлюють нову роль капіталу знань у формуванні людського потенціалу. Тому протидією загрози економіч-

... повинно стати збереження “капіталу знань”, персоналізоване у людях, управління ним, мотивування, розвиток, відповідно до глобальних тенденцій з урахуванням національних, культурних та організаційних особливостей фірм.

Ефективність конкретної фірми, організації визначатиметься застосуванням відповідних методів навчання, методів найму на роботу, ефективною соціальною політикою, у якій пріоритетними є методи щодо постійного вдосконалення освітнього рівня працівників. Відповідно до цього в освітні програми повинні закладатися такі принципи випереджаючого навчання:

— інтегративність і цілісність надання інформаційних знань; — індивідуалізація навчання відповідно до інтересів і всебічного розвитку майбутнього фахівця;

— формування навичок щодо застосування інформаційних технологій;

— широке впровадження сучасних технологій — мультимедійних систем передачі знань, дистанційного навчання, телеконференцій тощо.

В цьому головна відмінність випереджаючого навчання від традиційного підтримуючого та кризового типу полягає в тому, що воно передає особі лише ті елементи знання та культури, які сприяють формуванню ноосферної особистості, ноосферної цивілізації, збереженню природи. Безумовно, цей аспект і принцип розвитку людських ресурсів має органічно вписуватися у національну доктрину розвитку освіти, інші важливі пріоритети соціально-економічного розвитку України нового століття.

Статистичні дані останніх 10 років дають підставу для визначення таких змін у розвитку національної системи освіти [52]:

— зменшення кількості дошкільних закладів у сільській і міській місцевості — 60 % міських та 80 % сільських дітей не охоплено дошкільними закладами;

— у середніх навчальних закладах кількість учнів скоротилась, але не критично;

— найбільшою скоротилась кількість учнів професійно-технічних училищ та ВЗО I—II рівнів акредитації;

— значно зросла кількість студентів ВЗО III—IV рівнів акредитації (1991 р. — 881 тис., 1999/2000 — 1285 тис. осіб), а в розрахунку на 100 тис. населення — з 170 до 258 студентів. Це нове явище у розвитку вищої освіти України є свідченням усвідомлення цінності освіти, знань, необхідності переходу до економіки знань;

— суттєво скоротилась підготовка кваліфікованих робітників: 1991 р. — 376,7 тис., у 1999 р. — 263,2 тис. осіб;

збільшилась підготовка фахівців найвищої кваліфікації, кількість аспірантів і докторантів, що свідчить про підготовку високого потенціалу найвищої якості.

Що стосується подолання загроз у галузі функціонування національної системи освіти, то регіональне управління розвитком людських ресурсів повинно здійснюватись через реалізацію завдань регіональної освітньої політики.

У різних регіонах України відсутнє належне забезпечення досягнення високих стандартів дошкільного виховання. Вакантування системи дошкільного виховання в умовах обмежених місцевих бюджетів потребує дієвої участі у цій справі місцевих та районних адміністрацій.

Важливими факторами є:

виявлення можливості роздержавлених підприємств утримувати власні дошкільні заклади з диференційованим рівнем базисної оплати залежно від рівня доходів працівників;

розробка районними відділами освіти обґрунтованих базисних планів функціонування дитячих дошкільних установ різної форми власності та визначення вірогідних джерел залучення коштів;

пріоритетний розподіл бюджетного фінансування стосовно утримання дітей з вадами здоров'я, які потребують особливих форм догляду.

З метою забезпечення стабільного фінансування середньої ланки освіти необхідно:

надати статусу “захищених статей бюджету” витратам на розвиток освіти з метою забезпечення гарантованого рівня місцевих витрат державного бюджету і місцевих бюджетів на потреби розвитку освітніх закладів;

реалізувати законодавчу норму (ст. 56 Закону України “Про освіту”), яка передбачає виділення на потреби освіти бюджетних коштів у розмірі, не менше 10 %. Покриття різниці між фактичними та нормативними затратами здійснюється органами місцевого самоврядування;

надавати органам місцевого самоврядування право встановлювати для всіх суб'єктів господарювання цільовий податок на розвиток освіти — так званий податок на майбутнє. Контроль за цільовим використанням коштів податку (на освітні програми, проекти, заходи та соціальний захист учасників навчально-виховного процесу) покладається на місцеві органи влади;

використовувати потенційні джерела додаткових позабюджетних доходів (кошти державних і приватних підприємств, благодійних організацій, міжнародних фондів тощо).

Потребує розширення джерел фінансування професійно-технічної освіти. У кожному регіоні мають бути розроблені перспективні регіональні програми підготовки кваліфікованих робітників, виходячи із стратегії розвитку регіону. Їх потрібно узгодити з економічно обґрунтованим прогнозом розвитку ринку праці. Треба збільшити частку платного навчання за тими напрямками спеціалізації, на які не надійшло державного замовлення. Розширення альтернативних джерел фінансування потребує посилення інтеграції зв'язків професійно-технічних закладів, місцевих органів місцевої влади, служб зайнятості, окремих роботодавців на основі своєрідної системи соціального партнерства.

У системі вищої освіти необхідно переходити до фінансування не БЗД, а проекту підготовки необхідної державі кількості тих спеціалістів згідно з регіональним, галузевим і прямим замовленнями.

Одним з реальних механізмів працевлаштування випускників вищої школи за спеціальностями та територіями є розширення практики соціального партнерства між суб'єктами регіонального управління, котрі причетні до вирішення цієї проблеми — підприємства, заклади, служби зайнятості, органи місцевого самоврядування, працедавці. Застосовуючи принципи й інструменти соціального маркетингу, прогнольні оцінки соціально-економічного розвитку регіону, зусилля зацікавлених сторін спрямовуються на впровадження механізму працевлаштування випускників.

На регіональному рівні для створення сприятливих умов щодо формування капіталу знань варто адаптувати такі фінансові механізми, як соціальні студентські кредити (Франція); надання державною одноразових допомог для вступників; поширення безпроцентних позик студентам з поверненням (практикується на місцевому рівні в Англії). У Швеції студенти університетів, коледжів, училищ одержують державні дотації на освіту (гранти) та кредити. На одержання освіти органи місцевого самоврядування надають кошти, субсидії та надають фінансову допомогу студентам, що становить абсолютну більшість освітніх витрат. Додатковим є створення регіональних вузівських освітніх банків для надання цільових позик неплатоспроможним абітурієнтам і студентам, системи дотацій для отримання професійної освіти (накратки ваучерів), а також підприємницького спонсорства в галузі освіти.

Загрози економічній безпеці, породжувані міграційними процесами. У зв'язку з поширенням міграції потребує розробки механізмів захисту інтересів українських громадян за кордоном — насамперед

міжнародно-правових інститутів захисту прав громадян [53]. Серед нагальних проблем найпоширенішими є працевлаштування і отримання освіти за кордоном. Це потребує забезпечення інформованості наших громадян і сприяння організаційно-технічному вирішенню всіх питань. Гострою залишається проблема нелегального перебування та нелегального працевлаштування за кордоном. Більше українських громадян затримують і карають у Польщі, Німеччині, Туреччині, Росії, Білорусії, Молдові, Угорщині, Словаччині. За даними Міжнародної організації міграції, українських жінок за кордоном перебуває 2 млн 300 тис., за даними організації “Ла Страда — Україна” — 567 тис. осіб. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у спеціальній доповіді вважає, що щорічна трудова міграція за кордон стосується більше ніж кожного п’ятого громадянина працездатного віку (15 млн громадян). Це явище спричинене невирішеністю соціально-економічних проблем в Україні, що стосується усіх аспектів використання людських ресурсів, зростаючого рівня бідності, його фемінізації тощо. У цій ситуації першочергового значення набуває стабільне економічне зростання, здійснення цілеспрямованої економічної політики щодо зменшення рівня бідності та безробіття, зростання зайнятості, доходів населення до рівня, який забезпечив би гідне людське життя. Потребує постійного розширення договірної бази міждержавних відносин у цій сфері, співпраці з міжнародними організаціями, поліпшення інформаційного забезпечення з боку МВС України з метою правової освіти мігрантів, налагодження правової освіти населення.

У плані здійснення міграційної політики, крім створення відповідного правового поля, спрямованого на регулювання зайнятості та захист мігрантів України за кордоном, необхідні:

розширювати практику міжсторонніх державних домовленостей про захист своїх громадян, які працюють за кордоном;

відповідним підрозділам державних служб слід активізувати роботу, спрямовану на формування системи регулювання потоку закордонних заробітчан, забезпечувати виділення квот на державній договірній основі, щоб громадяни України виходили на офіційний, а не в тіньовий європейський ринок праці. Зменшити відтік за кордон найосвіченішої і мобільної робочої сили, забезпечивши внутрішній попит на наукомістку продукцію, стимулюючи експорт наукомістких послуг, реформувавши систему оплати праці.

Певну результативність щодо послаблення цієї загрози економічній безпеці матиме запровадження відшкодування витрат на

на освіту тими, хто від'їжджає на постійне місце проживання в інші країни.

Саме цього, враховуючи такий позитивний результат трудової міграції, як надходження в Україну зароблених за кордоном значних коштів, потрібен дієвий механізм стосовно створення вигідних умов для спрямування грошових переказів через систему Національного Банку України [54].

Загрози у мотиваційній сфері. Загрози, що виникають у мотиваційній сфері, тісно пов'язані з двома попередніми видами загроз. Традиційно розвинуті держави через систему грантів, програм створюють таке соціально-економічне середовище, яке забезпечує бажаних претендентів утвердження мотиваційних установок на праці за кордоном. Пропоновані зарубіжними організаціями гранти, програми фактично слугують інструментом рекрутування найталановитіших молодих науковців на роботу у транснаціональні компанії через імплантацію у свідомість цієї частини працівників певних цінностей світового порядку, що, безумовно, збільшує, використовує національний інтелектуальний потенціал. Усвідомлення національної ідеї дасть можливість сформувати у цієї частини інтелігенції мотиваційні установки на творчу діяльність на території Батьківщини.

Серед загроз економічній безпеці у мотиваційній сфері необхідно ідентифікувати як перешкоду національній безпеці дотримання українським урядом рекомендацій фахівців Міжнародного валютного фонду щодо курсу соціально-економічного розвитку держави. Без їхньої адаптації до національних умов українська економіка не може розвиватися за звичними для західної людини морально-ціннісно-мотиваційними засадами, оскільки вони не є універсальними для всіх людей [55]. Подоланню такого типу загроз сприятиме широкомасштабна робота теоретичного і практичного спрямування щодо виявлення і вивчення національної свідомості, ціннісних установок, які могли б виправити помилки 10-літнього курсу реформування національної економіки за зарубіжними рекомендаціями. Перехід до інституційної моделі економічних перетворень, активізація регулюючої функції держави викладені в основу нової стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002—2011 роки [56].

Фундаментом мотиваційної компоненти є потреба у праці як основній сфері реалізації людських здібностей. На активізацію мотивації працюючих спрямоване реформування оплати праці в Україні. Суть цих змін полягає у поступовому переході від встановлення жорстко регламентованих у централізованому порядку

всіх параметрів організації оплати праці до їхнього визначення через систему тарифних та колективних угод за участю державних роботодавців та найманих працівників в особі їхніх профспілок.

7.4. Перспективи регіональної політики у сфері розвитку людських ресурсів

Перехід України до інноваційної моделі розвитку (Європейський вибір) означає вибір нею шляху суспільного розвитку за цивілізаційною парадигмою, що диктується еволюцією людського суспільства, потребами людини. Один з напрямів цивілізаційної парадигми передбачає поступове і неухильне включення всіх структур України у світові політичні й економічні процеси. Відповідно до цього людина, її інтереси повинні стати центром регіональної політики, а її заходи спрямовуватися на реалізацію всебічного розвитку людського потенціалу (освітнього, науково-технічного, культурного, соціального), що є найголовнішим ресурсом держави. Такий підхід визначає основи концепції регіонального розвитку людських ресурсів.

Зростання постіндустріальних тенденцій в економічно розвинутих країнах, їхній перехід до економіки знань сформували передумови переходу до інноваційної стратегії (випереджального, а не доганяючого розвитку), в якій інтелектуальний потенціал, наукові високі технології справляють визначальний вплив на збагачення економічного потенціалу регіонів. У західноєвропейському регіоні відбувається інтенсивний процес технологічного переозброєння виробництва, його подальша раціоналізація, впровадження інновацій, сучасних систем корпоративного управління, маркетингу і менеджменту тощо. Ці процеси, з однієї сторони, формують основу інтеграції та спеціалізації зайнятості, а з другої — спричиняють зростання безробіття. З розширенням кордонів ЄС важливість цих об'єктивних процесів для населення регіонів України перейде у практичну площину.

Перехід країни до інноваційної моделі розвитку, орієнтованої на випереджувальну підготовку нової формації фахівців визначає нові пріоритети регіональної політики зайнятості та ринку праці, зокрема пріоритетність заходів активної політики (працевлаштування тимчасово незайнятих громадян, професійна підготовка для потреб ринку праці).

В контексті сказаного вище регіональна політика ринку праці (РРП) повинна включати такі напрями:

здійснення стратегічного планування розвитку РРП на основі відновлення практики складання довгострокових планово-бюджетних

... документів соціально-економічного розвитку територій (району). Використання методів стратегічного програмування регіонального розвитку дасть змогу кожному регіону сформувати систему програм, проектів, поетапна реалізація яких забезпечить реальний інноваційний розвиток, продуктивну зайнятість населення;

... узгодження ступеня узгодженості та скоординованості з основними напрямками державної регіональної політики — економічною, інформаційною, промисловою, фінансово-кредитною, інвестиційною, екологічною, соціально-демографічною, освітньою, містобудівною, прикордонною політикою, політикою використання земельних ресурсів;

... співпраця із органами територіального управління, науковими закладами з приводу створення відповідної супроводжуючої нормативно-правової та економічної документації стосовно створення промислових парків і технологічних центрів, що сприятиме гармонічному поєднанню науки, високих технологій, національної культури, формуванню і використанню інтелектуального потенціалу регіонів і суспільства;

... розроблення методичного забезпечення вдосконалення системи збору, опрацювання і представлення показників регіональної статистики у сфері зайнятості (зокрема тіньової), обліку невільного населення і робочих місць (вакантних та потенційних);

... обґрунтування доцільності запровадження політики дерегуляції розвитку РРП для депресивних та проблемних територій;

... створення на засадах партнерства влади, бізнесу, науки регіонального центру незалежної експертизи проектів законодавчих та інших підзаконних актів з метою відстеження їхнього впливу на регіональний розвиток;

... для оптимізації схем відбору інвестиційних проектів, які створюють збереження та створення нових робочих місць на РРП, найбільшим є здійснення постійно діючого моніторингу, особливо на ринках праці монофункціональних міст, шахтарських регіонів, моніторингу зайнятості сільського населення;

... обґрунтування доцільності застосування регіональних механізмів підтримки тих територій, на яких склалася критична ситуація на ринку праці, шляхом запровадження особливих режимів приватизації, інвестування та кредитування, залучення коштів міжбанківських кредитних ліній і міжнародної технічної допомоги.

У плані здійснення міграційної політики, крім створення відповідного правового поля, спрямованого на регулювання зайня-

тості та захист мігрантів України за кордоном, на регіональному рівні необхідно:

визначення з метою забезпечення регульованих (легальних) потоків закордонних заробітчаних засад формування та обміну робочою силою, сприяння їхньому збільшенню на міждержавній договірній основі;

розробка методичних підходів щодо поліпшення обліку та збору інформації про міжрегіональні (міждержавні) та маятні переміщення людей, вдосконалення організації трудової міграції;

визначення підходів до обліку на регіональному рівні трудових переказів трудових мігрантів. З цією метою необхідно відно змінити методологію вибіркового обстеження умов домогосподарств у частині обліку їхніх витрат і доходів;

впровадження таких організаційних форм, як бізнес-інкубатори, де надається консультаційна допомога, створюються робочі місця, здійснюється підготовка і перекваліфікація сово незайнятого населення як потенційних мігрантів.

Регіональна демографічна політика передбачає:

прогнозування чисельності і професійно-кваліфікаційної структури економічно-активного населення;

перспективний аналіз статевої та вікової структури населення працездатного віку;

моніторинг руху кадрів;

розробку і реалізацію на регіональному рівні сімейної політики, невіддільної від проблем сім'ї; активізацію державної підтримки молодим сім'ям шляхом надання відповідних кредитів із спеціальних регіональних фондів для стабілізації народжуваності населення; активізацію житлової політики.

Стратегічний план розвитку регіону, стратегічне "бачення" громадою власного майбутнього відповідним чином визначають орієнтири регіональної політики в освітній сфері. Усі підходи до впровадження освітніх інновацій повинні виходити із засад концепції інноваційного типу навчання, яке формує вміння та здатність вчитися впродовж всього життя замість його антиподу — традиційного типу навчання. Заходи регіональної освітньої політики спрямовуються на підвищення освітнього рівня населення, забезпечення доступності освіти, розбудову сучасного культурного та інформаційного середовища і передбачають:

у ланці середньої освіти — розробку регіональних програм розвитку загальної середньої освіти, впровадження яких, по суті, повинно стати механізмом реалізації повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі середньої

посилення ролі органів громадського самоврядування, ак-
тивної роботи шкільних рад, батьківської громадськості, опі-
кунських рад, різноманітних фондів. Наприклад, освітня політика
Львова [58] базується на засадах широкого залучення гро-
мадськості до управління освітою, відображаючи таким чином
тенденцію переходу від державної до державно-громадсь-
кої форми управління. В управлінні сучасною муніципальною сис-
темою освіти виділяють три рівні: шкільний (заклади освіти), ло-
кальні освітні округи, міський (управління освіти, громадські ін-
ституції);

у системі професійно-технічної освіти — відповідно до моніто-
рингу потреб галузей виробництва та сфери послуг у кваліфікова-
них робітниках та інших фахівцях розробка перспективних регіо-
нальних програм підготовки кваліфікованих кадрів, узгоджених із
динамічними оцінками розвитку регіонального ринку праці. В
умовах динамічного економічного зростання, активізації підпри-
ємницької діяльності доцільно розвивати регіональні навчально-
виробничі комплекси у системі ПТО [59], впроваджувати
навчально-виробничі комплекси багаторівневої професійної
освіти типу “професійно-технічне училище — технічне учили-
ще — вище професійне училище — вищий навчальний заклад”.
Стимулювання ефективних регіональних структур, наприклад та-
ких як Міжгалузева рада з професійно-технічної освіти при Голо-
вній обласній адміністрації, зробіть результативнішою взаємодію
державних органів виконавчої влади, органів місцевого самовряду-
вання, підприємств, установ, організацій, служби зайнятості,
професійно-технічних закладів, активізує реалізацію державної
політики в галузі професійно-технічної освіти в регіонах;

у системі вищої освіти — розробка методики науково обґрун-
тованої потреби у підготовці фахівців для потреб регіональної
економіки; сприяння органів регіонального управління у ство-
ренні навчально-наукових інноваційних центрів; поширення прак-
тики соціально-економічного партнерства між суб’єктами ринку
науково-освітніх послуг — закладами вищої школи, науково-дос-
лідними установами, службою зайнятості, органами територіаль-
ного управління, роботодавцями для працевлаштування випуск-
ників на РРП.

Як свідчить зарубіжний досвід, регіональна освітня політика
тесно переплітається із освітньою стратегією університетської
системи. Міста, в яких розміщені великі університети, стають осе-
редками продукування, нагромадження та споживання інформа-
ційного типу послуг, базою для виробництва нових знань, а люд-

ські ресурси у таких містах мають розширені можливості для обмеженого розвитку та примноження людського капіталу.

У стратегічному плані міста високих технологій можуть стати центрами поширення траєкторії руху “на випередження” створенню і функціонуванню організаційно-технологічних структур випереджаючого зростання, в яких зосереджено економічний, соціальний та гуманітарний потенціали суспільства [60]. Такі міста є перспективними для створення в них вільних економічних зон, точкових зон з відповідною системою пільг і стимулів, які слугуватимуть інструментом реалізації переваг певної території. Створення в таких урбанізованих поселеннях технопарків — прототипів майбутніх технополісів — міст передових технологій, наукових досліджень і проектно-конструкторських розробок, сприятиме гармонічному поєднанню науки, високих технологій, національного культурного надбання, формуванню і використанню інтелектуального потенціалу суспільства.

Включення науки в ринкові відносини означає формування ринку науково-освітніх послуг. В зарубіжних країнах рівень розвитку розвиненості можна оцінити за таким показником, як частка студентів вищих навчальних закладів, що займаються наукою. Наприклад, у Росії — 49 %, Білорусії — 33 % загальної їх кількості. З метою інтеграції науки і освіти необхідно посилити цільову державну фінансову підтримку наукового сектора вищої школи. В організаційному плані заслуговує на поширення досвід створення науково-освітніх комплексів [61].

Академічна наука має відносно вищий рівень наукових досягнень порівняно з науковцями вищої школи. У сучасних умовах прискорене старіння здобутих у процесі навчання фахових знань потребує якісного оновлення змісту постдипломної освіти. Освітня підготовка у цій системі має бути здатною до адаптації до новітніми науковими результатами, до формування нових фахових навиків у спеціалістів. Тому в межах регіональних наукових центрів Міністерства освіти і науки доцільно створити навчально-науково-інноваційні центри, здатні забезпечувати перепідготовку, підвищення кваліфікації, набуття новітніх спеціальностей тими особами, які вже мають вищу освіту. Викладачами у таких центрах мають бути провідні науковці системи НАН України, які за результатами власних наукових досліджень формували б нові базові курси і спецкурси, здатні забезпечувати творення нових знань у фахівців.

Регіональна політика у системі охорони здоров'я зводиться до такого:

створення на регіональний рівень функцій моніторингу за розвитком множинності форм організації медичного обслуговування населення та конкуренції шляхом децентралізації державної охорони здоров'я;

створення розмежування функції та компетенції регіональних організаційно-господарських структур щодо вдосконалення та розвитку нової медичної інфраструктури (створення єдиного медичного простору);

створення потенційного платоспроможного споживача платних медичних послуг;

регулювання діяльності страхового ринку.

Регіональна екологічна політика щодо людського розвитку передбачає:

здійснення соціальної експертизи рівня екологічної безпеки місць і новостворених робочих місць;

обґрунтування пріоритетного фінансування територій з екологічно небезпечними умовами життєдіяльності.

Реалізація заходів *регіональної соціальної політики* повинна ґрунтуватися на концепції переходу від соціального забезпечення населення до здійснення соціальної політики. Для цього на регіональному рівні потрібні дослідження особливостей її інтеграції у систему стратегії економічних реформ, рівня її узгодження із заходами грошово-кредитної, фіскальної, промислової політики, сприятими економічного зростання.

Перехід України до інноваційної моделі розвитку означає вихід шляху суспільного розвитку за цивілізаційною парадигмою, яка ставить інтереси людини у центр регіональної політики, а завдання спрямовує на реалізацію всебічного розвитку людського потенціалу. Цивілізаційний підхід базується на таких принципах:

у політичній сфері — громадянське суспільство;

у економічній — постіндустріальне, соціально орієнтоване підприємське господарство;

у соціальній сфері — соціальне партнерство, справедливий розподіл матеріальних і духовних благ, досягнення національної і міжнародної згоди.

У плані переходу до стратегії інноваційного типу розвитку окремими завданнями регіональної політики стосуються дослідження процесів формування територіальних утворень (технополісів, інноваційних центрів, соціополісів тощо), що базуються на використанні інтелектуального потенціалу, науки, високих технологій. Для таких регіонів, як Львівська область з великою часткою підприємств ВПК, дослідження процесів формування технополісів дасть

змогу створити ефективну систему втілення інтелектуального потенціалу. Важливим щодо досліджень цього напрямку є пошуки шляхів удосконалення знань з формування і використання людського капіталу території (здобуття знань, їхнє ефективне використання, захист інтелектуальної власності, забезпечення здоров'я та здоров'я способу життя, доступ до інформації про доходи, міграція, збереження дітей).

Стосовно питання європейської інтеграції особливої ваги набуває проблема регіональної міграційної політики, пріоритетними напрямами якої окреслені вище.

В аспекті побудови громадянського суспільства майбутнього — в відродженні та наданні повноважень місцевим співтовариствам, створенні механізму об'єднання між собою громадянських домогосподарств, створення громадянських мереж (кооперативних організацій, кредитних спілок, шкільних батьківських комітетів, різноманітних гендерних об'єднань тощо). Тому дослідження процесів підвищення якості регіонального управління на всіх рівнях з точки зору примноження соціального капіталу території надзвичайно актуальними.

1. Колодко Г. Трансформация постсоциалистических экономик и тезисы Вашингтонский Консенсус // День № 18. — 1999, 2 лютого.

2. Гальчинський А. Чи можливе українське диво в економіці? // Економіка тижня. — 2001, № 22.

3. Трудовые ресурсы производственных систем / М.И. Бондаренко, С.Н. Алушко, С.М. Писаренко и др. — Киев: Наукова думка, 1996. — 464 с.

4. Долішній М. Соціальна програма підвищення ролі соціального фактора // Економіка Радянської України. — 1987. — № 7. — С. 28—36.

5. Долішній М. Людський фактор // Жовтень. — 1986. — № 2. — С. 77—82.

6. Карпунин Д., Маслова И. Формирование и эффективное использование трудового потенциала // Вопросы экономики. — 1988. — № 6. — С. 50—56.

7. Трудовий потенціал і зайнятість: теоретичні основи та регіональні особливості. — Ужгород: Карпати, 1997. — С. 35—42.

8. Некоторые аспекты формирования и эффективного использования трудового потенциала. — М., 1988. — 189 с.

9. Пирожков С.И. Трудовой потенциал в демографическом измерении. — К.: Наукова думка, 1993. — С. 10—22.

10. Соціально-трудовий потенціал: теорія і практика. — Ч. 1. — К.: Наукова думка, 1994.

11. Трудовий потенціал і зайнятість: теоретичні основи та регіональні особливості.

12. Пітюлич М.І., Бібен М.І., Мікловда В.В. Трудовий потенціал: регіональна стратегія розвитку і функціонування. — Ужгород: Карпати, 1996

13. *Гелешошников Р.И.* Современные буржуазные концепции формирования рабочей силы (критический анализ). — М.: Наука, 1981. — 287 с.
14. *Зурко С.М., Радецький Й.І.* Людський потенціал, зайнятість і соціальні умови населення в Україні: Навч. пос. — Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Я. Франка, 2001. — С. 15.
15. Доклад о развитии человека за 2000 год. “Forssan Kirjapaino Oy”. Forssa, Finland, 2000. [Електрон. ресурс].
16. *Власюк О.С., Пирожков С.І.* Індекс людського розвитку: досвід України / Національний Ін-т стратегічних досліджень. — К., 1995.
17. Україна. Людський розвиток. Звіт, 1995. — К.: ПРООН, 1995.
18. Україна. Людський розвиток, 1996. — К.: ПРООН, 1996.
19. Україна. Людський розвиток, 1997. — К.: ПРООН, 1997.
20. Україна. Людський розвиток, 1998. — К.: ПРООН, 1998.
21. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан. — К.: РВПС України НАНУ. ПРООН, 2002. — [Електрон. ресурс].
22. Материалы для размышлений и дискуссий. Адаптированная версия статьи “Более чем экономический рост” [Електрон. ресурс].
23. *Богиня Д.П., Гришнова О.А.* Основы экономики труда: Навч. пос. — К.: Львів.-Прес, 2000. — С. 44.
24. *Шевченко І.* Роль та значення людських ресурсів у суспільному прогресі // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України: 36 наук. праць. — Тернопіль: Економічна думка, 2000. — Вип. 4. — С. 105.
25. *Швери Р.* Теоретическая социология Джеймса Коулмена: аналитический обзор // Социолог. журн. — 1996. — № 1—2.
26. *Патнэм Р.* Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // Международная экономика и международные отношения. — 1995. — № 4. — С. 78.
27. Якість економічного зростання / Пер. з англ. — К.: Основи, 2002. — С. 11—32.
28. Людський розвиток в Україні: завдання на майбутнє. — [Електрон. ресурс].
29. *Долішній М., Садова У., Семів Л.* Глобалізація та її регіональні виміри // Регіональна економіка. — 2002. — № 3. — С. 7—24.
30. Глобалізація і безпека розвитку: Монографія / О.Г. Білорус, Л.П. Шевченко та ін. — К.: КНЕУ, 2001. — С. 543—544.
31. *Білорус О.* Глобалізація і соціальна доля людини в XXI столітті // Економічний часопис. — 2001. — № 1.
32. *Ревенко А.П.* Валовий внутрішній продукт України та зарубіжних країн (порівняльний аналіз) // Економіка і прогнозування. — 2001. — № 1. — С. 69.
33. Доклад о развитии человека за 2000 год. “Forssan Kirjapaino Oy”. Forssa, Finland, 2000. — С.178—179.
34. Доклад о развитии человека за 2001 год. “Forssan Kirjapaino Oy”. Forssa, Finland, 2001. — С. 145—146.
35. Human Development Report 2002 — P. 151—152. — [Електрон. ресурс].
36. *Патора Р., Семів Л.* Ринок освіти / Економічна енциклопедія. — Львів: Академія, 2002. — С. 242—246.

37. *Патора Р.* Ринок освіти в системі кадрового забезпечення стратегічного розвитку країни. — Львів: Львівська політехніка, 2002. — С. 113—126.
38. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе Совместная Конвенция Совета Европы ЮНЕСКО (Лиссабон, 11 апреля 1997 гг.).
39. *Марик К.* Ван дер Венде Болонская декларация: расширение доступности и повышение конкурентоспособности высшего образования в Европе // Высшее образование в Европе. — 2000. — № 3.
40. *Семів Л.К.* Потенціал регіону для протидії негативним наслідкам глобалізації у сфері ринку освіти // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія “Економіка”. — Вип. 11. — Ужгород, 2002. — С. 109—111.
41. *Губський Б.В.* Внутрішні та зовнішні фактори економічної безпеки України // Стратегічна панорама. — 2000. — № 1—2.
42. Загальна оцінка країни. — К.: ПРООН, 2002. — [Електрон. ресурс].
43. *Семів Л.* Людський чинник економічної безпеки в Україні. Ужгородська наука: минуле, сучасне, майбутнє: Щорічник. — Тернопіль: Збруч, 2002. — С. 284—290.
44. Охорона здоров'я в Україні: Стат. зб. / Державний комітет статистики України. — К., 2001. — С. 8, 36.
45. *Скаленко О.* Глобальні резерви поступу. — К.: Основи, 2000. — С. 9—11.
46. Beschäftigung in Europa 2000.
47. Нові технології гарантують безробітним і роботодавцям нову якість послуг // Праця і зарплата. — 2002. — № 12. — С. 1—2.
48. Закон України “Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2001—2004 роки” // Голос України, 23 квітня 2002 р. — С. 6—7, 10—11.
49. *Садова У., Семів Л.* Регіональні ринки праці: аналіз та прогнози. — Львів, 2000. — 264 с.
50. *Бублик С.Г., Калитич Г.І., Лукомський В.Г.* Науково-технологічний та інноваційний розвиток як головний чинник національної безпеки України // Наука та наукознавство. — 1999. — № 2. — С. 50.
51. *Кучеренко О., Кравченко В.* У наукоградах — відродження вітчизняної науки // Дзеркало тижня. — 2002. — № 11. — С. 9.
52. Освіта України. Інформаційно-аналітичний огляд. — К.: ЗНТ “НІЧЛАВА”, 2001. — 224 с.
53. Під захистом держави. Із засідання наукової ради МЗС України 28.11.2001 р. на тему “Договірно-правові аспекти та ефективність механізмів реалізації прав та інтересів громадян України за кордоном” // Голос України. — 2002. — № 1. — С. 10—26.
54. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном // Голос України, 15 квітня 2003 р. — С. 14—15.
55. *Павленко Ю.В.* Соціокультурні аспекти інтеграції України у світову економічну структуру // Економіка і прогнозування. — 2001. — № 3. — С. 56—61.
56. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки” // Економіст. — 2002. — № 5. — С. 20—33.

57. Семів Л. Регіональна політика розвитку людських ресурсів в умовах трансформації економіки України: Міжнародна науково-практична конференція "Економічні проблеми ринкової трансформації України". — Львів: Банківський інститут, 3—4 грудня 2002 р. — С. 213—214.
58. Основні засади освітньої політики міста Львова. Стратегічний документ. — Львів: Інститут політичних технологій, 1999. — С. 20
59. Кондратюк О.В. Форми і методи трансформації системи освіти в економічно-економічній політиці держави: Автореф. канд. дисерт. — Львів, 2001.
60. Марчук Є. Дилема України: безнадійне відставання або рух на випередження // День. — 2000. — № 156.
61. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Інститут регіональних досліджень. — Львів, 2001. — С. 268.

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСТОБУДІВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

8.1. Проблеми становлення і розвитку механізму міського менеджменту в контексті регіональної та містобудівельної політики

У світовій і вітчизняній науковій практиці міста розглядаються як центри економічного, науково-технічного та культурного прогресу суспільства і одночасно як локальні суспільно-територіальні системи, у розвитку яких відображаються симптоми глобальних змін і результати реформаційних процесів у формуванні національної економіки й економічних потенціалів регіональних територіальних утворень. Оскільки у процесі розвитку будь-якої суспільно-територіальної системи простежуються циклічні коливання, які супроводжуються низкою властивих для певних періодів проблем, то, очевидно, наявність проблем розвитку для сучасних міст є закономірним явищем. Гострота і глибина проблем розвитку міст України зумовлена кризою 90-х років ХХ ст., а також зростанням міських поселень у системі розселення, концентрацією в них населення. Тому пошук шляхів вирішення проблем розвитку міських поселень, підвищення рівня життя населення в них, формування соціально-економічної структури їхнього населення зумовлює підвищену увагу до становлення саме цих адміністративно-територіальних утворень на міжнародному, національному та регіональному рівнях та управління ними.

На міжнародному рівні проблеми управління міст розглядалися на Всесвітньому форумі ООН з проблем розвитку міст МІА-БІТАТ — II (м. Стамбул, 1996 р.), на міжнародній нараді в Мінську, де була підписана Містобудівельна хартія країн СНГ, та на інших форумах, нарадах, семінарах.

В Україні сучасний стан міського менеджменту є базисом для становлення нового механізму управління містами, який

... відмови від жорсткого централізованого галузевого планування, намагання адаптуватися до зарубіжного досвіду, що, зокрема, спричиняє на початкових етапах апробації нових ідей помилки і прорахунки [1].

Такий стан речей зумовив появу низки наукових публікацій, присвячених дослідженню проблеми впровадження сучасних методів управління соціально-економічним розвитком міст в Україні. Засобний аналіз розвитку міських поселень, теоретичних і практичних аспектів регулювання функціонування багатогалузевого міського господарства відображені у наукових виданнях різних наукових шкіл. Зокрема, досліджуються економіко-правові проблеми розвитку міського самоврядування та проблеми реструктуризації промислових міст [2, 3]. Відомі також напрацювання науковців щодо вдосконалення системи управління міськими системами, реформування містобудівельного та житлового комплексу міст [4, 5].

За роки незалежності в Україні створено структуру муніципальних органів влади. Управління містами здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Останні, згідно з статтею 143 Конституції України від 28.06.1996 року, мають повноваження на управління комунальним майном, затвердження програм соціально-економічного розвитку міст, формування місцевого бюджету та вирішують інші питання, віднесені законодавством до їхньої компетенції. Основні принципи регулювання функцій, компетенції і повноважень місцевого самоврядування висвітлені в Законах "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації".

Особливості управління містами на національному рівні детермінують специфіку міського менеджменту на регіональному і місцевому рівнях.

Так, практика застосування зазначених вище Законів України вказаних протягом 1996—2001 рр., продемонструвала недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами в міських поселеннях на регіональному та місцевому рівнях. Це проявилось як:

... дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що в свою чергу зумовило невизначеність їхньої відповідальності;

... невідповідність правових норм, що породжувало зайву напруженість у стосунках між головами обласних і районних державних адміністрацій, головами обласних та районних рад, а також між ними і міськими головами;

слабкий державний і громадський контроль за результатами практичної діяльності органів територіального управління.

Зазначені недоліки та необхідність підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000—2004 роки, проведення адміністративної реформи, зміни у міжбюджетних відносинах, формування нової державної регіональної політики зумовили розробку Концепції зміни Закону України “Про місцеве самоврядування”, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.03.2001 р. № 69. Ця Концепція покладена в основу проекту нового Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який розроблений у розвиток Постанови Верховної Ради “Про прийняття за основу проекту Закону України про місцеве самоврядування в Україні” від 10.01.2002 р. № 2963—III.

Прискорення інтенсифікації розвитку українських міст має відбуватися лише при поєднанні активної державної регіональної політики, зокрема по відношенню до міст як до точок росту територій та ефективної містобудівельної політики.

Реалізація активної державної регіональної політики є складовою стратегії економічного та соціального розвитку України, як зазначено у Посланні Президента до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії соціально-економічного розвитку України на 2002—2011 роки”, спрямована на “децентралізацію влади, розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування” [6]. Крім того, у рамках державної регіональної політики, яка має здійснюватися відповідно до напрямів реформування адміністративно-територіального устрою, передбачається впорядкування системи населених пунктів, визначення їхніх меж, розроблення та впровадження генеральної схеми планування територій, створення системи економічно та фінансово самостійних громад.

Управління містами повинно базуватися на врахуванні інтересів територіальної громади, влади, бізнесових структур, всіх суб'єктів економічної діяльності, розташованих у межах міського поселення, і одночасно людини як учасника процесу управління і як основного споживача суспільних благ. Досягнення компромісів між конкуруючими або різноспрямованими інтересами суб'єктів міського розвитку є однією з цілей реформування системи управління містом в умовах становлення ринкових відносин.

У науковій літературі існують різні підходи до трактування поняття "міський менеджмент". Загалом міський менеджмент розглядають як концепцію управління, в широкому розумінні його трактують як систему управління, що містить сукупність принципів, методів, засобів і форм, розроблених і застосовуваних з метою підвищення ефективності функціонування міського механізму й отримання прибутку для забезпечення самодостатності власного розвитку. У вузькому розумінні міський менеджмент — це "комплекс дій, спрямованих на ефективну організацію аналізу, діагностики та прогнозування різноманітних видів міської діяльності на території міст з раціональним використанням людського, матеріально-технічного, природно-ресурсного потенціалів і забезпечення охорони довкілля та добробуту населення" [7; с. 9, 10].

У механізмі управління містом можна виокремити організаційний та економічний механізми. Організаційний механізм визначає нормативно-правове регламентування (розподіл повноважень і функцій, розмежування сфер відповідальності, налагодження вертикальних і горизонтальних зв'язків у рамках організаційної структури системи *управління містом*), а також визначає види діяльності на території та координаційні механізми, які забезпечують узгодженість дій, синхронізацію управлінських рішень для отримання ефекту, регулюють систему зв'язків між суб'єктами управління.

Напрями вдосконалення організаційного механізму управління містом торкаються обох попередньо виділених блоків цього механізму, оскільки питання організації та координації управлінської діяльності взаємопов'язані і їхня взаємодія забезпечує ефективне функціонування будь-якого механізму. Враховуючи такий стан, виділимо основні напрями вдосконалення організаційного механізму управління містом:

вдосконалення законодавства та територіального нормативно-правового і регламентуючого забезпечення в галузі формування сприятливого середовища господарювання й стимулювання економіки пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку міст;

створення у рамках системи управління підсистеми системно-територіального маркетингу продукції, товарів, послуг, які виробляються в межах міст;

стимулювання створення асоціацій товаровиробників з метою забезпечення координації взаємодії між владними структурами і суб'єктами економічної діяльності;

ініціювання нових форм взаємодії органів влади з об'єктами територіальної інфраструктури (укладання інвестиційних контрактів, кредитних договорів);

розвиток соціального партнерства органів влади, підприємств, організацій, громадських організацій і об'єднань (укладання партнерських угод і договорів про співпрацю між уповноваженими організаціями);

вдосконалення системи методів адміністративної підтримки реалізації інноваційно-інвестиційних проектів, впровадження новітніх технологій і заходів, спрямованих на поліпшення міського середовища (благоустрій і соціальна інфраструктура);

формування, розробка та впровадження програм міського розвитку;

створення муніципальних асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування;

проведення спільно з іншими територіями узгоджених дій щодо вирішення на різних рівнях влади спільних для них проблем розвитку (при розміщенні державних та інтернаціональних об'єктів, налагодженні кооперативних виробничих зв'язків, створенні та модернізації об'єктів транспортної та інфраструктури).

Сучасне місто — це просторово-економічна система. Вона має значний економічний потенціал. Вона, згідно з об'єктивними законами ринку, здатна притягувати капітал ззовні і одержувати збільшувати власний потенціал з метою відтворення суспільних благ. Тому економічний механізм управління містом повинен розглядати не тільки відповідно до видів економічної діяльності, а й сфер життєзабезпечення міської системи (галузевий підхід залежно від цілей розвитку та очікуваного результату (стратегічний підхід). Враховуючи те, що українське місто має специфічні ознаки [8; с. 571—579], галузевий і стратегічний підходи у міському менеджменті повинні застосовуватись таким чином, щоб зберегти найхарактерніші ознаки українського міста.

Стратегічний підхід до формування механізму управління будь-якою територією сприятиме оптимізації структури управління містом, формуванню новаторських ідей у сфері управління ним. Звідси вдосконалення економічного механізму в сфері управління містом передбачає дії за кількома напрямками (блоками).

Перший блок охоплює комплекс управлінських методів і заходів у площині *ресурсного забезпечення міського розвитку*.

другий — *підтримка, мотивація і стимулювання економічної активності*;

... — формування міжміської та внутрішньосистемної конкуренції, спрямованої на підтримку та нарощування конкурентоспроможності міста;

... — планування та прогнозування його соціально-економічного розвитку.

Перелік блоків не є повним, але цілком достатній для висвітлення суті застосованого нами методологічного підходу до вивчення механізму міського менеджменту. Такий підхід забезпечує повноту процесів економічного росту, нагромадження економічного потенціалу міст, своєчасне прийняття рішень в умовах адаптації до нових умов господарювання та підвищення ефективності управління складною, багатокомпонентною міською системою та просторово неоднорідною у функціонально-економічному відношенні територією загалом.

Основні конструкційні елементи економічного механізму міського менеджменту наведені у табл. 8.1.

Таблиця 8.1. Напрями вдосконалення механізму міського менеджменту

	Конструкційні елементи механізму міського менеджменту
Розвиток міського бюджету	Управління доходами і видатками міського бюджету Стимулювання отримання додаткових доходів у бюджет міста від підприємств і організацій різних форм власності Залучення коштів населення для фінансування бізнес-проектів Ініціювання створення банками, що діють на території, фондів розвитку Визначення вартості міських земель, встановлення ставок платежів до бюджету і компенсаційних виплат власникам землі та землекористувачам, проведення персоніфікації режиму використання міських земель і містобудівельних рішень Регулювання цін на енергоносії з метою поліпшення забезпечення ними споживачів
Підтримка, розвиток і стимулювання економічної активності	Фінансово-кредитна підтримка суб'єктів малого підприємництва Ініціювання реструктуризаційних процесів розвитку промисловості з метою створення нових робочих місць для населення міст Захист інтересів фінансових і нефінансових інвесторів від неефективного управління Проведення трендових торгів, запитів цінкових пропозицій при реалізації проектів будівництва, підборі підрядних організацій та закупівлі товарів (робіт, послуг)

Напрями вдосконалення міського менеджменту	Конструкційні елементи механізму міського менеджменту
Планування та прогнозування соціально-економічного розвитку	<p>Інвентаризація муніципальної власності, раціональний поділ отриманих доходів від приватизації і продажу муніципальної власності, оренди нежитлового фонду</p> <p>Оформлення і реєстрація ліцензійних договорів</p> <p>Розмежування земель державної і комунальної власності з метою стимулювання первинного ринку земель, придбання земельних ділянок для здійснення підприємницької діяльності</p> <p>Створення інституцій ринкової інфраструктури (бізнес-центри, бізнес-інкубаторів тощо) для зростання рівня діяльності в містах і налагодження співпраці між місцевими підприємствами та підприємницькими структурами</p> <p>Стимулювання розвитку сфери торгівлі та побутових послуг</p> <p>Розробка середньострокових і короткострокових комплексних прогнозів розвитку реального сектора економіки міста з відповідними програмними заходами</p> <p>Розробка стратегії соціально-економічного розвитку міста</p> <p>Розробка генеральних планів міст</p> <p>Створення системного моніторингу соціально-економічного розвитку на основі сукупності показників</p> <p>Перерозподіл бюджетних засобів між програмними заходами на підставі оцінки їхньої пріоритетності та мультиплікативності впливу</p> <p>Узгодження нових програм, які розробляються різними органами влади з пріоритетами і параметрами вже діючих комплексних програм</p> <p>Розробка планів земельно-господарського устрою міст з метою здійснення функціонального зонування території і визначення обмежень щодо передачі державної власності у комунальну</p> <p>Розробка соціальних програм.</p>
Розвиток міжміської та внутрішньосистемної конкуренції	<p>Проведення системної політики щодо розвитку інфраструктури, яка забезпечуватиме конкурентоздатність міських підприємств та організацій</p> <p>Розширення виставкової й ярмаркової діяльності, створення або виділення місць для проведення виставок, розповсюдження рекламної продукції, організації презентацій продукції та послуг, проведення спеціальних галузевих ярмарок, надання інформації про виставки, що проводяться в інших регіонах, та сприяння в пошуку потенційних партнерів</p> <p>Протекціонізм і підтримка транзитних можливостей з урахуванням обмежень екологічного характеру</p> <p>Підтримка міжрегіональних, регіональних програм та проектів спільної діяльності</p>

Територія містом у ринковому середовищі, де відбувається вплив ринкових важелів впливу та елементів саморегулювання, здійснюється при залученні механізму підтримки та стимулювання економічної діяльності. Елементом цього механізму є створення мережі організацій, так званої інфраструктури підтримки підприємств і підприємницьких структур. Становлення такої мережі виступає частиною програми міського маркетингу, апробованої у світовій практиці і визнаної як метод управління розвитком. Ця мережа може бути дієвим інструментом управління містом, спрямованим на розвиток промислових підприємств, просування їхньої продукції та послуг на ринку міста, регіону, держави. Силами організацій, які входять у структуру підтримки та розвитку підприємств, можна організувати та здійснювати розвиток техніко-економічних обґрунтувань проектів конкретних підприємств та їхніх об'єднань для включення їх у регіональні програми розвитку; забезпечення отримання кредитних ресурсів; модернізацію устаткування; взаємодію з міжнародними економіко-економічними групами щодо реалізації їхніх проектів, спрямованих на розвиток підприємств, що формують бюджет, здійснення взаємозв'язків з подібними інституціями в інших регіонах країни (у створенні оптових ланок торгівлі продукцією, організації заставок, веденні проектів з моніторингу ринку).

Зумовлена трансдержавної регіоналізації та глобалізації провідна роль у системі міського менеджменту належить розвитку міжміської конкуренції, з одного боку, та активізації співпраці на рівні міст — з іншого. Міжміська конкуренція, з одного боку, пов'язана з підвищенням конкурентоспроможності міста, його інвестиційною привабливістю, розвиненістю ринку праці, товарів і послуг. З іншого боку, зовнішня відкритість економіки міст — визначальний чинник підвищення її конкурентоспроможності й активізації притоку зовнішніх інвестицій. Таким чином, механізм міжміської конкуренції сприятиме зміцненню експортного потенціалу підприємств міста і залученню іноземних інвестицій.

Визначення середовища життєдіяльності так чи інакше ставить проблему внутрішньоміської конкуренції. Коло питань, які вона охоплює, насамперед стосується ресурсозабезпечення, зокрема сфери фінансово-ресурсного забезпечення об'єктів господарювання та видів економічної діяльності, в які вони входять (фінансово-інвестиційний аспект), регулювання землекористування у містах, енергозабезпечення, водопостачання тощо.

Звичайно обмежені бюджетні можливості міст зумовлюють необхідність залучення механізму взаємодії бюджету і фінан-

сів підприємницького сектора для розвитку міської інфраструктури, благоустрою тощо. Ця взаємодія може здійснюватися за допомогою використання різних методів. Так, метод “договірних ініціатив” можна використовувати в ситуації, коли ініціатором будівництва господарського об’єкта є приватне підприємство. Для цих структур зводиться до додаткових зобов’язань щодо вдосконалення інфраструктурного забезпечення, виконання певних робіт з благоустрою прилеглих до об’єкта територій. У ситуації, коли ініціатива виходить від міського керівництва, вартість робіт розподіляється між зацікавленими сторонами. Якщо це об’єкт інфраструктури, то вартість робіт розподіляється між фірмами-користувачами послуг.

Регулювання земельних відносин у містах пов’язане із встановленням чітко визначених і закріплених нормативно-правовими актами місцевої влади меж міських систем і меж функціональних зон з метою оцінки існуючих небезпек, в тому числі екологічних, з удосконаленням механізму приватизації земельних ділянок і розмежуванням земель державної і комунальної власності та використанням їх відповідно до планів земельногосподарського устрою, містобудівельної документації та місцевих правил забудови. Більшість із згаданих проблем можна вирішити в процесі розробки та реалізації програми формування ринку міських земель.

Достатньо ефективними є заходи стосовно активізації співпраці на рівні міст. Така консолідація вигідна не тільки для міст, які самотужки неспроможні вирішити свої проблеми, а й для тих, хто досяг економічного зростання. Дієвим механізмом такої співпраці є налагодження коопераційних зв’язків, відкриття нових підприємств, урізноманітнення організаційних форм співпраці в різних сферах економічної діяльності.

Особливе місце у системі управління містом сьогодні має бути відведено антикорупційному механізму. Без сумніву, він має базуватись на правових засадах законодавства країни. На рівні територіальної громади важливим інструментом антикорупційного механізму є налагодження систематизованого взаємозв’язку між владними структурами та населенням, який включає:

активізацію діяльності інформаційно-аналітичних служб створені на пошук взаємообміну даними між адміністративними підрозділами, їхнім розподілом та використанням;

створення інституцій (наприклад Громадських палат, представників суспільних, політичних, наукових організацій, громадських спілок, творчих колективів) для розробки спільних ініціатив і консультування з приводу регулювання конфліктних ситуацій у місті.

Щодо галузевих механізмів і механізмів розвитку сфер життєзабезпечення міста, то підхід до їхньої розробки має бути особливим: кожна галузь — це складна система, функціонування якої завжди супроводжується низкою складних проблем, вирішення яких залежить від подальшого розвитку нормативно-правової бази на рівні держави, регіону і власне міста. Особливої уваги в рамках галузевих механізмів потребує реформування життєво-економічного господарства міста. Вирішити всі проблеми у розвитку цієї сфери відразу неможливо, але вже необхідно створити механізми поліпшення функціонування системи надання комунальних послуг і сприяння в утриманні свого житла. На цьому шляху ефективним є перехід від житлового фонду державної власності територіальної громади міста до житлового фонду ефективної власності. Базою для створення таких об'єднань є наявність значних обсягів приватизованих квартир. Такий процес починає діяти у деяких містах України. Об'єднання приватних багатопверхових будинків є ефективною формою співпраці між комунальними підприємствами міста та споживачами цих послуг. Все це сприятиме поліпшенню технічного стану модернізації наявного житлового фонду.

Система управління містом буде неповноцінною і недосконалою без застосування таких інструментів механізму, як ліцензування, сертифікація видів економічної діяльності та страхування.

Зокрема, ліцензування, здійснюване на основі Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» № 3077-III (3077-14) від 07.03.2002 р., має виняткове значення для розвитку окремих видів діяльності в тих чи інших міських системах воно може стимулювати або обмежувати їхній розвиток. Тим, згідно із Законом, ліцензування не можна використати для обмеження конкуренції у провадженні господарської діяльності. При цьому ліцензія розглядається як єдиний документ дозволяючого характеру, котрий дає право займатися певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства не має обмеження. Реалізацію державної політики у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально створений орган з питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноважені виконавчі органи рад, які зобов'язані здійснювати ліцензування певних видів господарської діяльності. Крім того, від рішень, що приймаються названими органами, які переважно зосереджені у столиці України, залежить поле діяль-

ності, особливості функціонування об'єктів, розташованих у тій чи інших міських системах.

Якщо від ліцензування залежить насамперед наявність чи обсяг товарів і послуг, то сертифікація визначає якість продукції та послуг, що виробляються у межах міського поселення. Виняткове значення має сертифікація фахівців і спеціалістів, насамперед тих, хто зайнятий в органах муніципального управління, а також тих, хто обслуговує життєво важливі для міського господарства послуги (спеціалісти житлово-комунального господарства, готельного комплексу тощо).

Управління містом розподіляють за такими рівнями: концептуальне, стратегічне й оперативне (поточне). Об'єктом концептуального управління є не сфери діяльності або проблема, що потребують вирішення, а ідея, парадигма розвитку міста. Вони виражає перспективне бачення іміджу міста. Втілення парадигми здійснюється на стадії стратегічного планування, в рамках якого відбувається конкретизація та композиція стратегічних цілей розвитку міста, що забезпечать його збалансований розвиток.

Механізм реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста включає розробку цілей нижчого рівня управління – поточного. Саме цілі поточного управління зумовлюють функціонування міської системи. На цьому рівні відбувається безпосереднє керівництво конкретними сферами діяльності у межах міської території.

Для досягнення ефективного управління містами потрібно привести в дію три основних елементи механізму управління: програму соціально-економічного розвитку міста, бюджет міста як інструмент фінансового планування і генеральний план міста [9; с. 13—15]. Погоджуючись з таким твердженням, зазначимо лише, що першим із згаданих елементів має бути стратегія соціально-економічного розвитку міста, реалізація якої можлива при досягненні довгострокових цілей розвитку шляхом застосування програмно-цільового методу управління.

Підсумовуючи викладене, наголосимо, що після здобуття незалежності в Україні налагоджена активна діяльність структур управління, містобудівельних органів і проектних організацій, спрямована на становлення і розвиток міського менеджменту, надійність якого визначатиме ефективність регіональної містобудівельної політики як у найближчій, так і у віддаленій перспективі.

В.2. Стратегія соціально-економічного розвитку міста як інструмент механізму міського менеджменту

Впровадження практики стратегічного управління в Україні є актуальною проблемою сьогодні з огляду на необхідність зміцнення економічного каркасу території у контексті реалізації Концепції державної політики та потреби проведення адміністративної територіальної реформи у країні. Зарубіжний досвід і вітчизняна практика засвідчують: розробка комплексних заходів, реалізація яких сприятиме вирішенню проблем, що стосуються практично всіх сфер життєдіяльності населення (пошук необхідних для розвитку міста інвестицій, забезпечення міських жителів місцями проживання, об'єктами соціальної, інженерної, екологічної інфраструктури, розробка функціонального зонування міста, виділення територій для житлового, виробничого та іншого будівництва тощо), можлива лише при наявності стратегій соціально-економічного розвитку міст. Такі стратегії є інструментом механізму міського менеджменту.

Розробка стратегій соціально-економічного розвитку міст передбачає:

- визначення перспективної економічної моделі розвитку міста з визначенням пріоритетними видами економічної діяльності, які забезпечать його збалансований розвиток;
- узгодження узгодженості ймовірних дій державних, громадських та інших організацій, що діють у сфері економічної політики;
- створення умов для ефективної життєдіяльності мешканців міста, функціонування підприємств з метою зміцнення економічного потенціалу території;
- здійснення виваженої соціальної й екологічної політики;
- формування ринків праці урбанізованих територій у системі міської стратегії економічного зростання;
- заохочення зовнішньоекономічної діяльності як одного із стратегічних орієнтирів розвитку міських поселень.

Стратегія — це засіб координації зусиль усіх зацікавлених у розвитку міста об'єктів господарювання.

Розробка стратегій розвитку міських поселень (урбанізованих територій) з метою стабілізації та забезпечення економічного зростання у нестабільній економічній системі — національному господарському комплексі України — покликана узгодити діючий координаційно-економічний механізм муніципального управління з потребами можливих трансформацій, що виникають у процесі

стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій. Мета розробки стратегії соціально-економічного розвитку міських поселень полягає у визначенні пріоритетних цілей (напрямів) розвитку тих чи інших міських поселень. Їхня реалізація дасть змогу використати наявний потенціал цих поселень і тим самим досягти бажаних результатів у вирішенні найбільш актуальних проблем їхнього розвитку.

У дослідженнях провідних українських учених в останні роки дедалі частіше проводиться думка, що досвід українських економічних реформ, який базується на методологічних засадах адаптивних розвиненим ринковим економікам, є малоефективним. Таким чином обґрунтовується необхідність зміни реформаторської парадигми. Це зумовлює зацікавленість української економічної науки у методологічних основах та практичних результатах, отриманих у процесі економічних досліджень нестабільних економічних систем. У цьому зв'язку аналіз розвитку міських систем в умовах нестабільних економік є надзвичайно цінним. Особливо цінною розробка стратегій розвитку міських систем в Україні потребує застосування специфічної теоретико-методологічної бази, відмінної від тієї, що звичайно використовується у країнах з розвинутою економікою. Вдосконалення методологічних підходів до визначення стратегічних пріоритетів розвитку урбанізованих територій і розробка механізмів їхньої реалізації дасть змогу поліпшити не тільки організацію інформаційного та науково-методологічного забезпечення міського менеджменту, а й створити оптимальне життєве середовище для мешканців міст.

Стратегії соціально-економічного розвитку урбанізованих територій, розроблені в наш час, — це “стратегії соціально-економічного розвитку міських поселень в умовах функціонування нестабільної економічної системи України”. Під “нестабільною” економічною системою ми розуміємо систему, що перебуває у стані нерівноваги внаслідок специфічної дії як внутрішніх (спричинність прояву у нестабільній системі властивих попередній системі антагоністичних суперечностей), так і зовнішніх (наприклад, політичні конфлікти з іншими країнами) факторів функціонування цієї системи.

Сучасні дослідження у сфері регіональної економіки й економічної практики соціально-економічної політики держав з різними економічними системами дають змогу сформулювати визначені стратегії соціально-економічного розвитку міських поселень, їхніх суб'єктів і об'єктів, стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів.

Об'єктом соціально-економічної стратегії розвитку міських поселень може бути будь-який суб'єкт — фірма, промислове підприємство, об'єднання, державний орган або сукупність останніх елементів міської системи.

Об'єкт соціально-економічної стратегії розвитку міської системи визначається сферою дії суб'єкта і виступає частиною міського поселення чи поселенням у цілому.

Об'єкт стратегії соціально-економічного розвитку міського поселення — це комплексна програма, спеціально створений документ, спрямований на досягнення довготермінової мети, що визначає напрями, завдання та пріоритети соціально-економічного розвитку суб'єкта і комплекс відповідних заходів, дій і рішень.

Стратегічна мета — орієнтир діяльності владного суб'єкта, який його розвитку. Вона полягає у забезпеченні тривалого всебічного прогресу суб'єкта стратегії і виходить з усвідомлення причин його виникнення і закономірностей розвитку.

Стратегічні напрями окреслюють шляхи досягнення мети, виходячи із системних характеристик суб'єкта.

Стратегічні завдання — це конкретні цілі на довготерміновий період, що реалізують стратегічні напрями та виходять з характеристик об'єкта стратегії.

Стратегічні пріоритети визначають важливість окремих стратегічних завдань у формуванні економічної стратегії суб'єкта.

Стратегія соціально-економічного розвитку міських поселень здійснює координацію діяльності щодо задоволення всього комплексу ієрархічних потреб, особливо тих, що впливають на людський розвиток. Причому в процесі розробки і реалізації стратегії міського розвитку ієрархія інтересів повинна враховуватись на кожному послідовному етапі її життєвого циклу. Остання має такий вигляд:

створення концепції (визначення підходів, нових ідей до формування довгострокових цілей розвитку);

складання стратегічного плану (визначення стратегічних пріоритетів);

розробка програм (висвітлюються можливості та шляхи реалізації пріоритетів);

розробка проектів (їхньою метою є розробка системи заходів, які можна вжити за існуючих умов чи обмежень).

У процесі стратегічного планування варто поєднувати такі важливі умови:

участь і підтримка громадськості в процесі формування та реалізації стратегії;

визначення пріоритетних стратегічних напрямів і завдань стратегічного плану і заходів щодо їхньої реалізації;

розбудова інституцій підтримки ринкових реформ і муніципальних інституцій, що сприятимуть реалізації стратегії;

моніторинг реалізації стратегічного плану та передбачення можливостей його актуалізації;

поєднання та тісна взаємодія згаданих умов заради успішної реалізації завдань стратегічного плану.

Стратегія соціально-економічного розвитку міських систем має специфічні особливості:

стратегія розвитку міських поселень має багатоцільовий характер;

процес розробки стратегії не завершується негайними діями і результатами; він характеризується визначенням загального напрямку соціально-економічного розвитку міського поселення і подальшим коригуванням внаслідок реалізації;

головне завдання стратегії — зосередити увагу і зусилля на конкретних найважливіших завданнях і можливостях;

формулювання стратегії не може передбачити всі можливі варіанти, які виникають у процесі соціально-економічного розвитку міського поселення;

успішна реалізація стратегії може бути лише завдяки наявності зворотного зв'язку економічних суб'єктів у межах території;

якість стратегії залежить від досягнення орієнтирів — показників соціально-економічного розвитку території міського поселення на конкретний часовий період;

орієнтири є метою розвитку, а стратегія — засобом для досягнення цілі.

Основою будь-якої соціально-економічної стратегії (державної, урбанізованої території, окремого підприємства) розвитку є певна модель соціально-економічного зростання. Оскільки таких моделей було розроблено багато, то і соціально-економічних стратегій розвитку також може бути багато. Класифікація моделей економічного зростання з можливими стратегіями соціально-економічного розвитку була запропонована нами при розробці стратегії соціально-економічного розвитку Тернопільської області і, на нашу думку, може бути використана при визначенні пріоритетних напрямків розвитку міської системи.

В основу побудови цих моделей покладені пріоритети внутрішніх, зовнішніх, змішаних чи рівноважених можливостей розвитку міста. В результаті виділено чотири типи стратегічних економічних моделей:

економічного зростання з екзогенним технологічним прогресом;

економічного зростання з ендогенним технологічним прогресом;

економічна модель сталого (збалансованого) розвитку;

економічна диверсифікована модель (змішаного типу).

Використовуючи наявні в Україні розробки стратегічного розвитку суспільних територіальних систем, нами виділені такі групи стратегій соціально-економічного розвитку міст, які є характерними для умов перехідного періоду.

1. *Максималістські стратегії* — орієнтовані на максимально можливе використання всіх наявних резервів у межах міста (власних і залучених) і спрямовані на зростання його міждержавної, національної і регіональної ролі.

2. *Унікальні стратегії* — ті, що розробляються для вирішення цілком нового, спеціально поставленого суспільством чи органами управління для міста завдання.

3. *Проміжні стратегії* — базуються на реконструктивних заходах косметичного характеру.

4. *Мінімалістські стратегії* — орієнтується лише на місцеві ресурси і резерви, спрямовані на виживання міста як системи (політичної, економічної, соціальної тощо) та збереження його ролі і функцій, здобутих містом у ретроспективному періоді.

Далі на прикладі м. Львова розглянуто можливі моделі перспективного розвитку міста з висвітленням їхніх особливостей.

Нова економічна модель з екзогенним технологічним прогресом. Моделі економічного зростання з екзогенним технологічним прогресом відомі давно. За таким типом економічної моделі, наприклад, розвивався Львів протягом періоду існування колишнього СРСР. Зовнішнім середовищем для міста в той час виступала вся територія колишнього СРСР, місту шляхом адміністрування нав'язувалися “згори” всі параметри (демографічні, економічні тощо).

Сучасні моделі повинні передбачати прискорений кількісно-якісний розвиток міської територіальної суспільної системи за рахунок привнесення в неї передових світових технологій, що торкаються усіх сфер життєдіяльності суспільства, тобто йдеться про найсучасніші інформаційні, фінансові, виробничі, навчально-освітні, підприємницькі, управлінські та інші технології.

У наш час Львів може прийняти нову перспективну модель економічного зростання з екзогенним технологічним прогресом. Цьому можна зробити ставку на розвиток усієї суспільної си-

стеми міста, акцентувавши розвиток галузей спеціалізації якоїсь однієї галузі. У будь-якому випадку повинен відбутися імпорту найсучасніших інформаційних, фінансових, виробничих, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських та технологій.

Нова економічна модель з ендогенним технологічним прогресом
Моделі економічного зростання з ендогенним технологічним прогресом з'явилися у 80-х роках ХХ ст. На зламі ХХ і ХХІ століть саме ці моделі зумовили особливо великий інтерес у зв'язку з необхідністю стимулювання розвитку слаборозвинених країн. Завдяки їхньому впровадженню можна передбачити:

величину ефекту залежно від масштабу ресурсів, залучення процесу отримання нового знання;

можливості впливу на темпи довгострокового економічного зростання за допомогою відповідної політики владних структур, від яких безпосередньо залежить стимулювання нагромадження людського капіталу;

особливості розвитку економічного простору, вплив на простір процесів глобалізації та дезінтеграції.

Це нова модель економічного зростання, параметри адаптовані до умов регіонального розвитку сучасної України.

При цьому нова модель з ендогенним технологічним прогресом — це така економічна модель, яку можна створити з наявних і можливих у місті науково-технічного потенціалу, підприємницьких можливостей трудового потенціалу, здатних запечити новий технологічний прогрес (наприклад, в області бути створений комплекс наукомістких виробництв на основі технологічних засадах). Вона базується переважно на створенні використанні внутрішніх найсучасніших інформаційних, фінансових, виробничих, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських та інших технологій.

Нова економічна модель сталого (збалансованого) розвитку
Нова економічна модель сталого (збалансованого) розвитку — це така економічна модель, згідно з якою використання усіх видів ресурсів і обсяги виробництва повинні узгоджуватися з потребами населення на той чи інший часовий період.

Звичайно, Львів може зробити основну ставку на економічну модель сталого розвитку, хоча ця модель має суттєві недоліки, які йтиметься нижче. На думку деяких фахівців, економічна модель сталого (збалансованого) розвитку доцільно прийняти як стратегічну для перспективного розвитку України в цілому. Економічна модель сталого розвитку міста Львова — це така модель,

не можна враховувати інтереси теперішніх і майбутніх поколінь і межах, природні, фінансові та інші можливості міста щодо вирішення демографічних та технологічних проблем, а також можливості міжнародного співробітництва у цьому напрямі.

Визначимо, що Постановою Верховної Ради України від 20.02.1999 р. схвалено “Концепцію сталого розвитку населених пунктів”, яка визначає основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові й економічні шляхи їхньої реалізації.

Сьогодні деякі спеціалісти вважають, що економічна модель сталого розвитку є надзвичайно актуальною для міст, як і для адміністративних областей, інші наголошують на ймовірності припинення розвитку будь-якої територіальної суспільної системи без підвищення енергії, інформації, ресурсів, товарів ззовні при належному саме цієї моделі.

У разі сталого розвитку економічну модель сталого соціально-економічного розвитку міста Львова можна було б розглядати як стратегію, яка відображає максимізацію вигод і умов життєвості населення при збереженні у стані рівноваги екогосподарської суперсистеми в межах міста, до складу якої входять переважно такі головні взаємоузгоджені стратегічні напрями:

- ефективний розвиток економіки у рамках міста;
- оптимальне формування і повноцінне використання трудової ресурсної бази (модель повної зайнятості);
- ефективна зовнішньоекономічна діяльність;
- раціоналізація розвитку місцевого господарства міста;
- оптимізація інвестиційних процесів;
- удосконалення територіального розвитку обласної територіальної суспільної системи.

Результатом розробки та реалізації економічної моделі сталого розвитку міста має бути забезпечення соціально-економічної регенерації (ясного відродження) його господарських комплексів в умовах ефективної взаємодії влади і суб'єктів усіх видів економічної діяльності з метою підвищення якості та поліпшення способу життя населення. При цьому необхідно наголосити, що реалізація такої моделі потребує підготовки населення до життєдіяльності в умовах зросткої економії ресурсного потенціалу території.

Стратегічні напрями освоєння території міста Львова, згідно з максималістською стратегією в рамках нової економічної моделі сталого (збалансованого) розвитку, повинні вирішити проблеми підвищення екологічної ситуації та збереження історико-культурних і природно-ресурсного потенціалів.

Нова економічна диверсифікована модель змішаного типу. Значені вище типи нових економічних моделей можна віднести до класу “чистих”, які досить складно реалізувати в практиці суспільного розвитку. Як правило, переважна більшість економічних моделей є моделями змішаного типу. Це означає, що вони передбачають частковий імпорт передових світових технологій, що стосуються усіх сфер життєдіяльності суспільства, при створенні та використанні внутрішніх найсучасніших інформаційних, фінансових, виробничих, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських та інших технологій.

Але основний акцент, безумовно, повинен бути перенесений на створення і повноцінне використання внутрішніх найсучасніших інформаційних, фінансових, виробничих, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських та інших технологій. Тому мають здійснюватися заходи, спрямовані на узгоджене використання окремих видів ресурсів з масштабами виробництва та з потребами населення на той чи інший часовий період.

Такою моделлю є нова економічна диверсифікована модель змішаного типу.

Нині найреальнішою для виконання є нова економічна диверсифікована модель змішаного типу, яка повинна бути інвестиційно активною, динамічно конкурентоздатною й орієнтованою на розвиток пріоритетних видів діяльності: агропромислового комплексу, промисловості (харчової, сільськогосподарського машинобудування, радіоелектроніки), туризму.

Запропоновані моделі є універсальними: вони можуть використовуватись і для інших міських поселень.

Таким чином, стратегія соціально-економічного розвитку міста є чи не найголовнішим елементом у структурі механізму міського менеджменту. Її відсутність не тільки деформує такий механізм, а й насамперед унеможливує ефективний перспективний розвиток міської системи. Ось чому розробка ґрунтовної стратегії соціально-економічного розвитку міста — це свого роду гарантія злагодженості функціонування міського менеджменту, а в кінцевому результаті — ефективного поступу міста на перспективу.

8.3. Генеральні плани міст у системі управління міським розвитком

Після здобуття Україною незалежності та започаткування реформування економіки в країні склалося вкрай негативне ставлення до генеральних планів міст як до документів, характерних для

адміністративної системи господарювання. Але зарубіжний досвід засвідчує хибність такої позиції: для кожного з міст у різних країнах світу розробляється такий документ, згідно з яким відбувається його просторовий розвиток.

Генеральний план — це модель узгодженого перспективного економічного та архітектурно-планувального розвитку міста, яка є основою для регулювання просторового планування міської території [10; с. 60].

У зарубіжній літературі відзначається важливість і роль генеральних планів в умовах ринкової економіки: в умовах демократії та економічної самостійності підвищується потреба в обґрунтованому регулюванні міської території з метою запобігання її стихійному використанню.

Генеральний план повинен бути перманентним документом, який таким, в який періодично вносяться корективи, зумовлені постійними змінами дійсності. Реалії сьогодення несуть у собі ознаки суспільного розвитку, які є характерними для постіндустріального та інформаційного суспільства. Ці ознаки потребують нових методичних підходів для розробки генеральних планів, нових дієвих орієнтирів просторової організації міського середовища, а саме:

— визначення при розробці генеральних планів стратегій соціально-економічного розвитку міст, зокрема їхніх стратегічних економічних моделей;

— визначення пріоритетних видів економічної діяльності у рамках вибраної стратегічної моделі;

— застосування ускладненого інструментарію оцінки нестабільної демографічної поведінки у процесі прогнозування перспективної чисельності населення міста, який дав би можливість врахувати цілі вибраної стратегічної економічної моделі розвитку міста;

— оцінки міських об'єктів щодо віднесення їх до містоутворюючих чи містообслуговуючих галузей;

— визначення пріоритетності розвитку містоутворюючих і містообслуговуючих галузей;

— здійснення нового функціонального зонування території міста при обов'язковому врахуванні знецінення ступінчастої системи культурно-побутового обслуговування, виникнення нових територіальних поліфункціональних зон життєдіяльності населення;

— узгодженість проектних рішень з міським земельним кадастром.

врахування нової житлової політики у містах;
санация депресивних територій міста.

У процесі розробки генеральних планів міст, згідно із зазначеними вище новими орієнтирами, необхідно враховувати стратегічні цілі, закладені в обраній стратегічній економічній моделі спеціально-економічного розвитку міста. Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку міста мають знайти своє відображення в організації просторового планування міської території (у реалізації нових принципів і заходів містобудівельного планування) і більшого щодо реалізації двох основних функцій: задоволення потреб населення й інвесторів міського господарства.

Загалом проектні рішення генеральних планів міст передбачатимуть:

розробку системи планувальних рішень для оптимізації якості життя і містобудівельного середовища в межах основного функціонуючого ядра;

розташування нового житлового будівництва на екологічно безпечних територіях;

резервування територій для розвитку інфраструктурних об'єктів;

активну реконструкцію центральної частини міст з метою створення сучасних ділових і громадських центрів;

розвиток системи громадських, ділових та обслуговуючих об'єктів у межах усіх адміністративних районів міст;

розвиток історичних і ландшафтних особливостей міського середовища;

підвищення якості транспортної та інженерної інфраструктури міст;

максимальне збереження природно-рекреаційного потенціалу міст, прилеглих територій і зелених зон.

Розглянемо нові цільові орієнтири розробки генеральних планів міст на прикладі генерального плану м. Львова. Попередній генеральний план Львова розроблявся інститутом "Український вільний проект" (нині "Містопроект") у 80-х роках ХХ ст. і був затверджений у 1992 році. Але він вже виконав свої головні функції. Пошуки нової економічної моделі розвитку національного економічного лексусу та інші фактори стали потужним каталізатором загострення усіх проблем розвитку міста Львова та надзвичайно актуальними для розробки нового генерального плану.

Розробці нового генерального плану міста передували численні науково-дослідні роботи, серед яких виняткове значення має "Концепція генерального плану м. Львова", розроблена ІРД

Результати. У Концепції були узагальнені результати активного пошуку нових економічних моделей розвитку міст, вивчені пропозиції щодо розробки таких моделей, зокрема представлені у публікації Б.М. Данилишина “Перспективи розвитку міста Києва у XXI столітті”. Автор пропонує три можливі моделі розвитку міста Києва:

1. Розвиток міста за інерцією;
 2. Прискорений розвиток міста як сучасного промислового центру чотириmodalного транспортного вузла;

3. Балансований розвиток міста — прискорений розвиток міста як центру виробництва і споживання науково-дослідних, інноваційних, освітніх, фінансових, транспортних та інших послуг.

Для м. Львова стратегічна модель його розвитку має бути зорієнтована на пріоритетність окремих видів економічної діяльності. Як пріоритети можна визначити шляхом виведення усередненого показника шляхом ранжування за трьома найважливішими характеристиками (загальною кількістю зайнятих за цими видами, кількістю зайнятих у малих підприємствах в розрізі зазначених видів та за обсягом іноземних інвестицій у ці види діяльності). Звичайно, було б дуже добре врахувати і обсяги продукції чи послуг, що виробляються підприємствами за вказаними видами економічної діяльності, але, на жаль аналіз цього показника не забезпечив адекватних висновків через недосконалість наявної статистичної інформації. Результати такої оцінки наведені у табл. 8.2.

Як свідчать дані аналізу, на сьогоднішній день пріоритетне місце в економіці міста займають промисловість, торгівля, громадське харчування, заготівлі, матеріально-технічне постачання, зв'язок, транспорт і зв'язок. Отримані висновки є першим кроком на шляху до вибору пріоритетних видів діяльності на найближчу та віддаленішу перспективу. Цей вибір повинен забезпечити стабільність економічного розвитку міста, зростання добробуту його громадян.

Про пріоритетну роль промисловості у розвитку господарського комплексу Львова в найближчій і віддаленій перспективі також свідчать також те, що більшість інвестиційних проектів, представлених на міжнародних інвестиційних виставках і форумах, що відбулися у Львові протягом 2001 р., присвячені проблемі розширення промислового виробництва.

Отже, при плануванні територіального розвитку міста Львова слід враховувати, що найбільше ядро соціально-економічного розвитку західної частини України має розвиватись насамперед як сформований інноваційний і промисловий центр.

Таблиця 8.2. Ранжування видів економічної діяльності за величиною окремих показників у 2000 р.

Вид економічної діяльності без врахування працівників, зайнятих у слових структурах	Ранжування видів економічної діяльності за:				Ранжування економічної діяльності за сумарними показниками
	кількістю зайнятих, всього	кількістю зайнятих у малих підприємствах	обсягом іноземних інвестицій	сумарними показниками	
Промисловість	1	2	1	4	1
Будівництво	8	3	6	17	5
Транспорт і зв'язок	3	6	4	13	3
Торгівля, громадське харчування, матеріально-технічне постачання і збут	6	1	3	10	2
Житлово-комунальне господарство і побутове обслуговування	5	5	7	17	6
Охорона здоров'я і соціальне забезпечення	4	9	8	21	4
Освіта і наукове обслуговування	2	8	9	19	7
Культура і мистецтво	9	10	10	29	8
Ринкова інфраструктура	10	7	2	19	9
Інші установи й організації	7	4	5	16	4

Один із зазначених вище нових цільових орієнтирів просторової організації міської території пов'язаний із застосуванням нових підходів до здійснення демографічного прогнозу. Він, безумовно, потребує врахування ретроспективних тенденцій у демографічній поведінці населення, у зміні віково-статевої структури населення, міграційному русі тощо.

Демографічну ситуацію характеризує інтенсивне старіння населення Львівської області, в тому числі Львова. За восьмиступенною шкалою Россета, базою для якої вибрана шкала Ж. Берже-Гарньє, Львів перебуває на дуже високому рівні (8-й рівень старіння). Згідно з цією шкалою — це найвищий рівень старіння населення, якого досягнуло людство до початку ХХІ ст. За традиційною класифікацією ООН населення Львова також є старим.

Крім того, у Львові процеси старіння населення мають всі ознаки так званого старіння знизу через поступове скорочення народжуваності дітей, на відміну від “старіння згори”, зумовлене зростанням кількості старих людей внаслідок скорочення смертності у старших вікових групах при відносно повільному зменшенні чисельності дітей. Безумовно, на львівське “старіння знизу” суттєвий відбиток накладають міграційні процеси.

Зміна демографічної ситуації та сучасні тенденції соціально-економічного розвитку м. Львова ускладнюють демографічний прогноз. Ймовірно, що демографічна ситуація міста ще більше погіршатиметься у найближчій перспективі через низькі показники народжуваності, збільшення смертності населення, високу частку загину осіб пенсійного віку. Водночас частка осіб працездатного віку — основної складової частини трудових ресурсів міста — має тенденцію до зменшення.

Фахівці вважають, що коли демографічний прогноз чисельності населення на перспективний 10-річний період для такого міста, як Львів, справдиться з відхиленням до 10 %, то це буде добрий результат, а якщо остаточно визначені показники перспективної чисельності населення матимуть відхилення від фактичного протягом 20-річного періоду на 15 %, то це буде дуже поганий результат.

Враховуючи те, що планування просторового розвитку міста базується на демографічному прогнозі, у табл. 8.3 наведений прогноз чисельності населення м. Львова, з урахуванням особливостей стратегічних економічних моделей.

Отже, чисельність населення міста Львова на 2020—2025 рр. може коливатися в межах 700—850 тис. осіб, а тимчасового населення міста — у діапазоні 150—300 тис. осіб.

На ці цифри і слід орієнтуватися при розробці концепції нового генерального плану міста Львова.

Важливим питанням при розробці генерального плану є визначення особливостей функціонального навантаження земельних ділянок міста. В умовах структурної перебудови та необхідності зміцнення економічної бази міського господарства важливо визначити можливості перспективного територіального розвитку Львова, інтенсивність використання промислових і сільськогосподарських територій міста, виявляти проблемні ситуації та необхідності функціонування діючих підприємств різних форм власності, визначати пріоритети територіального розвитку підприємств у зв'язку із зміною виду їхньої діяльності тощо. Для складання розглянемо результати, отримані при обґрунтуванні

Таблиця 8.3. Прогнозування чисельності постійного населення міста Львова у 2000–2025 рр., тис. осіб

Вид прогнозів щодо чисельності населення міста Львова	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Прогноз “Схемы развития и размещения производительных сил Львовской области на период до 2005 года”. Розроблений у 1990 р.	870	910	—	—	—	—
Прогноз Львівської міської Ради. Розроблений у 1985 р.	900	960	995	—	—	—
Прогноз ВЦ Держплану УРСР. Розроблений у 1983 р. Вих. лист № 19-174/364 від 9.12.83 р.	825	829	846	848	—	—
Прогноз НДІ “Київ НДІП містобудівництва”. Розроблений у 1985 р.						
I варіант	975	1050	1090	—	—	—
II варіант	901	925	946	—	—	—
III варіант	848	858	865	—	—	—
IV варіант	740	720	700	—	—	—
Прогноз Л/ф “Діпромiст” Розроблений у 1985 р.	900	935	960	980	—	—
Прогноз Генерального плану міста, “Укрзахідцивільпроект”. Розроблений у 1992 р.	878,7	893,3	886,6	—	—	—
Прогноз ІРД 2001 р. Демографічний прогноз з урахуванням міграції при інерційному розвитку економіки	781,5	760	735	730	690	650
Прогноз чисельності населення Львова, відкоригований відповідно до ймовірної нової економічної моделі розвитку господарського комплексу міста						
I. Нова модель економічного зростання з екзогенним технологічним прогресом						
Максимальний	781,5	775	780	790	810	830
Проміжний	781,5	770	775	780	785	790
Мінімальний	781,5	760	750	745	740	730

Закінчення табл. 8.3

Вид прогнозів щодо чисельності населення міста Львова	2000	2005	2010	2015	2020	2025
II. Нова модель економічного зростання з ендогенним технологічним прогресом						
Максимальний	781,5	795	810	815	820	825
Проміжний	781,5	790	800	800	800	800
Мінімальний	781,5	780	775	770	765	750
III. Нова економічна модель сталого (інтегрованого) розвитку						
Максимальний	781,5	780	780	780	780	780
Проміжний	781,5	775	775	775	775	775
Мінімальний	781,5	760	760	760	760	760
IV. Нова економічна модель змішаного типу						
Максимальний	781,5	785	790	800	820	850
Проміжний	781,5	790	800	800	800	800
Мінімальний	781,5	770	760	745	725	700

Концепції генерального плану м. Львова стосовно оцінки інтенсивності використання міської території. Така оцінка здійснена на основі представлених пілотажного обстеження проблемних ареалів (промислових зон у центральній і наближених до центру Львова) із використанням таких методів:

- візуального обстеження ділянок економічних об'єктів;
- порівняння наявних площ з нормативно необхідними;
- вивчення особливостей розташування і функціонування ділянок підприємств різних форм власності на території міста за допомогою єдиного державного реєстру.

Як свідчить аналіз цих ділянок, незважаючи на зміну функцій окремих виробничих підприємств, територія, яку вони займають, є значно ціннішою, ніж економічна ефективність від їхнього функціонування. Крім того, будівлі, в яких знаходяться зазначені підприємства, перенасичують внутріквартальний простір дисгармонічною забудовою низької якості. На жаль, окремі виробничі підприємства вже приватизовані і завдяки їм на таких ділянках формується інфраструктура малого бізнесу. Процес приватизації

й оренди дрібних виробничих споруд спонтанно поширюється, а компаній-орендаторів переважаючим попитом користуються підприємства з площею територій 1—3 га. Викуп або оренда підприємств для розгортання підприємницької діяльності супроводжується повною зміною функцій. Наприклад, фабрика цукрових виробів реконструйована під офіси косметичної фірми “Оріфлейм”.

Підприємства, яким належать території у 5—10 га і більше опинились у складнішій ситуації, ніж дрібні: їхні споруди частково використовуються самим підприємством, частково викупуються або здаються в оренду чи залишаються незадіяними і занепадають. Функції новоутворених фірм у межах конкретного підприємства зазвичай не узгоджені між собою і можуть бути екологічно небезпечними.

Як показали пілотажні обстеження промислових територій міста за допомогою візуального обстеження і даних Єдиного державного реєстру, фірми можуть реєструвати свої офіси на підприємствах, у житловому будинку за адресою житлової квартири (юридична адреса), а для виробничого процесу, використовують приміщення на території будь-якого заводу або фабрики за межами міста. Львові, так і в будь-якому іншому населеному пункті. Доступна інформація про розміщення таких виробничих процесів, на жаль, відсутня, що не дає повної картини про особливості використання виробничих територій завдяки проникненню нових функцій на старі підприємства міста.

Сьогодні і в інших містах відбувається стихійний процес розширення нових функцій на виробничих територіях за рахунок недовикористання робочих площ за їхнім основним призначенням внаслідок згорання виробничої діяльності підприємств. Таким чином, у межах міст спостерігається:

відмирання старих функцій у межах проблемних депресивних ареалів (промислових зон) внаслідок недовикористання виробничих площ за призначенням і банкрутства підприємств;

зростання площ депресивних територій чи так званих “мертвих зон” міста, тобто ділянок, зайнятих підприємствами, організаціями різного профілю, які повністю або частково не працюють;

переважання спонтанного сполучення нових функцій, що є результатом продажу або оренди виробничих приміщень підприємцям-орендаторам під несумісні, а часом і екологічно небезпечні функції;

збільшення недовикористаних за призначенням робочих місць, особливо на великих промислових об'єктах, внаслідок їхнього банкрутства та недорозвинутості функцій девелоперських компаній тощо.

Водночас у м. Львові відчувається дефіцит вільних територій для подальшого розвитку міста, зокрема у його центральній частині для розгортання житлового будівництва, об'єктів сфери обслуговування, туризму тощо. Все це потребує додаткових територій, реконструкції існуючої забудови, а отже, розробки економічних механізмів нового ставлення до території міста як товару, який має свою вартість. Таке ставлення до виробничих територій міста дасть можливість розглядати їх як резерв його подальшого розвитку. Це у свою чергу потребує проведення інвентаризації виробничих територій міста Львова у процесі розробки нового генерального плану міста, встановлення регламенту використання території для кожної зони.

Результати оцінки функціонального навантаження міської території повинні узгоджуватись із міським земельним кадастром, системою опису, оцінки і реєстрації усіх видів нерухомості.

Міський земельний кадастр, крім оцінки, опису та реєстрації земельних ділянок у межах міста, включає систему заходів щодо вивчення міських земель, проведення яких здійснюється за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів. Реалізація системи цих заходів забезпечується фінансово-економічними і правовими механізмами, які створюють основу для переходу від чисто фіскальної, яка недостатньо ефективної системи земельних платежів, до сучасної кредитно-фінансової.

Система кадастрової оцінки міських земель і територіально-функціонального зонування повинна стати інформаційно-правовою основою для оцінки вартості будь-яких земельних ділянок міста залежно від цілі оцінки та виду ринкових операцій з ними. Це сприятиме створенню і розвитку повноцінного земельного ринку.

Міський земельний кадастр забезпечить вирішення цілого спектра найважливіших міських завдань.

Висвітлення правових відносин — державну реєстрацію прав на землю в Україні із ними і, як наслідок, захист прав як індивідуальних землекористувачів, так і міста в цілому.

Розвиток економіки — надходження земельних платежів у міський бюджет, проведення кадастрової (економічної) оцінки міських земель, інформаційна і правова підтримка ринкового обороту земель, а також створення фондового ринку земельних цінних паперів.

У галузі управління земельними ресурсами — надання повної достовірної інформації для планування і управління земельними ресурсами міста, міжвідомча взаємодія при формуванні об'єктів нерухомості, державний контроль за станом і використанням міських земель і земельних ділянок.

У сфері загальноінформаційних послуг — надання владі міста його структурам, судам, банкам, іншим юридичним і фізичним особам достовірної кадастрової інформації, інформаційна підтримка інших міських реєстрів і кадастрів.

Таким чином, Державний земельний кадастр міста — це основа для формування міської земельної політики, її практичного втілення в системі управління міською земельною нерухомістю. Відповідно кадастре однією з найважливіших основ системи економічної оцінки всіх міських земель і земельних ділянок. У табл. 8.4 наведено схему утримання і функцій земельного кадастру.

Для проведення економічної (кадастрової) оцінки міської земельної нерухомості необхідно насамперед знати її основні характеристики: площу і розподіл за функціональним призначенням міських земель, параметри розташованих на них будинків і споруд, характеристики інженерної, транспортної та інших частин міської інфраструктури. Єдиний реєстр нерухомості перебуває поки що у стадії формування, а відомчі реєстри і бази даних не завжди доступні. Тому на першому етапі кадастрової оцінки часто доводиться користуватися укрупненими характеристиками нерухомості, емпіричними залежностями і нормативами. У будь-якому випадку найважливішою інформаційною основою такої оцінки є баланс міських земель.

Здійснення нового функціонального зонування міської території потребує орієнтації на вирішення житлової проблеми. Аналіз деяких тенденцій розвитку житлової сфери у містах України свідчить про:

-- наявність тенденції старіння житлового фонду та різке скорочення обсягів робіт з капітального ремонту житлового фонду. Якщо у 1992—1993 рр. щорічні обсяги капітального ремонту склали становили 22—23 млн м², то вже у 1998—2000 рр. цей показник становив лише 3—4 млн м². Така ситуація пояснюється насамперед зменшенням видатків житлово-комунального господарства на цю статтю до 0,4 % при щорічній нормативній потребі 4—5 %. З кожним роком ця проблема загострюватиметься;

-- зміни у структурі житлового фонду. Спостерігається скорочення загальної структури житлового фонду житла, у якому проживає його власник;

Таблиця 8.4. Схема утримання і функцій земельного кадастру

	Земельні ділянки і тісно пов'язана з ними нерухомість	Кількісне і якісне врахування земель	Регістрація прав на землю	Кадастрова оцінка земель
Землі міста	Землі у межах міста	Землі міста, земельні ділянки	Права на землю	Землі міста, окремі земельні ділянки
Відомості, необхідні для здійснення функцій кадастру	Відомості: про землі міста за категоріями, включаючи кадастровий і територіальний розподіли; про земельну ділянку; про землекористувача; про об'єкт нерухомості	Якісні і кількісні характеристики: земель міста; земельної ділянки Зведення: про об'єкти нерухомості; про функціональне використання земель; про плановане використання земель	Відомості: про права на земельні ділянки і дії з ними; про речові й обов'язкові обтяження; про суб'єктів права	Відомості, необхідні для: оцінки міських земель усіх видів територіально-економічного зонування міста; формування системи економічних нормативів землекористування; оцінка земельної ділянки; ринкові операції із земельними ділянками

– визначається зниження рівня доступності житла, особливо в центральних центрах, колишніх індустріальних центрах і в містах з високим рівнем безробіття та відповідно низьким рівнем зарплати. Така ситуація зумовлена передусім скороченням обсягів житлового будівництва та зростанням видатків населення на отримання і придбання житла.

Житлова проблема лишається пріоритетною для всіх міст України. Її вирішення у рамках генеральних планів міст можливе шляхом визначення оптимального розміщення зон забудови і типів забудови для кожної з них, ущільнення існуючої забудови, модернізації та комплексної реконструкції житлових кварталів при утриманні соціальних і санітарно-гігієнічних умов, передбаченні резервних територій для житлового будівництва.

Містобудівельна діяльність передбачає не тільки регулювання просторового розміщення житлового будівництва, а й розробку заходів щодо впорядкування, благоустрою прибудинкових територій. Сьогодні потребують вдосконалення механізми передачі у

спільну власність товариств співвласників багатоквартирних будинків прибудинкових територій і кредитування реконструкції будови та благоустрою прибудинкових територій.

Актуальними проблемами містобудівельного проектування є — розробка схем приміського розселення та планування міської агломерації. Її створення потребує моніторингу спільних інтересів міської ради та приміських територіальних громад, укладання угод про спільні інтереси між сторонами, узгодження схем планування зон приміського розселення з районним плануванням приміської зони;

— розробка та реалізація схем розміщення окремих галузевих об'єктів (ділових центрів, торгових і складських приміщень, туристичної інфраструктури, рекреаційних зон, транспортної інфраструктури тощо). Механізм їхньої розробки та реалізації передбачає моніторинг розміщення об'єктів; встановлення та вдосконалення процедур вилучення земельних ділянок і майна для забезпечення можливостей розміщення об'єктів, резервування територій, проведення тендерів і концесійних конкурсів з метою відбору оптимальних пропозицій.

Таким чином, розробка генеральних планів міст як основного документа містобудівельної документації є ефективним інструментом міського менеджменту, оскільки його наявність сприятиме не тільки контролю та координації діяльності у межах міської території, а й обґрунтованості рішень, раціоналізації організації середовища життєдіяльності населення. Генеральний план враховує особливості формування містобудівельного середовища, функціональної структури кожного міста та структури земельного використання.

У рамках генеральних планів міст здійснюється прогнозування потреб міста в територіях для всіх видів будівництва та господарської діяльності. Перехід до ринкових відносин ставить перед містом складні за вирішенням питання до проєктантів, розробників генеральних планів. Серед них основними виступають проблеми доступності (насамперед на землю) та фінансових відносин, пов'язаних з впровадженням нових форм і методів їхнього регулювання, створення конкурентного середовища, а також скорочення витрат ресурсів та екологічного поліпшення довкілля.

8.4. Формування механізму управління санацією депресивних міських територій

Шлях виходу із сучасної суспільно-політичної, соціально-економічної та екологічної кризи в Україні потребує формування механізму управління санацією депресивних територій у межах міських поселень.

Таким механізмом слід розробляти як відносно самостійну підсистему механізму регіональної політики України. Він повинен забезпечувати формування ефективної регіональної політики, яка сприятиме інтенсифікації розвитку національного господарського комплексу, що нині надзвичайно актуально. Не випадково в країні на всіх ієрархічних рівнях управління науковці та фахівці обговорюють проблеми адміністративної реформи, яка має стати надійною основою регіональної політики. Один із пріоритетних напрямів регіональної політики — продумана, законодавчо підтримана санація (оздоровлення) депресивних суспільних територіальних систем. Оздоровлення депресивних територій і регенерація життєдіяльності в їхніх межах неможливі без продуманого механізму управління санацією.

Цим напрямом слід розвивати і підтримувати насамперед тому, що без виведення територіальних суспільних систем (які, до речі, в різних регіонах України мають власну специфіку розвитку) з депресивного стану не можна навіть і сподіватися на подолання кризи у розвитку національного господарського комплексу України в цілому.

Значимим, що депресивними територіальними системами, на нашу думку, слід вважати такі, в яких кардинально змінилися тенденції соціально-економічного розвитку — від висхідних до низхідних, від процвітання до занепаду.

В широкому розумінні під депресією розуміють застій в економіці, який характеризується відсутністю піднесення виробництва, низькою активністю, низьким попитом на товари і послуги, а також безробіттям. Депресія настає зазвичай після кризи і свідчить, що економічна криза перейшла у завершальну фазу, після якої при певних умовах можна чекати поживлення, а опісля — відновлення в економіці.

Відтак стан усієї української національної економіки середина 90-х років можна розглядати як депресивний, за винятком, звичайно, небагатьох локальних економічно активних точок — найбільш розвинутих центрів соціально-економічного розвитку (най-

більші міста, окремі приміські адміністративні райони тощо). Однак навіть у межах, наприклад, міст чи адміністративних районів теж спостерігаються депресивні територіальні утворення, які є локальними (точковими).

Доцільно зазначити, що у господарській сфері депресивними називають збанкрутілі підприємства.

У регіональній економіці депресивними вважають територіальні суспільні системи, у яких внаслідок дії політичних, економічних, соціальних, екологічних та інших факторів перестав працювати механізм саморозвитку. При всіх енергообмінах чи енергетичних перетвореннях, якщо не відбуваються втрати енергії чи подача її ззовні в систему, потенційна енергія на кінцевому етапі буде завжди меншою, ніж на початковому. Внаслідок цього такі системи не можуть відтворюватись і за допомогою внутрішніх сил та резервів змінити негативні тенденції розвитку на позитивні.

Зовсім недавно розроблена концепція відновлення соціально-економічного розвитку в рамках депресивних територій, яка, на жаль, характеризується низкою недоліків, що перешкоджають розвитку соціально-економічних об'єктів у різних регіонах. Зрештою — формуванню ефективної регіональної політики. Ця концепція повинна базуватися на досконалому механізмі управління санацією депресивних територій.

Шляхи розробки механізму управління санацією депресивних територій, зокрема у містах, такі:

розробка нового законодавства стосовно санації депресивних суспільних територіальних систем у різних регіонах України, зокрема у містах, в тому числі Закону України “Про санацію депресивних територіальних систем”;

формування у складі перспективної регіональної політики нового важливого напрямку соціально-економічного регіонального розвитку — санації депресивних територіальних суспільних систем;

впровадження нових способів господарювання в умовах трансформації власності економічних об'єктів;

залучення іноземних і вітчизняних інвестицій для реєстрації найперспективніших існуючих і створення нових економічних об'єктів — ядер перспективного соціально-економічного розвитку господарських територіальних утворень.

Тільки санація депресивних територіальних суспільних систем за описаними вище шляхами сприятиме формуванню ефективної регіональної політики та виходу у найближчій перспективі України з кризи.

Механізм управління санацією депресивних територій повинен включати методика їхнього визначення. Нами розроблена методика визначення депресивних виробничих зон у великих містах, яка була апробована на матеріалах міста Рівного, однак стосується всіх великих міст України (чисельність населення на 1 січня 2000 становила 244 тис. осіб). Нижче викладені основні її положення та результати застосування.

Використання цієї методики базується на матеріалах обстеження практично всіх підприємств, будівельних та інших виробничих організацій. Таке обстеження повинно включати відображення на картографічному матеріалі всіх виробничих дільниць з характеристиками для них економічними показниками.

З метою виявлення депресивних виробничих територій у місті Рівному нами було обстежено 74 промислових, 88 будівельних, 70 інших підприємств. Для їхньої оцінки в числі основних було використано такі показники: ступінь зношування основних фондів, частота використання виробничих потужностей, фінансовий результат і також урядові постанови та нормативні акти стосовно вагомості окремих підприємств для функціонування національного комплексу України.

Виявилось, що у складі міста можна виділити такі групи підприємств:

- 1) підприємства, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;
- 2) підприємства-монополісти;
- 3) інші підприємства.

До першої групи належать підприємства, які розташовані у місті Рівному і згідно з додатком до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2000 р. № 1346 мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави (табл. 8.5):

Таблиця 8.5. Перелік підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави

Назва підприємства	Код ЄДРПО
ДПЕК "Рівнеобленерго"	05424874
Рівненське дослідне підприємство "Рівнеелектротехнологія"	03563755
ВАТ з газопостачання та газифікації "Рівнегаз"	3366701
Рівненське державне авіаційне підприємство "Авіасал-Авіа"	13987597
ВАТ "Рівненський завод "Газотрон"	14314972

До другої групи, за Наказом № 60/422/16 від 29.12.99 Міністерства економіки України, Державного комітету статистики України, Антимонопольного комітету України, що був зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 17 лютого 2000 року за № 96/4317, належать підприємства міста Рівного, що виробляють унікальну продукцію чи надають ексклюзивні послуги, тобто підприємства-монополісти (табл. 8.6).

Підприємства, які входять до перших двох груп, мають важливе значення для розвитку не тільки господарського комплексу міста Рівного, а й для національного комплексу України. Державні

Таблиця 8.6. Підприємства-монополісти м. Рівного

Назва підприємства	Код ЄДРПО	Адреса	Діяльність
Відкрите акціонерне товариство з газопостачання і транспортування природного газу розподільними газопроводами та газифікації "Рівнегаз"	03 366 701	м. Рівне, вул. О. Білякова, 4	Газопостачання та транспортування природного газу
Державна акціонерна енергопостачальна компанія "Рівнеобленерго"	05 424 874	м. Рівне, вул. Князя Володимира, 71	Передача електроенергії великими (локальними) електричними мережами постачання електроенергії з регульованим тарифом
Державне підприємство "Рівненський обласний радіотелевізійний передавальний центр"	21 087 258	м. Рівне, вул. Транспортна, 13-а	Послуги з транспортування мовлення
Рівненське обласне виробниче комунальне підприємство водопровідно-каналізаційного господарства "Рівнеоблводоканал"	03 361 678	м. Рівне, вул. С. Бандери, 2	Централізоване водопостачання та водовідведення
Обласне виробниче державно-комунальне підприємство теплового господарства	03 352 293	м. Рівне, вул. Князя Володимира, 82-а	Централізоване тепlopостачання

... сприяти їхньому розвитку і зміцненню. Крім того, вони гарантії щодо збереження функціонального промислово-виробничого використання їхніх територій у зв'язку з важливістю цих підприємств у сенсі національної безпеки держави і необхідності продукції та послуг, які вони виробляють. Звичайно, при визначенні виробничих депресивних зон у місті перші дві групи підприємств до уваги не бралися.

У складі підприємств третьої групи (інші підприємства) виділяють три підгрупи:

— підприємства з вагомими потенційними можливостями перспективного розвитку (процент зношування основних фондів — до 50 %, завантаженість виробничих потужностей — понад 70 %; позитивний фінансовий результат);

— підприємства з нестабільними показниками розвитку (зношування основних фондів — 51—70 %, завантаженість виробничих потужностей — 51—70 %, нестабільний фінансовий стан);

— депресивні підприємства (зношування основних фондів — 71—75 %, завантаженість виробничих потужностей — 31—50 %, негативний фінансовий стан);

— гіпердепресивні підприємства (зношування основних фондів — понад 75 %, аварійний стан, завантаженість виробничих потужностей — до 30 %, фінансові банкрути).

Відсутність у складі третьої групи депресивних і гіпердепресивних підприємств дала підставу для гіпотези про наявність у містах Рівного депресивних промислово-виробничих територій. Ці території у містах паралізують діяльність їхніх господарських комплексів, адже це так звані мертві зони.

Висновки аналізу чітко окреслились три депресивні виробничі зони: південна, східна і південна. У цих зонах виявлені депресанти, які, на нашу думку, поділяючи думку В.С. Коломийчука, розуміємо основні генератори депресії. У ролі останніх виступають депресивні та гіпердепресивні підприємства, а саме:

- південній — ВАТ “Рівненський комбінат будматеріалів”;
- східній — ЗАТ “Рівненський молокопереробний завод”;
- південній — ДП “Рівне автосервіс”; ВАТ “Рівненський завод будматеріалів”.

Висведений вище аналіз засвідчує необхідність здійснення санації депресивних виробничих територій.

На нашу думку, санація виробничих депресивних зон у великих містах — це комплекс заходів, який повинен включати:

— розробку проектної документації, згідно з якою здійснюватиметься санація виробничої депресивної зони. Така проектна доку-

ментация може мати вигляд генерального плану виробничої депресивної зони. У складі генерального плану повинна бути розроблена стратегія санації на підставі оцінки існуючого стану підприємств.

перелік генераторів депресії — підприємств, які необхідно ліквідувати;

перелік підприємств, які можна реконструювати; пропозиції щодо освоєння звільнених територій.

Крім санації депресивних територій для стратегічних підприємств, підприємств-монополістів, підприємств з вагомими економічними можливостями розвитку необхідно розробити комплекс заходів, спрямованих на їхній розвиток.

Для захисту від банкрутства стратегічно важливих для держави підприємств і тих, яким можна допомогти відновити виробничу спроможність, слід створити механізми управління кризовими ситуаціями як на рівні окремого підприємства, так і на державному рівні. За нинішньої ситуації стосовно державних підприємств необхідно насамперед використати можливості всіх видів реструктуризації.

Реструктуризацію стратегічно важливих підприємств необхідно проводити, але згідно з нормативно-правовою базою, затвердженою на рівні держави. Наприклад, обов'язковими вимогами до реструктуризації відповідно до постанов Кабінету міністрів України від 21 серпня 1997 р. № 911 “Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави” та від 27 липня 1998 р. № 1151 “Про внесення змін доповнень до переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави” є збереження науково-технічного потенціалу, основних виробничих потужностей, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки. Це стосується підприємств базових галузей промисловості всіх форм власності при наявності хоча б однієї з наведених характеристик:

належність підприємства до групи “Г” згідно з чинним законодавством з приватизації;

наявність матеріально-технічної бази і кадрового потенціалу для реалізації визначених технічних проектів (економічні, енергетичні, аерокосмічні дослідження, освоєння космосу тощо);

розробка унікальних родовищ корисних копалин (тітани, урану, поліметалічних руд, золота, діамантів, бурштину, марганцю, граніту тощо);

виробництво рентабельної, відносно стабільної у нинішніх умовах продукції з виробництва стратегічно важливої продукції традиційного експорту України;

розробка нових технологій у стратегічно важливих галузях і досягнень науки і техніки у виробництво й оборон-

підприємства, що розробляють і виготовляють продукцію за державними договорами.

Ці види є обов'язковими незалежно від рівня проведення реструктуризації.

Реструктуризація чи ліквідація підприємства повинна здійснюватися відповідно до нормативно-правової бази "Положення про порядок розділу підприємств і об'єднань та відокремлення від них структурних підрозділів та одиниць", затвердженого наказом Міністерства, Мінстату, Антимонопольного комітету України від 16.07.96 № 43/79/5; ст. 34, 35, 36 Закону України "Про підприємства в Україні" та ст. 37 Цивільного кодексу України. Порядок ліквідації підприємства регулюється листом Мінстату, Мін'юсту і Міністерства України від 16.07.96 № 17-3-5/93 "Роз'яснення з питань діючого законодавства щодо послідовності здійснення ліквідації державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, їх ліквідації та виключення з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України".

Вислідом проведення реструктуризації підприємств, що потребують дотримання певної послідовності та виконання розробленого плану, основною розробки якого є Концепція реструктуризації державних підприємств, будуть уточнені величини виробничих площ, які можуть обійтися виробничі підрозділи міста Рівного.

За відсутності різних схем реструктуризації в Україні дуже важливо є вибір схеми реструктуризації для підприємств міста Рівного. Безумовно, цей вибір має бути зумовлений ефективністю і визначається за критеріями оцінки підрозділів основного підприємства з урахуванням можливості трансформації їх у самостійні підприємства. До таких критеріїв належать:

1) швидкість створення нових ринків, що характеризує швидкість, з якою підрозділ може змінити структуру збуту продукції і подолати бар'єри вступу до нових ринків;

2) рівень специфічних виробничих знань і технологій, що характеризують міру використання науково-технічних завдань у підрозділі, з чим скоротиться обсяг продукції, що вироблялася.

Вислідом санації депресивних виробничих територій і реструктуризації стратегічно важливих підприємств відбуватиметься оптимізація використання виробничих, у тому числі промислових, територій, причому залежатиме від стратегій розвитку цих підприємств.

Інтенсифікація використання виробничих, у тому числі промислових, територій за рахунок впровадження економічних механізмів, зокрема справляння плати за землю, потребує спеціальної проробки цих питань фахівцями міста спільно з провідними економістами України. Така проробка повинна б здійснюватись у вигляді окремої науково-дослідної роботи у найближчий час. До числа розробників необхідно залучити в обов'язковому порядку фахівців і спеціалістів, які займаються економічною оцінкою міських земель міста Рівного та розрахунками ставок податків за землю.

Санація депресивних виробничих територій можлива завдяки реалізації спеціальних проектів, які міг би розробити державний проектний інститут "Львівський промбудпроект".

Наведені дані засвідчують, що санація депресивних виробничих зон у місті Рівному супроводжуватиметься суттєвими труднощами на всіх стадіях — від проектування до впровадження заходів та економічних механізмів. Однак без вирішення цих проблем ефективний розвиток його господарського комплексу неможливий не тільки у найближчій, але й у віддаленій перспективі.

1. Янукович В.Ф., Поважний А.С., Гамаюнов В.Г. Муниципальный менеджмент. — Донецк: Лад, 2000. — 339 с.

2. Экономико-правовые проблемы городского самоуправления: Сб. тезисов докладов / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований / Редкол.: В.К. Мамутов (отв. ред.) и др. — Донецк, 2001. — 288 с.

3. Социально-экономическое развитие городов промышленного региона / В.Н. Амитан, В.В. Финагин, А.А. Лукьяненко и др. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, ООО "Юго-Восток, Лтд.". — 2002. — 254 с.

4. Амитан В. Н., Зорина Е.И., Лукьяненко А.А. Город: проблемы депрессивных и рыночных трансформаций. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2001. — 217 с.

5. Онищук Г.І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теоретична практика / За ред. С.І. Дорогунцова. — К.: Наук. світ, 2002. — 439 с.

6. Послання Президента України до Верховної Ради України, Європейський Вибір. Конституціональні засади економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки // Урядовий кур'єр. — 2002, 4 червня.

7. Тимчук М. Муніципальний менеджмент в системі управління економікою регіону // Економічний часопис. — 2000. — № 9. — С. 9—10.

8. Шевчук Л.Т., Шульц С.Л. Поняття "українське місто" в концепції регіональної політики // Регіональна політика: методологія, методи, практика. НАН України, Інститут регіональних досліджень. — Львів. — 2001. — С. 573—579.

9. Пила В.І., Абрамов В.М. До питання про вдосконалення механізму управління розвитком міста // Регіональні перспективи. — 1999. — № 4. — С. 13—15.

10. Сталий розвиток м. Києва у ХХІ сторіччі: стратегія та механізми. — К., 2001. — С. 60.

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА У ПРИКОРДОННИХ ОБЛАСТЯХ. ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

9.1. Теоретико-методологічні передумови формування державної регіональної політики у прикордонних областях

Стратегія соціально-економічного розвитку України до інтеграції з Європейським Союзом, підвищення ролі регіонів у цих інтеграційних процесах та об'єктивна необхідність врахування регіональної політики ЄС потребують створення у державі ефективного правового поля для впорядкування процесів регіонального розвитку, попередження територіальної автаркії чи нехтування загальнонаціональними інтересами з боку окремих регіонів.

Європейський вибір України є природним результатом здобуття Україною країною державної незалежності. Західноєвропейська, а саме, рейнська модель, сьогодні і, безсумнівно, у майбутньому залишатиметься вищим досягненням сучасного цивілізованого суспільства. Підтвердженням цього є те, що в умовах постіндустріального суспільства Європа має набагато вагоміший темп поступального розвитку, ніж Америка. Найпривабливішим для нас є істотна відмінність парадигми відносин європейських країн з країнами периферії. Ці відносини кардинально відрізняються від малоєфективного імперського гегемонізму США. Вони ґрунтуються на принципах максимальної гармонізації глобальних і національних інтересів. Базовий принцип ЄС — збереження в інтеграційному процесі національної ідентичності та розмаїття культур. Це найважливіший принцип для України, який використовується із історії українського народу, його ментальності і глибоких демократичних традицій [1].

Одним із напрямів європейських інтеграційних процесів є міжрегіональне і транскордонне співробітництво, яке успішно розвивається з 80-х років. Глобалізація позитивно впливає на становлення сильних регіонів, які беруть у ній участь, створює умови

для прискороного зростання доходів, але викликає негативне впливання з боку слабих регіонів через можливість збільшення розриву між багатими і бідними регіонами. Щоб запобігти негативному впливу глобалізації, Рада Європи рекомендує всім державам-членам визнавати дедалі зростаючу роль регіонів у вирішенні економічних проблем розвитку держави, сприяти політичній інтеграції, спрямованій на розширення повноважень регіонів, надання їм необхідних важелів і засобів стимулювання економічного розвитку і партнерства з іншими регіонами для швидшої адаптації їх до нових соціально-економічних умов, що сформувалися як результат глобалізації.

Для України, особливо для її регіонів, процеси міжрегіональної інтеграції нові, тому їй необхідний певний час, щоб і на національному і на регіональному рівнях була усвідомлена їхня важливість, а також забезпечені організаційно-правові, фінансові та кадрові можливості для активізації участі регіонів у міжрегіональному та транскордонному співробітництві з метою стимулювання економічної співпраці, ефективнішого використання природно-ресурсного потенціалу територій і зростання доходів населення. Перші кроки у цьому напрямі зроблені. Як зазначається у Концепції державної регіональної політики, стимулювання розширення транскордонних і міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання є одним із стратегічних напрямів регіональної політики держави. Передбачається розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного і міжрегіонального економічного співробітництва та впровадження такого співробітництва.

Особлива увага надається розвитку транскордонного співробітництва, обумовленого такими факторами:

- 1) сучасні економічні зв'язки територій з обох сторін кордону тісніші, ніж з іншими регіонами країни;
- 2) рівень соціально-економічного розвитку прикордонних територій порівняно нижчий (як периферійних у своїй державі), значною мірою залежить від рівня розвитку суміжних територій.

За даними другого звіту економічного і соціального єдиного Європейської Комісії:

рівень ВВП на душу населення у прикордонних з Україною регіонах Польщі, Словаччини та Угорщини становить 15–30 % середнього рівня в ЄС; в Румунії — менше 15 %;

рівень безробіття у цих регіонах становить понад 10 %; частота компаній з іноземним капіталом тут переважно нижча, ніж в інших регіонах; темп розвитку прикордонних українських регіонів (Закарпатська, Волинська та Чернівецька області входять у п'ять регіонів з найнижчим рівнем ВВП на душу населення та найвищим рівнем безробіття по Україні).

З іншого боку, це свідчить про традиційність зв'язків, з іншою стороною існують проблеми територіальних громад та місцевих органів влади.

Забезпечити ваги ці обставини набувають у зв'язку із наближенням часу введення в дію візового режиму на спільному кордоні, залежить від інтенсивності економічних зв'язків, а отже, і від темпів розвитку прикордонних територій. Тому питання міжрегіональної співпраці, у тому числі в рамках єврорегіонального співробітництва, набуває неабиякого значення. На сьогодні Асадович проєвропейських прикордонних регіонів спостерігає за діяльністю 23 єврорегіонів. Україна створила 4 єврорегіони, Польща — 11, Данія — 2, Росія — 6 (всі на західному кордоні в районі Балтійського моря). Узагальнення досвіду діяльності єврорегіонів у Західній та Центрально-Східній Європі дає можливість використати цей методичний напрацювань щодо міжнародної діяльності регіонів (територій), використання їхнього позитивного досвіду та уникнення грубих помилок.

Державна політика у сфері регіонального розвитку повинна системно адаптуватися до принципів, прийнятих Європейським Союзом [5].

Принципи права: субсидіарність (право вищих суспільних одиниць вирішувати лише ті проблеми, які не спроможні вирішити нижчі структури); координація, еластичність.

Принципи дії: децентралізація (перерозподіл влади, повноважень, ресурсів, бюджету з центру в регіони); партнерство, співробітництво між суб'єктами різних рівнів (державна, регіональна); програмування (розробка стратегії розвитку на основі пріоритетних цілей, фінансування не окремих проєктів, а програм, які мають найбільший вплив на розвиток усього регіону).

Принципи фінансування: концентрація (фондів з метою їхнього ефективного використання) та адіціоналізм (додаткове фінансування за рахунок місцевих джерел); компліментарність (доповнюваність).

Принципи оцінки реалізації програми: моніторинг; оцінка (попередня, поточна, прогнозна), фінансовий контроль.

Необхідно поступово відмовлятися від механізму регіональної політики із сильним “розподільчим” пріоритетом на користь відсталих та депресивних територій. Європейський досвід 80–90-х років свідчить, що найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для підвищення ефективності використання внутрішнього потенціалу самих територіями задля посилення їхньої конкурентоспроможності, а значить, ліквідації відсталості.

Політика регіонального розвитку повинна органічно поєднуватися з пріоритетними напрямками економічного і соціального розвитку України на довгостроковий період. Це потребує узгодження стратегічних цілей та пріоритетів розвитку на державному і регіональному рівнях. Це можливо зробити шляхом впровадження регіонального стратегічного планування (розробка за єдиною методикою та прийняття місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування регіональних стратегій розвитку), поширення практики двостороннього узгодження діяльності центральних та місцевих органів влади. Сьогодні процес розробки регіональних стратегій здійснюється і в Україні.

Одним із шляхів оптимізації регіональної економіки є створення кластерів — об’єднань за територіальною ознакою, взаємодоповнюючих підприємств, установ, які відіграють важливу роль у створенні конкурентного середовища (університети, наукові установи, виробництва, торговельні асоціації тощо). Основним завданням кластерів — не лише підвищення продуктивності виробництва, а й темпів інновацій в економіку регіону; створення мереж співпраці, до яких, окрім підприємницьких структур, можуть входити неурядові організації, органи влади. Лише економічно конкурентоспроможні регіони (що не в останню чергу залежить від їхнього розміру) мають потенціал для створення технічної та бізнесової інфраструктури, необхідної для вкладення капіталу в регіональну економіку. Для реалізації спільних економічних інтересів (розбудова спільної інфраструктури, створення економічних кластерів) доцільно використати досвід формування статистичних та програмових макрорегіонів, які не є адміністративно-територіальними одиницями, а створюються лише на основі добровільної кооперації для вирішення спільних проблем. Внутрішня міжрегіональна кооперація регіонів України може допомогти у визначенні таких макрорегіонів. Цей підхід може бути застосований і для транскордонних регіонів.

Впровадження принципів та механізмів регіональної політики ЄС створює передумови отримання фінансової допомоги з боку

них фондів спільноти, передусім прикордонними регіонами. Розвиваючи транскордонне співробітництво, формуючи співпрацю, вони тим самим сприяють адаптуванню законодавчого середовища та інституціонального розвитку України до потреб Європи в ЄС. Необхідність вирішення спільних проблем, що виникають у транскордонному регіоні (територіальне та просторове облаштування, розбудова транскордонної інфраструктури, спільне використання водних та інших ресурсів тощо) розширює сферу державної регіональної політики на міжнародний рівень і збільшує необхідність враховувати стратегії соціально-економічного розвитку суміжних прикордонних територій сусідніх держав.

Таким чином, в основі формування державної політики у сфері транскордонного співробітництва має бути підхід, спрямований на визначення ролі регіонів в активізації інтеграційних процесів України та розвитку транскордонного співробітництва, підвищення конкурентоспроможності окремих регіонів країни, що в кінцевому підсумку забезпечуватиме економічний потенціал держави.

Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва має здійснюватися шляхом надання правової, інформаційної, методичної та організаційної підтримки місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо їх участі у транскордонному співробітництві, а також прямим державним фінансуванням окремих напрямів (проектів) транскордонного співробітництва як на поворотній, так і на безповоротній основі у рамках програми державної фінансової підтримки.

9.2. Формування стратегії міжнародної діяльності регіону

Потрібно визнати, що у процесі становлення ринкових відносин в Україні виникли нові функції управління обласним господарством — міжнародна міжрегіональна діяльність. Ця діяльність розвивається не лише у сфері економічних відносин, а й у всіх аспектах життя — культурному, науково-освітньому, екологічному, розбудови інфраструктури, просторового облаштування тощо. Всі ці сфери стають предметом співпраці за міжрегіональними та транскордонними угодами. Щоб досягнути ефективності в цій діяльності, обласні органи влади повинні формувати власну програму міжнародної діяльності, яка базувалася б на стратегії зовнішньої та зовнішньоекономічної політики держави і найкращим чином враховувала наявний природно-ресурсний та кадровий потенціал території [3]. Ця Програма повинна бути складовою

стратегії територіального розвитку, визначена і представлена в документах, структурована, має механізми реалізації та забезпечена необхідними ресурсами.

Формування програми міжнародної діяльності регіону має базуватися на таких основних положеннях:

- державної регіональної політики;
- зовнішньої та зовнішньоекономічної стратегій держави;
- регіональної політики ЄС;
- теорії конкурентних переваг;
- теорії стратегічного менеджменту.

Основними принципами її формування мають стати узгодження державних і регіональних інтересів та системність.

Програма міжнародної діяльності області має охоплювати такі модулі:

- міжрегіональне та транскордонне співробітництво;
- зовнішня торгівля товарами та послугами;
- залучення інвестицій в область та інвестування за кордоном.

Виходячи із завдань цього розділу, зупинимося на розробці лише першого модуля, а саме: на міжрегіональному та транскордонному співробітництві.

Для розробки стратегії розвитку міжнародної діяльності області необхідно визначитися із законодавчим середовищем, що регулює міжрегіональне та транскордонне співробітництво: суб'єктами, що здійснюють та забезпечують міжнародну діяльність на регіональному рівні; існуючими та можливими організаційними формами транскордонного співробітництва; проблемами регіону, для вирішення яких необхідно об'єднати зусилля з іншими регіонами.

1. Законодавче середовище, що регулює міжрегіональне та транскордонне співробітництво.

Базовими документами, які чітко визначають повноваження та відповідальність регіонів, є такі:

Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Нідерланди, 1980 р.);

Додатковий Протокол до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Страсбург, 1995 р.);

Протокол № 2 до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва (Страсбург, 1998 р.).

Україна приєдналася до Рамкової Конвенції Постановою Верховної Ради від 14.07.1993 року “Про приєднання України до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади 1980 року”. Згідно з Конституцією України, Конвенція є не лише частиною законодавства України, вона за своєю еквівалентністю займає місце серед Законів України, а за юридичною силою має порівнюватися до міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України у формі закону [4, 36].

Це однозначно потребує узгодження їх з усіма іншими законами України та дає підстави для прийняття або окремого закону про транскордонне співробітництво, або пакету нормативно-правових актів. У чинному законодавстві України лише в одній статті Закону “Про зовнішньоекономічну діяльність” згадується про транскордонну торгівлю, однак для здійснення транскордонної діяльності потрібно значно більше — визначення суб’єктів і їхніх повноважень, створення системи управління, фінансового та кадрового забезпечення, узгодження законодавства щодо можливої відповідності об’єктів, які створюються спільно на кордоні, врахування виникнення нового суб’єкта для соціально-економічного розвитку та просторового благоустрою — транскордонного регіону тощо.

На сьогодні в Україні розроблений проект Закону України “Про транскордонне співробітництво”, в тому числі й за участю фахівців Інституту регіональних досліджень НАН України.

2. Суб’єкти, що здійснюють міжнародну діяльність на регіональному рівні.

В Україні основними суб’єктами, що здійснюють міжрегіональне співробітництво, є обласні державні адміністрації і уряд Автономної Республіки Крим. Однак, згідно з Додатком № 2 до Конвенції загальних принципів транскордонного співробітництва ЄС, в якому категорійний апарат розширено поняттям міжтериторіального співробітництва, визначено, що у міжнародні відносини можуть вступати залежно від національного законодавства не лише регіони, що у відповідній ієрархії знаходяться безпосередньо після центрального уряду, а й інші територіальні утворення і органи самоврядування нижчих рівнів. Оскільки Україна ратифікувала 106 Мадридську Конвенцію, районні держадміністрації та органи місцевого самоврядування також можуть вступати у міжнародні відносини з відповідними органами територіального управління зарубіжних країн.

Аналіз міжрегіонального співробітництва областей України виявив, що всі області мають укладені угоди про співпрацю із сусідніми територіями суміжних країн, більшість областей уклали також угоди про співпрацю з регіональними органами влади багатьох країн світу. Кількість таких угод коливається від однієї (Херсонська область) до 49 (Харківська область). Переважна кількість областей має до 20 угод.

Серед партнерів областей України найбільше суб'єктів країн СНД, Європи, Південної Америки, Близького Сходу, Кавказу та Китаю.

Співпраця здійснює також у рамках діяльності міжнародних організацій — Асамблеї європейських регіонів, Конгресу регіональних та місцевих влад Європи, Ради керівників прикордонних областей України, Росії та Білорусії, Асоціації соціально-економічного співробітництва республік, країв і областей Північного Кавказу, Асамблеї європейських прикордонних регіонів та районів нічної співдружності придунайських країн.

За інформацією з областей, результатом такої співпраці є створення спільних підприємств і організацій, проведення спільних виставок, ярмарків, культурно-освітніх заходів, розробка прикордонної та транспортної інфраструктури, спроби вирішення екологічних проблем, постійний обмін студентами та професорсько-викладацьким персоналом, спільні наукові дослідження та розробки, проведення конференцій, форумів тощо.

Поряд з угодами облдержадміністрацій співпраця здійснюється також між містами: Миколаєвом та Трієстом (Італія), Бургасом (Туреччина), Малко Тирново (Болгарія); Луганськом та Люблінськом (Польща), Перніком (Болгарія), Секешфехерваром (Угорщина), Сент-Етьєном (Франція), Кардіффом (Велика Британія), Кіровоградом та Сюйчжоу (КНР); Новоград-Волинським Жалмицькою областю та Південним Тіролем (Італія), Палангою (Словаччина); Львовом та Краковом (Польща), Яворівською райдержадміністрацією Львівської області та Любачівським повітом (Польща). За інформацією обласних держадміністрацій, співпраця найефективніше реалізується в конкретних проектах про створення спільних підприємств, про взаємне відкриття торгових центрів, культурних та інших заходів. Це можна пояснити більшою свідомістю співпраці міст-побратимів.

В обласних адміністраціях структурними підрозділами, відповідальними за організацію й управління міжрегіональною співпрацею згідно з Постановою КМУ “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій” [6], є управління зовнішніми зв’язками.

ньюекономічної діяльності (33 та ЗЕД). Таку структуру було запропоновано ввести у грудні 2000 р. і на кінець 2001 р. вони створені майже у всіх областях. До цього моменту питаннями міжрегіональної співпраці віддали управління економічних зв'язків або відділи ЗЕЗ головного управління економіки, а в Криму — управління ЗЕЗ у Мінекономіки України. Лише у Чернівецькій області питаннями міжрегіонального співробітництва займається також науково-технічний центр, директором якого є одночасно радником голови облдержадміністрації.

Звернуто, що запропонована Постановою КМУ структура управління 33 та ЗЕД найповніше відповідає потребам організації управління міжрегіональною співпрацею областей. Управління економіки ЗЕЗ не можуть повністю вести цю діяльність, оскільки міжрегіональне співробітництво охоплює різноманітні зв'язки не лише в економічній сфері, а й у політичній, екологічній, культурній, науковій, освітній тощо. Це визначає роль та місце зовнішніх партнерів областей в інтеграційних процесах України.

3. Суб'єкти, що забезпечують міжнародну діяльність на регіональному рівні.

Суб'єкти, що забезпечують міжнародну діяльність на регіональному рівні, необхідно розглядати з боку державних та загальноєвропейських інтересів:

а) державні інтереси забезпечують структурні підрозділи центральних органів управління держави: МЗС, Мінекономіки і з питань європейської інтеграції; Державної митної служби, Державної адміністрації з питань охорони кордону тощо;

б) загальноєвропейські інтереси забезпечують:

конституції Ради Європи та Європейського Союзу; Конгрес місцевих і регіональних влад Європи; Комітет регіонів Європейського Союзу тощо;

в) міжнародні об'єднання регіональних структур: Асамблея європейських регіонів; Товариство європейських прикордонних територій тощо.

4. Організаційні форми транскордонного співробітництва.

Найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі контакти між територіальними громадами — містами, селищами, н.с. здебільшого, мають неформальний характер і спрямовані на спільні дії у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Співпраця на неформальній основі можлива завдяки відсутності юридичних фінансових зобов'язань.

Співпраця формується на договірній основі при необхідності взаємосторонніх відносин між територіальними громадами або ор-

ганами влади і виникненні взаємних зобов'язань з наданням послуг, продукції, інформації, а також з появою фінансових зобов'язань. У цьому випадку можна вирізнити дві форми співпраці: безпосередньо за укладеними транскордонними угодами або формування органу транскордонного співробітництва.

Співпраця безпосередньо за укладеними угодами передбачає періодичні зустрічі сторін, формування *спільних комітетів та робочих груп* з метою координації та об'єднання зусиль для вирішення спільних проблем. Фінансування діяльності учасників спільних комітетів та робочих груп може здійснюватися окремо стороною окремо або шляхом об'єднання коштів на окремому спільному рахунку.

Угода про транскордонне співробітництво може передбачати створення органу транскордонного співробітництва [7] (наприклад, єврорегіону, структурного підрозділу тощо).

Орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами або органами влади відповідно до цілей його діяльності та у спосіб, передбачений національним законодавством:

а) діяльність органу транскордонного співробітництва регулюється його статутом та законодавством держави, на території якої розташована його штаб-квартира;

б) орган транскордонного співробітництва:

не має права вживати заходи, які можуть зашкодити правам і свободам окремих осіб;

фінансується з місцевих та регіональних бюджетів і не має права встановлювати збори фіскального характеру, однією з функцій отримувати прибуток від послуг, наданих ним територіальним громадам або властям, користувачам чи третім сторонам;

повинен мати річний кошторис і складати балансовий звіт, який затверджується аудитором, незалежним від суб'єкта транскордонного співробітництва;

у своїй діяльності повинен зважати на інтереси держав, територій яких є учасниками транскордонного співробітництва.

підлягає наглядові, передбаченому у законодавстві держави, на території якої розташована його штаб-квартира;

задовольняє запити про надання інформації для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, задіяних у транскордонному співробітництві; запити Міністерства економіки та в частині європейської інтеграції України, Міністерства закордонних справ України та в разі необхідності інших центральних органів виконавчої влади.

ниці країн України, іноземних держав, регіони яких є суб'єктами трансграничного співробітництва.

Будучи спори, що виникають у зв'язку із діяльністю органу трансграничного співробітництва, передаються на розгляд судам, які не є підсудні за національним або міжнародним правом.

Формування *еврорегіонів* передбачає також можливість створення організаційної структури і системи фінансування у формі міжрегіональних міжрегіональних асоціацій, об'єднань, консорціумів тощо згідно з чинним законодавством України.

Договір про створення еврорегіонів, статут та зміни до них повинні погоджуватися Міністерством закордонних справ і Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України.

Статут повинен відображати предмет та цілі діяльності; склад еврорегіону, назву еврорегіону, функції і місцезнаходження підприємств, порядок призначення органів управління, зобов'язання учасників та їхній внесок у спільний капітал; джерела фінансування діяльності; склад і порядок роботи робочих органів; порядок регулювання фондів і рахунків, порядок фінансування спільних проектів; порядок виходу та виключення зі складу учасників, умови ліквідації.

Еврорегіони можуть створюватися як юридична або не юридична особа, мають свою організаційну структуру, визначені джерела фінансування та характеризуються такими особливостями:

створення еврорегіону не призводить до виникнення нового адміністративно-територіального утворення зі статусом юридичної особи;

правове регулювання на території кожного з членів еврорегіону здійснюється відповідно до чинного законодавства держави, до якої він належить;

організаційна структура еврорегіону виконує *координаційні функції* і не має владних повноважень, а також не може підмінювати органи влади, що діють на території кожного з його членів; у політичному сенсі еврорегіони не діють проти інтересів національної держави; не є наднаціональним утворенням;

у своїй діяльності еврорегіони не підмінюють зовнішньополітичні функції держав, прикордонні території яких є членами еврорегіонів;

необхідною умовою ефективного функціонування еврорегіонів є наявність чітко визначених спільних інтересів їхніх членів, зокрема, у вирішенні таких проблем:

зміцнення взаємної довіри та безпеки;

вироблення спільної стратегії просторового розвитку транскордонного регіону;

спільна стратегія охорони довкілля, регулювання реалізації річок;

спільне використання енергетичних ресурсів;

збільшення притоку інвестиційного капіталу;

розвиток спільної транспортно-експедиційної та прикордонної інфраструктур;

розвиток спільної підприємницької та інформаційної інфраструктури;

ефективне використання людських ресурсів шляхом взаємного визнання їх професійної кваліфікації, створення єдиного ринку праці;

диверсифікація економіки національних частин;

підтримка спільних місцевих ініціатив органів місцевого самоврядування, громадських організацій.

В окремих випадках відносини між територіальними властями можуть бути оформлені договором про поставки товарів або надання послуг. Такий договір можна використовувати для торгівлі, оренди, концесій на надання комунальних послуг, здійснення громадських робіт тощо.

Підписання угод про міжрегіональне, у тому числі транскордонне, співробітництво реалізується у найпростішому варіанті за такою схемою:

створюється спільна комісія з представників усіх сторін, яка визначає основні напрями співробітництва на довгостроковий період та на термін до одного року;

при необхідності за окремими напрямами співпраці створюються робочі групи з фахівців.

У своїй роботі спільна комісія і робочі групи можуть користуватися послугами експертів-консультантів.

Організація транскордонного співробітництва шляхом створення єврорегіонів — міжнародних об'єднань територіальних органів влади прикордонних територій суміжних держав — це форма транскордонного співробітництва вищого рівня.

Діяльність єврорегіонів здійснюється згідно з прийнятими спільними програмами розвитку.

Передумовою розробки стратегії міжнародної діяльності області є обґрунтоване визначення основних проблем регіону з подальшим виділенням проблем, які можна вирішити самостійно, які потрібно вирішувати за допомогою держави або які доцільно вирішувати у рамках транскордонних і міжрегіональних угод.

випадку при правильній організації можна розраховувати на допомогу європейських міжнародних структур як у інформаційному, так і у фінансовому планах.

Ми особливо підкреслюємо факт “обґрунтованого” визначення потреб регіону, оскільки цьому мають передувати ґрунтовні науково-дослідні роботи з аналізу стану і прогнозування перспектив розвитку території. При цьому для прикордонних територій має бути до уваги стан і перспективи розвитку суміжних територій.

Це один момент, на якому варто зупинитися. Для України великою діяльністю регіонів новим напрямом господарювання, який на даний час зовсім не забезпечений професійними кадрами. Необхідно ліквідувати цю прогалину доцільно із системи підготовки та перепідготовки кадрів за програмою, яка передусім повинна передбачати введення курсів “Регіональна політика” та “Міжрегіональне і транскордонне співробітництво” на усіх економічних кафедрах [9].

9.3. Механізм державного регулювання транскордонного співробітництва

Великої уваги в умовах розвитку глобалізаційних та інтеграційних процесів заслуговує питання активізації транскордонної взаємодії прикордонних регіонів України із країнами-сусідами. Для ефективного розвитку співпраці прикордонних регіонів необхідна система державного регулювання транскордонного співробітництва. Необхідність державного регулювання процесів транскордонної співпраці в Україні обумовлюється такими причинами:

• потребою інтенсифікації транскордонних зв'язків прикордонних регіонів та їхнім включенням у європейські інтеграційні процеси;

• потребою використання геополітичного фактора, переваг транскордонного поділу праці, експортного потенціалу прикордонних регіонів України та можливостей ринків країн-сусідів;

• прискоренням ринкового реформування країни та підвищення ефективності національної економіки загалом і регіональної зокрема.

Заснову системи повинен бути покладений організаційно-економічний механізм державного регулювання транскордонного співробітництва, дія якого спрямовуватиметься на трансформацію транскордонних зв'язків прикордонних регіонів України з міжнародних відносин із переважанням сьогодні зовнішньої тор-

гівлі на інвестиційно-виробничі, що найбільше відповідають вимогам сучасного світогосподарського розвитку.

Під механізмом державного регулювання транскордонного співробітництва слід розуміти сукупність правових, організаційно-управлінських та фінансово-економічних форм, методів, прийомів, інструментів і важелів впливу на суб'єкти економічної системи регіону з метою якнайширшого залучення їх до транскордонного співробітництва та реалізації ними потенціалу транскордонної співпраці для забезпечення системи цілей і завдань.

Механізм регулювання транскордонного співробітництва має бути зорієнтований на досягнення таких завдань:

створення сприятливих економічних та організаційно-правових умов для суб'єктів господарської системи регіону у здійсненні всіх видів транскордонних економічних зв'язків;

забезпечення раціонального входження економіки транскордонних регіонів та України в цілому у міжнародний поділ праці (пошук власного місця у світогосподарській структурі);

реалізація конкурентних переваг прикордонних регіонів України;

підвищення конкурентоспроможності економіки на основі структурної перебудови та модернізації виробництва.

Організаційний механізм регулювання транскордонного співробітництва формується на різних рівнях управління та потребує узгодження економічних інтересів державних і регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Первинною ланкою управління транскордонного співробітництва є незалежні або підпорядковані підприємства і організації, тобто юридичні та фізичні особи, які представляють різні галузі регіональної господарської системи і безпосередньо здійснюють транскордонні зв'язки.

Реалізацію цих зв'язків мають забезпечувати так звані функціональні підрозділи зовнішньоекономічної системи регіону: органи митного, правового, екологічного контролю, фінансово-банківської інфраструктури, інформаційного забезпечення тощо. Загальна координація функціонального процесу транскордонного співробітництва забезпечується на регіональному рівні через відповідні відділи регіональних органів управління. Концептуальне спрямування транскордонного співробітництва відбувається на національному рівні.

Основними напрямками раціоналізації організаційної системи механізму є вдосконалення нормативно-правового забезпечення та його узгодження з країнами-партнерами, забезпечення

структур управління (створення органу для координації транс-кордонної співпраці на загальнодержавному рівні та напівдержав-ної структури за участю представників суб'єктів транскордонного співробітництва України), поліпшення обліку і контролю завдяки впровадженню системи моніторингу транскордонного співробіт-ництва, впровадження стратегічного планування та прогнозуван-ня, підвищення значення інституцій ринкової інфраструктури (створення спільних комерційних банків, аудиторських, консал-тингових, маркетингових компаній).

Важке оновлення економічної складової механізму регулю-вання транскордонного співробітництва може відбуватись завдя-ки підвищенню ефективності реалізації функцій, покладених на нього: фінансове забезпечення розвитку транскордонного співро-бітництва, залучення суб'єктів господарської системи регіону до участі в організаційних та економічних формах транскордонного співробітництва.

Ефективність системи фінансового забезпечення функціону-вання економічного механізму визначається результативністю дії окремих її складових: джерел формування фінансових ресурсів, використання коштів та розподілом фінансових ресурсів. Особливу увагу слід приділити розширенню ресурсного забезпечення фі-нансування, адже державні і регіональні можливості фінансуван-ня на сьогодні вкрай обмежені. З іншого боку, вирішення цього завдання ускладнюється специфічним характером транскордон-ного співробітництва. Це проявляється в необхідності досягнення не лише безпосередніх (прямих) економічних результатів, а й со-ціально-екологічних, політичних. Останні теж мають позитивні економічні наслідки, але їхній прояв має опосередкований харак-тер. Часто досить складно визначити економічні результати реалізації програм чи проектів такої орієнтації, тим більше, що в по-єднанні з іншими ефектами вони забезпечують синергійний ефект. З цієї причини залучення приватного капіталу до такого типу проектів, програм не має мотиваційної основи.

Вирішення проблеми фінансового забезпечення транскор-донного співробітництва, на нашу думку, повинно відбуватись за-вдяки використанню таких можливостей.

1. Акумуляція частини податкових відрахувань суб'єктів гос-подарства, які здійснюють господарську діяльність у рамках транскордонного співробітництва. Участь окремих підприємств та організацій в цільових програмах транскордонного співробіт-ництва та спільних програмах повинна бути визначена на основі конкурсного відбору, проведення тендерів. Для підприємств-пе-

реможців при цьому встановлюється пільговий режим оподаткування. Причому структура податкових відрахувань повинна передбачати цільові платежі у фонди фінансування проектів та програм соціальної, екологічної орієнтації тощо.

2. Залучення іноземного капіталу, особливо в межах спеціальних (вільних) економічних зон. Іноземних інвесторів, які працюють у прикордонному регіоні чи є суб'єктами транскордонного співробітництва, можна зобов'язати вкладати частину коштів у неприбуткові проекти в обмін на можливість безкоштовного (чи за меншу плату) використання в майбутньому результатів інвестування (наприклад, об'єктів інфраструктури, які вводяться в дію) чи інші пільги.

3. Залучення коштів міжнародних фінансових організацій та фінансування програм ЄС, що підтримують транскордонне співробітництво у країнах Центральної та Східної Європи.

4. Амністія тіньового капіталу з фінансуванням програм та проектів транскордонного співробітництва в обмін на легалізацію тіньового капіталу підприємницьких структур. Звичайно, для цього шлях потребує вирішення багатьох правових, економічних та соціальних питань, проте, зважаючи на масштаби тіньової економіки в Україні, ігнорувати його не можна.

5. Застосування лізингу. Створення лізингових компаній з цільне на акціонерній основі за участю державних органів управління. При невідповідності довготермінового кредитування потребам необхідно запровадити зменшення норми обов'язкових резервів комерційних банків у Національному банку України пропорційно до суми ресурсів використаних на закупівлю об'єктів лізингу.

До сказаного слід додати, що важливим напрямом вдосконалення механізму фінансового забезпечення транскордонного співробітництва є перехід від державного фінансування до кредитування проектів та програм транскордонного співробітництва. Тобто треба передбачити повну фінансову відповідальність за результати своєї діяльності, оскільки при кредитуванні наявні фінансові ресурси підлягають обов'язковому поверненню. Фінансуватися повинні лише деякі (соціальні, екологічні тощо) програми транскордонного співробітництва, які відносяться до державних цільових програм. Тобто фінансування має ґрунтуватися обов'язково на принципі адресності.

Актуальність стимулювання експорту капіталу в регіони країн Центральної та Східної Європи загострилась зараз — напередок входження ряду означених країн в ЄС. Саме наявність українських

спільних (за участю українського капіталу) підприємств у Центральній та Східній Європі, а в найближчому майбутньому у країнах-членах ЄС, дасть можливість Україні брати участь у загальноєвропейських інтеграційних процесах. Адже Україна буде відокремлена тарифними та нетарифними бар'єрами, встановленими в ЄС.

Слід стимулювати потрібно не будь-який експорт капіталу, здійснюваний у рамках міжрегіонального співробітництва, а лише експорт, реально спрямований на створення об'єктів виробництва продукції, сервісу тощо. Разом з тим потребує контролю витрати капіталу на невиробничі цілі.

Основними механізмами, здатними забезпечити формування ефективного транскордонних інвестиційно-виробничих зв'язків, є міжрегіональне кооперування та кооперація, які мають знайти застосування у виробничому, фінансовому та бюрократичному секторах національної економіки. Міжрегіональне кооперування та кооперація, з одного боку, розглядаються як самостійний механізм, що сприятиме скороченню економічного розриву між Україною і країнами Центральної та Східної Європи, а з іншого боку, як такий, що створить передумови інтеграції України в європейську і світову економіку.

У виробничому секторі актуальними є кооперування і кооперація у сфері НДЕКР. Це сприятиме використанню підприємствами свого наукового потенціалу, допоможе їм відірватися від конкурентів завдяки використанню переваг технологічного розвитку, встановити коопераційні зв'язки малих і середніх підприємств, визначаючи їхню інноваційну орієнтацію на виробничу діяльність у незайнятих нішах вітчизняного і зарубіжного ринків; розвивати транспортні комунікації і зв'язки, насамперед між європейських транспортних коридорів і логістичних центрів, що забезпечить реалізацію транзитного потенціалу Західного регіону та України; формувати кластерні об'єднання, орієнтовані на створення відтворювальні структури; створювати біржі кооперації, що сприятиме налагодженню бізнесових контактів [10].

Реалізація цих напрямів можлива лише за умови функціонування інституцій, сформованих в результаті кооперування у фінансовому секторі (спільних банків, інвестиційних фондів, бірж, страхових компаній, фінансово-промислових груп, розрахунково-кредитних палат).

Теоретично існує широке поле можливостей кооперування у виробничому секторі, однак практично така співпраця обмежена законодавчими нормами.

Важливим інструментом регулювання транскордонного співробітництва є розробка та проведення спільних із органами управління прикордонних регіонів сусідніх держав програм. Вони дають змогу узгоджувати інтереси ряду країн, чий регіони затуляються до процесів мезоінтеграції.

Слід визначити сфери, в яких формування та виконання спільних програм є найдоцільнішим, адже видатки, необхідні для реалізації програм повинні бути включені до державного бюджету. Критеріями відбору пріоритетних напрямів фінансування конкретних спільних програм можна визначити такі:

- можливість використання геополітичного ресурсу регіону (особливо його “прикордонного” характеру);
- рівень мультиплікативного ефекту проектів;
- можливість вирішення найактуальніших регіональних програм не лише загальнодержавного, а й міжнародного значення;
- оптимізація використання експортного потенціалу прикордонного регіону та забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку прикордонного регіону.

У межах транскордонного співробітництва Західного регіону України із прикордонними регіонами країн Центральної та Східної Європи прикладами таких спільних програм можуть бути: розвиток транспортних коридорів, що проходять через вказані території; розвиток інфраструктури прикордонних територій; вирішення проблем взаєморозрахунків між суб'єктами транскордонного співробітництва; спільні програми природокористування і охорони довкілля; спільні програми оптимізації використання трудових ресурсів; спільні програми проведення науково-дослідних робіт.

Усі ці сфери транскордонного співробітництва забезпечують подвійний ефект, з одного боку, вони спрямовані на вирішення проблем міжнародного обміну товарами, послугами, технологіями, інвестиціями, людськими ресурсами, на розширення “зв'язаних” місць міжрегіональної співпраці, а з іншого — дають змогу використовувати потенціал прикордонних регіонів.

Аналіз основних аспектів транскордонного співробітництва (транскордонний рух, міграція, економічна співпраця, спільні сфери інтересів, організаційні форми транскордонної співпраці, перспективи і проблеми впливу європейських інтеграційних процесів на розвиток транскордонного співробітництва) дав змогу визначити такі пріоритети інвестиційно-виробничої співпраці на транскордонному рівні [10]:

- впровадження проектів з удосконалення прикордонної і транспортної інфраструктури;

- створення дієвої регіональної інноваційної системи;
- вирішення екологічних та соціальних проблем;
- розвиток туристичної інфраструктури;
- розвиток інвестиційних відносин у сфері малого та середнього бізнесу.

Реалізація вказаних пріоритетів інвестиційно-виробничої системи потребує розробки стратегії трансрегіонального маркетингу, яка є основою оптимізації важелів стимулювання інвестиційно-виробничого механізму в межах транскордонного регіону (фіскальних, інфраструктурних, організаційних, інструментів диверсифікації ринку та сервісних).

Діяльність організаційно-економічного механізму державного управління транскордонного співробітництва забезпечується виконанням двох аспектів: наявності чіткої системи управління структурних підрозділів, які впливають на визначення умов функціонування суб'єктів транскордонного співробітництва, та наявності економічної взаємодії держави і регіону для забезпечення інтересів розвитку транскордонного співробітництва. Ефективна реалізація цього механізму забезпечить інтенсивний розвиток транскордонних інвестиційно-виробничих зв'язків країн-учасниць та скорочення економічного розриву між ними.

9.4. Єврорегіони як найвищий рівень організаційного оформлення транскордонних зв'язків

У економічній літературі поняття “транскордонне співробітництво” та “єврорегіон” використовуються як синоніми. З цим можна погодитись, оскільки єврорегіони можна визначити як форму концентрації транскордонних ініціатив, тобто вони є вищою організаційною формою.

Єврорегіон — це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади декількох регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їхніх спільних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем та в інтересах людей, що населяють його територію по обидва боки державного кордону [8, 94, 95].

Важливо, що формування єврорегіональних структур у ЄС відрізняється від комуністичних країн суттєво відрізняється. Якщо для

західних країн ключовим завданням є “поліпшення” розвитку багаторівневої системи взаємин, то для Східної Європи головною метою є “відновлення” співробітництва всіх рівнів на теренах колишнього СРСР та РЕВ. Спільними тут є загальноєвропейські пріоритети безпеки сталого розвитку та побудови транс’європейських мереж. Істотно відрізняються рівень ринкових відносин і “стартові” умови взаємодії на міждержавному та регіональному рівнях. Також принциповою відмінністю є стан нормативно-правової бази та вихідної інфраструктури. Тому першочерговим завданням нових євро регіонів є спільні проблеми виживання в умовах економічної скрути з одночасною розбудовою основ безпечного соціально-економічного розвитку як для кожного учасника, так і для регіону в цілому.

В Україні вздовж західного кордону з країнами Центральної та Східної Європи створені такі євро регіони, як “Карпатський євро регіон”, “Буг”, “Нижній Дунай”, “Верхній Прут”. Розвиток євро регіонів надає можливість Україні на практиці випробувати європейський інтеграційний потенціал. Метою створення євро регіонів є організація та координація спільної діяльності, сприяння економічному, науковому, екологічному, освітньому співробітництву, а також підтримка окремих проектів розвитку прикордонної інфраструктури сусідніх територій, сприяння розвитку контактів між громадянами країн-членів євро регіонів, визначення потенційних напрямів багатостороннього співробітництва країн-учасниць. Євро регіони повинні стати сполучною ланкою і сприяти співробітництву їхніх країн-членів з міжнародними організаціями, установами та агентствами.

Найдовше транскордонна співпраця ведеться у “Карпатському євро регіоні” та євро регіоні “Буг”, проблеми яких є дуже специфічними. Так, ускладнює розвиток відносин між членами різних соціально-економічний рівень країн, регіони яких увійшли до міжрегіональних асоціацій. Спільним є те, що до складу євро регіонів увійшли слаборозвинуті регіони, які в минулому були традиційно периферійними. Для української частини негативний вплив на розвиток міжрегіональних відносин має інертність місцевих органів влади, відсутність у них реальних повноважень для здійснення спільних регіональних інвестиційних проектів, а також відсутність фінансування з боку держави та власних коштів на такі цілі. Стримуючим фактором є також розбіжності у митному, податковому та інших законодавствах країн-учасниць, відсутність фінансових органів, які спеціалізуються на здійсненні розрахунків між партнерами в національних валютах, наданні кредитів

також гарантій зарубіжним інвесторам на їхні капіталовкладення у свідальні об'єкти господарювання суміжних регіонів тощо. Разом з цим складною є й економічна ситуація по обидва боки кордону: промисловість, сільське господарство прикордонних регіонів України та партнерів по єврорегіонах пережили різкий перехід до ринкової економіки, пов'язаний з багатьма негативними соціальними наслідками, у тому числі скороченням робочої сили.

Зазначимо, що у Карпатському єврорегіоні та єврорегіоні "Car" ще мало уваги приділяється розвитку виробничої кооперації у прикордонних регіонах, хоча приклади свідчать про високу ефективність цього виду діяльності. Особливо це стосується використання можливостей переробної промисловості, приладо- та машинобудування.

Ключовою є ефективність і фінансово-інвестиційних транскордонних зв'язків. А з урахуванням майбутнього вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС економічно вигідною стратегією для України могло б стати створення на прикордонних територіях європейських єврорегіонів спільних і дочірніх підприємств за участю українського капіталу. Контрольований експорт капіталу дав би можливість закріпитись на території іншої країни, скориставшись перевагами західноєвропейського ринку, не зазнаючи негативних і тарифних обмежень.

На ефективність діяльності Карпатського єврорегіону негативно вплинуло те, що, незважаючи на підтримку урядів держав-учасниць при створенні міжнародної асоціації, в подальшому асоціація не мала значної підтримки з боку центральних органів влади. Наприклад, у Польщі довгий час дискутувалось питання щодо участі у Карпатському єврорегіоні, оскільки акція його створення вважалася більше політичною [11].

Назавжди, загальні підсумки функціонування цих єврорегіонів свідчать, що становлення міжрегіональних об'єднань відбувається з великими ускладненнями як організаційного, так і політичного характеру (негативний вплив виявляє неврегульованість територіальних відносин Угорщини із Словаччиною та Румунією). Крім того, часом, що минув від дня підписання угод, фактично тільки страцювався організаційний механізм об'єднання. До чимало економічних причин такого повільного розгортання діяльності єврорегіонів відносять фінансову неспроможність регіонів-учасників, що зумовлено труднощами перехідного періоду. Вагома причина — це відсутність досвіду налагодження міжрегіональних

зв'язків. Причому організатори утворення вважають, що зосередження в Західній Європі у цій сфері для нас малоприйнятний.

Внаслідок цього транскордонне співробітництво у рамках єврорегіонів за участю регіонів України практично не відрізняється від існуючих форм взаємодії в інших регіонах України. Так, ініціативність об'єднань концентрувалася поки що лише на підготовці пропозицій урядовим структурам щодо збільшення кількості переходів кордону та розвитку транскордонної інфраструктури. Проводилися також форуми підприємців з питань трансграничного співробітництва, була налагоджена робота наукових семінарів, відбувались щорічні зустрічі ректорів університетів тощо. Спостерігались і досить активні контакти у сфері культури, мистецтва та спорту. Однак за цей період було реалізовано вкрай незначну кількість спільних господарських проектів.

Отже, зіставлення потенціалу та результатів міжрегіональної співпраці у рамках Карпатського єврорегіону та єврорегіону "Буг", від участі яких значною мірою залежить успішність інтеграції України у Балто-Чорноморську вісь транскордонного співробітництва та перспективи інтеграції до ЄС, свідчить про недостатню її ефективність. Визначимо моменти, які слід враховувати при розробці системи регулювання транскордонного співробітництва і які спонукали б прикордонні регіони України якнайкраще залучатись до співпраці через функціонування субрегіональних об'єднань.

1. Ефективність співробітництва у рамках єврорегіонів забезпечується при пріоритетності регіональних інтересів на рівні держави. При цьому інтереси держави реалізуються не прямо, а опосередковано, через реалізацію інтересів регіону. Саме через інтеграцію регіонів Україна може інтегруватися у Європейський Союз.

2. Успіх реалізації програм єврорегіонів багато в чому залежить від того, чи буде адміністративна одиниця, яка входить до складу єврорегіону, реальним суб'єктом зовнішньоекономічних відносин. Йдеться про перерозподіл влади між центром і регіонами.

3. Слід розробити механізми передачі частини функцій місцевих органів влади у регіони при створенні ними міжнародних об'єднань — єврорегіонів. Без такого перерозподілу не можна очікувати ефективної діяльності не лише єврорегіонів, а й реалізації угод, укладених областями. Фактично підписання міжрегіональних угод не створює ніяких сприятливіших можливостей для розширення співпраці сторін.

4. Міжрегіональне міжнародне співробітництво може бути ефективним лише в тому випадку, коли буде сформовано соціально-економічну інфраструктуру для активного включення в цей процес ринкових структур. Значною мірою саме з цієї причини неможливість єврорегіонів за участю областей Західного регіону України не дає поки що вагомих результатів.

5. Як свідчить світова практика, визначальним і надзвичайно важливим фактором при формуванні і подальшому ефективному функціонуванні єврорегіону є вибір території з точки зору оптимальних його розмірів та географічного розташування. Карпатському єврорегіону і єврорегіону "Буг" характерні центральне розташування в Європі (хоча регіони—члени об'єднань є периферійними у своїх державах) та контактність положення. Території досліджуваних єврорегіонів можна назвати з'єднувальними мостами, через які проходять найкоротші шляхи до СНД, до країн Західної Європи, а також між країнами Балтійського і Чорноморського регіонів.

Досвід Карпатського єврорегіону та єврорегіону "Буг" є поведінковим для лідерів новостворених єврорегіонів "Нижній Дунай" та "Верхній Прут" з огляду на проблеми, які не відразу були вирішені їхніми учасниками, що, врешті-решт, призвело до певної ситуації у розвитку відносин. Насамперед потрібно сконцентрувати увагу на дослідженні рівня компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами транскордонної співпраці у рамках єврорегіонів, щоб уникнути ситуації неадекватності правових та фінансово-економічних ресурсів у вирішенні спільних проблем, а отже, вчасного знаходження підтримки у національних столицях. Механізм функціонування єврорегіонів повинен бути дієвим, незалежно від конкретних осіб, які представляють території. Адже в ідеалі єврорегіон повинен будуватися на спільних інтересах щодо забезпечення етнічної толерантності, екологічної безпеки, гармонійного просторового розвитку, а не навколо особистих контактів, які, безперечно, відіграють чи не вирішальну роль на етапі формування транскордонних об'єднань. А досягти відчутних результатів транскордонного співробітництва можливо лише за умови ставлення до цих ініціатив, як до щоденної копійки праці [11, 49—70].

На шляху становлення нових двосторонніх та багатосторонніх об'єднань в Україні, як і в інших країнах Центральної та Східної Європи, дуже низькою є ефективність механізмів співробітництва, закладених у нові договори та угоди. Це зумовлено двома основними причинами: відсутністю чіткої стратегії соціально-економічного

розвитку країни, включаючи програми розвитку її окремих територіально-адміністративних одиниць, тобто тієї державної політики, яку можна було б реалізовувати через єврорегіони; відсутність чітко закріплених у законодавчих і нормативних актах прав та обов'язків усіх гілок та рівнів державної влади у вирішенні питань міжрегіонального та транскордонного співробітництва, тобто механізмів, на вдосконалення яких націлена система єврорегіонів.

На сьогоднішній день запуск конкретних механізмів субнаціональної взаємодії може бути прискорений запровадженням таких заходів:

створення партнерських бірж, розгортання консультативної діяльності, підвищення професійно-освітнього рівня субнаціонального підприємництва, що могло б здійснюватись на рівні національних центрів;

скорочення існуючих як фізичних (недостатня кількість об'єктів прикордонної інфраструктури), так і правових бар'єрів через реалізацію законодавчих ініціатив;

розмивання "перепон у свідомості людей", чия мотивація до співробітництва сьогодні коливається між опасінням та незацікавленістю. Перебороти стриманість підприємців, на нашу думку, можна і через залучення до співробітництва фірм та підприємств із хорошою репутацією, які змогли б надати партнерам по єврорегіону не лише необхідний капітал, а й відповідні ноу-хау.

Реалізація саме цих заходів, на нашу думку, стане імпульсом до розвитку всього комплексу транскордонних зв'язків, які є одним з найважливіших компонентів інтеграційного процесу в Центральній та Східній Європі.

9.5. Основні методичні підходи до оцінки діяльності єврорегіонів

При пропагуванні ідеї створення єврорегіонів на інших кордонах України постає питання про ефективність функціонування вже існуючих. На даний час в Україні відсутня методична база оцінки діяльності транскордонного співробітництва у будь-якій його формі. Тому ми намагаємося акцентувати увагу на деяких основних підходах до розробки методики оцінки діяльності єврорегіонів.

Специфіка оцінки діяльності єврорегіонів полягає у тому, що об'єктом дослідження є *транскордонний регіон*, тобто сумарні території двох або кількох країн, кожен з учасників якого підпорядкований під національне законодавство, податкову, фінансову та інші системи, забезпечується національною статистичною інформацією.

Враховуючи на те, що інтеграція у ЄС потребує гармонізації всього нормативно-правового поля, цей процес відбувається досить повільно. Тому трапляються факти, коли, порівнюючи, наприклад, внутрішню торгівлю між Україною та Польщею, отримуємо за допомогою статистики кожної з країн різну інформацію. Так, за даними з Польщі сальдо зовнішньої торгівлі за 2001 рік між цими країнами позитивне. Однак за інформацією України зовнішня торгівля також має позитивне сальдо на користь України.

Тому передусім необхідно володіти порівняльною статистичною інформацією, щоб:

доставляти і порівняльну транскордонна статистична інформація була доступною структурам у прикордонних і транскордонних регіонах (євро регіонах), регіональним і місцевим органам влади, органам самоврядування і бізнес-структурам;

доставляти і плановики, які займаються розвитком прикордонних і транскордонних регіонів, володіли базою порівняльних статистичних даних для регіонального аналізу, прогнозу і розробки програм розвитку;

забезпечувати регіональну науку.

Транскордонна статистика.

1. Загальні статистичні дані.

Основною є базова інформація транскордонного співробітництва про площу, населення і зайнятість, разом з іншими специфічними даними про демографічні процеси, транспорт, прикордонну комунікаційну інфраструктуру, довкілля, туризм, сільське господарство тощо. Такі загальні статистичні дані подаються у вигляді учасників євро регіону та у порівнянні території-учасника з іншими країнами і між собою (табл. 9.1—9.3 на прикладі євро регіону "Сян", проект якого розробляється).

Таблиця 9.1. Територія і населення євро регіону "Сян"

Регіон	Територія, тис. км ²	% у державі	Населення, тис. осіб	% у державі	Частка міського населення, %	Частка сільського населення, %	Щільність населення, осіб/км ²
Україна	603,7	100	48988,5	100	68,0	32,0	80
Закарпатська область	21,8	3,6	2693,7	5,5	60,8	39,2	124
Польща	312,7	100	38667,0	100	61,9	38,1	123,7
Закарпатське воєводство	18,6	5,7	2126,0	5,5	41,1	58,9	127,5

Таблиця 9.2. Кількість населених пунктів

Регіон	Населені пункти					
	райони	міста	райони у містах	селища місь- кого типу	сільські ради	сільські на- селені пункти
Україна	490	454	118	889	10272	28619
Львівська область	20	43	6	35	631	1852
Польща	308	870	—	—	—	56735
Підкарпатське вєводство	24	45	—	—	161	2166

Таблиця 9.3. Використання землі

Регіон	Територія, тис. км ²	Площа с/г угіль, % до всієї території	Ліси, % до всієї території	Територія охороня- на
Україна	603,7	69,3	17,2	3,8
Львівська область	21,8	52,7	—	—
Польща	312,7	59,5	28,9	30,8
Підкарпатське вєводство	17,9	52,6	36,3	47,8

2. Другу групу показників оцінки діяльності єврорегіону можна отримати на базі статистичної інформації, що стосується соціально-економічного та екологічного розвитку транскордонного регіону:

рівень доходу на душу населення (у євро) — на території, середній по країні;

рівень безробіття (%) — на території, середній по країні;

номінальна заробітна плата (у євро) — на території, середній по країні;

кількість суб'єктів підприємництва (за галузями);

інвестиції на територію, у тому числі від учасників єврорегіону, динаміка їх до утворення єврорегіону і після, а також інвестиції з території за кордон, у тому числі на території учасників єврорегіону;

зовнішньоторговельний оборот території із суміжними країнами (товарами та послугами), динаміка його до утворення єврорегіону і після;

прикордонна торгівля, витрати іноземців у країні і в єврорегіоні населення за кордоном, у тому числі у суміжних державах;

рівень забруднення території;
природоохоронні заходи тощо.

3. Група “прикордонна інфраструктура” охоплює такі показники: довжина спільного кордону, кількість пунктів перепуску кордон (існуючі і запроєктовані) — залізничні, автомобільні, водні, повітряні, туристичні стежки тощо, їхній статус (міжнародний, міждержавний, місцевий, спрощений); потужність переходу (з обох сторін); рівень технічного забезпечення (високий, середній, низький) з обох сторін; рівень розвитку туристичних шляхів.

Для оцінки діяльності пунктів перепуску через кордон потрібні такі дані: інтенсивність руху через кордон пасажирів та транспорту (кількість автобусів — рейсових і туристичних), кількість вантажних та легкових автомобілів, кількість потягів (пасажирських і вантажних, електричок тощо); прикордонний рух пасажирів і вантажів за визначений період часу через усі існуючі пункти перепуску.

4. Група “Заходи (проекти) у різних сферах співробітництва” в межах єврорегіону включає інформацію щодо заходів у сфері політичній: взаємні консультації органів влади та органів державного самоуправління, співпраця з іншими єврорегіонами, європейськими міжнародними міжрегіональними організаціями тощо; в економічній, економічній, туристичній, культурно-освітницькій сферах; у розбудові транспортної інфраструктури тощо. Ця інформація представляється за кожний рік, подаються також орієнтовні фінансові потреби та джерела фінансування. Для оцінки діяльності єврорегіону подається інформація про загальну кількість реалізованих заходів (проектів) за рік, за сферами співробітництва, співвідношення у різних сферах (за кількістю і за витратами); соціальні наслідки реалізації заходів; використання фінансової допомоги ЄС та інших міжнародних організацій.

Для прикладу розглянемо інформацію про фінансову допомогу, яку отримав єврорегіон “Про Європа Віадріна” (табл. 9.4) на польсько-німецькому кордоні [12].

Таблиця 9.4. Загальна характеристика єврорегіону “Про Європа Віадріна”

	Площа, км ²	Населення на 30.9.1998 р.	Щільність населення, осіб/км ²
Польська сторона	4 518	454 444	101
Німецька сторона	6 406	399 421	62
Всього	10 936	853 865	78

Фінансування проектів, які реалізувалися у єврорегіоні, здійснювалося за рахунок програм INTERREG та PHARE CBC. В таблицях 9.5—9.6 наведені дані фінансування протягом 1995—1999 років. Слід зазначити, що фінансування з цих джерел здійснюється за умови співфінансування з боку приймаючої сторони, тобто з участю коштів з державних, місцевих бюджетів та інших джерел (до 25 %).

Таким чином, на територію трохи більшу ніж 10 тис. населенням 854 тис. осіб щорічно витрачалося 23,6 млн євро (26,9 на одного мешканця).

Таблиця 9.5. Фінансова допомога польській стороні

Сфера	PHARE CBC, млн євро
Транспорт	40,500
Охорона навколишнього середовища	9,338
Комунальна інфраструктура	2,650
Розвиток економіки	1,525
Сільське господарство:	
трудові ресурси	16,500
фонд малих проектів	2,515
Разом	73,028

Таблиця 9.6. Фінансова допомога німецькій стороні

Пріоритети і сфери	INTERREG, млн євро
Пріоритет 1	
Транспорт	15,647
Інфраструктура, територіальне облаштування	9,190
Охорона навколишнього середовища	13,767
Пріоритет 2	
Інвестиції	10,209
Економічна співпраця	6,479
Торгівля, маркетинг	1,574
Пріоритет 3	
Вирівнювання доходів на селі	6,474
Пріоритет 4	
Технічна допомога	1,495
Пріоритет 5	
Підвищення кваліфікації / діяльність з метою підвищення зайнятості	26,029
Освіта, культура	3,594
Разом	94,458

Кошти витрачалися переважно на розбудову інфраструктури (наприклад 47 %), на охорону довкілля (13,5 %), на діяльність з метою зменшення зайнятості (24,5 %).

Отже, необхідно організувати збір транскордонної інформації територіальними статистичними управліннями і відповідними підрозділами територіальних органів влади, зокрема представниками учасників євро регіонів.

Порівнюючи діяльність євро регіонів на базі наведеної вище транскордонної інформації, можна оцінити її ефективність, обрати основні напрями подальшої співпраці і прийняти обґрунтовані управлінські рішення.

Оцінка фінансування заходів (проектів) у різних євро регіонах Європи дасть змогу оцінити потенційні можливості отримання міжнародної допомоги євро регіонами України та намітити необхідні для цього кроки (заходи) з української сторони на державному і територіальному рівнях.

9.6. Обґрунтування доцільності створення євро регіону на території Львівської області та Підкарпатського воєводства

Сучасні тенденції розвитку транскордонного співробітництва, майбутнє розширення ЄС та введення візового режиму на кордоні з Україною потребує посилення євроінтеграційних зусиль як на національному, так і на місцевому рівні державної влади. Без ефективного вирішення цього завдання неможливо реалізувати численні заходи з розбудови прикордонної інфраструктури регіону, вирішити екологічні і соціальні проблеми прикордоння, максимально використати наявний природно-ресурсний і науково-технічний потенціал області.

В цих умовах дедалі більшої ваги та актуальності набуває якісне вдосконалення системи транскордонного співробітництва Львівщини з Підкарпатським воєводством Польщі, спільний кордон з яким є найпротяжнішим. Сьогодні взаємозв'язки між двома державами розвиваються на підставі двосторонньої угоди, а також формалізуються у рамках спільної участі в Карпатському євро регіоні. Однак транскордонна співпраця в рамках цього утворення, до складу якого входять прикордонні регіони п'яти держав, ускладнюється через:

- значні масштаби євро регіону;
- етнічну диференціацію та мовні відмінності;

неефективну систему фінансового забезпечення;
недосконалу систему організаційного забезпечення.

Водночас ідея співпраці у рамках єврорегіонів залишається актуальною, особливо з огляду на вступ Польщі до ЄС і прагнення України брати активну участь у процесах європейської інтеграції.

Ефективніше використання європейського досвіду функціонування транскордонного співробітництва у формі єврорегіонів для вирішення наведених проблем видається доцільним при створенні єврорегіону, який територіально об'єднуватиме Львівську область та Підкарпатське воєводство Республіки Польща (робоча назва "Сян").

Територіально, за чисельністю населення, за системою розселення прикордонні території обох країн подібні. Обидва регіони потребують структурних перетворень як у промисловості, так і в сільському господарстві.

Економічна доцільність. Існують особливо добрі умови для економічної кооперації завдяки просторовій близькості регіонів. Цей специфічний потенціал треба використати в інтересах розвитку економічної потужності регіонів, заради збереження та створення нових робочих місць. Коопераційні можливості є першочерговими у таких галузях, як переробна та харчова, сфера послуг, сільське господарство, банківська сфера, індустрія будівельних матеріалів, туристична сфера, комунальне господарство тощо.

Важливим фактором кооперації є транскордонна співпраця між торговими палатами, іншими економічними об'єднаннями та виставковими організаціями.

Перспективним є створення привабливих пропозицій і стимулювання використання промислових площ (так звані кореспондентські виробничі території), зокрема, на базі СЕЗ "Яворів" та "Мисливське".

Завдяки своєму географічному розташуванню новий єврорегіон має стати європейським транскордонним вузлом транспортних коридорів у напрямі схід—захід та північ—південь. Важливим фактором спільної економічної зацікавленості є розвиток транспортної та логістичної мереж для забезпечення транскордонного руху товарів і послуг.

Потреби розбудови інфраструктури. Довжина польсько-українського кордону в межах єврорегіону становитиме 278 км. На сьогодні існують 7 пунктів перетину кордону, для яких характерна типова інфраструктура. Систематичне зростання обсягів транскордонного переміщення людей та товарів потребує побудови нових та модернізації існуючих прикордонних терміналів, модернізації міжнародних залізничних та автомобільних шляхів тощо.

Потреба охорони довкілля. Існує взаємна потреба спільного вирішення природоохоронних проблем. Це, зокрема, екологічні проблеми Язівського гірничого комбінату "Сірка", створення системи очисних споруд, каналізації згідно з європейськими нормами тощо. Важливим є також співпраця щодо запобігання екологічним та техногенним катастрофам.

Потреба комунального та місцевого розвитку. За рахунок трансграничного співробітництва у рамках євро регіону можна забезпечити зростання економічного потенціалу шляхом співпраці зокрема в галузі:

- розширення туристичної інфраструктури, розробка та впровадження сільських проектів у сфері туризму;

- розвиток сільського простору: розвиток сільського та лісового господарства, охорона довкілля, відновлення сіл, розвиток ремесел, мистецтв, сільського туризму;

- впровадження та розвиток професійного регіонального маркетингу;

- розвиток трансграничного регіонального планування як основи для вирішення завдань розбудови трансграничної інфраструктури та оптимального застосування громадських коштів;

- створення високого кваліфікаційного рівня за допомогою професійної підготовки та перепідготовки кадрів для роботи у трансграничному інтеграційному просторі;

- удосконалення нормативно-розпорядчої документації місцевого рівня у межах існуючої компетенції.

У цьому плані важливим фактором ефективного ТКС буде діяльність спільного польсько-українського інституту ТКС, який виконуватиме функції наукового та методичного забезпечення діяльності євро регіону, моніторингу та підвищення кваліфікації працівників у сфері ТКС.

Підвищення добросусідських відносин. Для сталого розвитку регіону слід розбудувати добросусідські контакти, зокрема через створення спільних інституцій та розбудову євро регіональних структур. Найкраще історичні бар'єри та міжетнічні упередження усуваються завдяки участі в спільних заходах та налагодженню нових зв'язків і контактів. У цьому плані важливим є поглиблення та розвиток контактів у сфері освіти, культури та спорту.

Впровадження євроінтеграційної ідеї. Співпраця в євро регіоні стосується не тільки для розвитку взаєморозуміння та вирішення спільних проблем, а й для підготовки до європейської інтеграції.

У рамках діяльності євро регіону поширюватимуться знання про європейську політику, історію та інституції ЄС. Це дасть мо-

жливівість активнішої участі у процесах європейської інтеграції, співпраці з іншими євро регіонами, використання європейських коштів підтримки.

Головною метою нового євро регіону є зростання життєвого рівня населення та підвищення економічної потужності прикордонних регіонів через створення транскордонного інтегрованого економічного регіону.

Євро регіон повинен стати не тільки формою об'єднання потенціалу та зусиль територій задля вирішення спільних проблем, а й своєрідною школою спільного проживання в умовах розширення ЄС.

Створенню євро регіону повинна передувати значна інформаційна робота серед населення, органів місцевої влади, самоврядування, громадських організацій тощо. Для розробки концепції створення євро регіону та необхідних документів слід створити спільну українсько-польську робочу групу.

Доцільно об'єднати місцеві громади Львівської області та Закарпатського воєводства в асоціації, які стануть учасниками євро регіону. В процесі створення євро регіону, можливо, доцільно буде залучення до участі в ньому суміжних з Львівською областю повітів Люблінського воєводства Польщі та міст Львова, Трускавця, Кракова й ін.

9.7. Розвиток комунікаційної інфраструктури прикордонного регіону

Ефективність реалізації Стратегії інтеграції України до ЄС значною мірою визначається розвитком комунікаційної інфраструктури у прикордонних областях, які охоплюють 76,7 % території держави. У зв'язку зі зміною геополітичної ситуації в Україні доцільно сформулювати нову політику і відповідно конкретизувати пріоритетні дії щодо розбудови кордону і комунікаційної інфраструктури в прикордонному регіоні.

Під комунікаційною інфраструктурою прикордонного регіону ми розуміємо сукупність інституцій, що забезпечують бар'єрну та інтегруючу функції кордону, а саме: пункти перепуску через кордон, що включають митну, прикордонну, спеціальні контрольні служби (ветеринарну, фіто, санепідеміологічну, радіаційну тощо), транспортну службу інфраструктуру, призначену для обслуговування туристичних машин та вантажів; мережу страхових, банківських, інформаційно-рекламних організацій; об'єкти і споруди всіх видів транспорту (залізничні шляхи і станції, автодороги, водні шляхи, порти).

газо- і нафтопродуктопроводи, аеродроми, лінії передачі електроенергії); водогосподарські системи (гідротехнічні споруди, об'єкти водопостачання); лінії зв'язку, що обслуговують виробництво і населення; автоматизовані системи управління транскордонну інфраструктуру.

Специфіку розбудови комунікаційної інфраструктури прикордонного регіону визначають:

- зв'язність кордону і необхідність його облаштування;
- значно більше навантаження на всю інфраструктуру регіону як пункток транзиту;
- необхідність спільного використання природних ресурсів суміжних територіями;
- потребу взаємне спілкування населення сусідніх держав;
- необхідність спільного вирішення проблем екологічної безпеки;
- потребу узгодження планів просторового облаштування суміжних територій сусідніх держав.

Необхідність процесів реформування комунікаційної інфраструктури у прикордонному регіоні зумовлена такими факторами:

- перетворення централізованої планової економіки на ринкову; прискорений розвиток III сектору економіки — транспорту, зв'язку, послуг;
- зміщення процесів приватизації, у тому числі на транспорт;
- розвиток процесів глобалізації та регіоналізації світової економіки;
- впровадження процесів, пов'язаних із розширенням ЄС та з наближенням до вступу України до ЄС.

Процеси реформування комунікаційної системи стосуються:

- організаційно-фінансової системи;
- структури власності підприємств та об'єктів системи.

Розвиток інфраструктури у прикордонних регіонах держави має ряд специфічних особливостей, пов'язаних саме з наявністю кордону. Щоб виявити ці особливості, необхідно звернути увагу на сучасну функцію кордону України. Якщо до отримання незалежності кордон України в частині західного і південно-західного кордонів СРСР виконував стримуючу та обмежувальну функції, то з 1991 р. у кордоні з'явилась нова функція — інтегруюча.

Процес розширення Європейського Союзу змінює геополітичну ситуацію у Європі та спричиняє багато змін, до яких необхідно заздалегідь готуватися. Для України це важливо, оскільки

вже з 1999 р. українсько-польський кордон став кордоном НАТО, а в 2004—2006 рр. країна стане безпосередньою сусідкою ЄС і у багатьох сферах життя з'являться нові проблеми, що потребують вирішення. Нова ситуація впливатиме насамперед на зовнішню (у тому числі прикордонну) торгівлю та транскордонне співробітництво, а саме:

1. Після вступу до ЄС західних сусідів України їхня зовнішня торгівля, економічна політика та візовий режим зміняться, що означатиме, що в торгівлі українські компанії матимуть справу з ЄС, а не з окремими національними системами регулювання.

2. Західні області України стануть об'єктом регіональної політики ЄС як його нові східні регіони. Вимоги та положення деяких в ЄС нормативних актів та конвенцій щодо просторового обслуговування, розбудови кордонів, транскордонного співробітництва, охорони довкілля тощо будуть застосовуватися Європейським Союзом і до співпраці з українськими територіями.

3. Режим функціонування західного кордону України визначатиметься режимом функціонування північного, східного та південного кордонів, тобто з країнами СНД. Якщо для західних кордонів України посилювалась функція інтегруюча і послаблювалась бар'єрна, то на кордонах з країнами СНД процес його розбудови починався з самого початку його делімітації і необхідності досягнення певного рівня забезпечення бар'єрної функції, пов'язане з безпекою держави, недопущенням контрабанди, нелегальних мігрантів.

Зі свого боку Україна визначила, що розширення участі у європейському регіональному співробітництві є одним з головних напрямів її зовнішньої політики. Згідно із Стратегією інтеграції України до ЄС, “практичне здійснення інтеграційного процесу можливе лише за умови доповнення загальноєвропейського зміру співпраці регіональною інтеграцією та поглибленням галузевого співробітництва України і ЄС”. Регіональна інтеграція передбачає встановлення і поглиблення прямих контактів між окремими регіонами України та держав — членів і кандидатів у члени ЄС, їхній розвиток за визначеними у цій Стратегії напрямками: поступового перенесення основної ваги інтеграційного процесу з центральних органів виконавчої влади на регіони, до органів місцевого самоврядування, територіальних громад і, зрештою, до найширшого залучення до цього процесу громадян України. Тому цьому вирішальна роль відводиться кордону, його інтегруючій функції. При дотриманні усіх митних правил перетин кордону повинен бути швидким, зручним, доступним. Тому основним за-

Основним завданням держави є розбудова прикордонної інфраструктури з урахуванням вимог, викладених у матеріалах ЄС, пов'язаних з транспортною політикою (так звана Біла книга про транспортну політику співтовариства, Зелена книга, а також політика участі громадянства, так звана громадська мережа, документи, пов'язані з формуванням транспортної мережі). Ознайомлення з цими документами є обов'язковим, оскільки вони визначають передумови реалізації програми підготовки до вступу у ЄС, про що декларувала Україна.

Завданням Європейським Союзом жорсткішого контролю на своїх нових східних кордонах вимагає від України змінити політику побудови свого державного кордону (кількість пунктів перепуску, який технічний і технологічний рівень оснащення), особливо на сході країни.

Для реалізації інтегруючої функції кордону необхідно досягти певного рівня розвитку комунікаційної інфраструктури у прикордонних областях, а саме: організація та облаштування пунктів перепуску через кордон, розвиток автомобільного, залізничного, трубопровідного транспорту, енергомережі, зв'язку, каналізаційного господарства та водопостачання, побудова штучних каналів – мостів, шляхопроводів, віадуків, терміналів тощо, забезпечення складськими послугами, розрахованими на значно більші навантаження за рахунок транзиту.

Облаштування державного кордону передбачає розбудову пунктів перепуску через кордон, митниць, автосервісу, вантажних та пасажирських терміналів. Якщо на західному кордоні були пункти перепуску через кордон, то на кордоні з Білорусією, Росією та Молдовою їх розбудовували заново. На сьогодні існує 257 пунктів перепуску через кордон (табл.6.1), із них 48 – залізничні: з Польщею – 6, зі Словаччиною – 2, з Угорщиною – 3, з Румунією – 6, з Білорусією – 6, з Росією – 15, з Молдовою – 10; 121 – автомобільні: із Польщею – 7, зі Словаччиною – 2, з Угорщиною – 3, з Румунією – 2, з Білорусією – 24, з Росією – 44, з Молдовою – 44; 27 морських та річкових портів; 4 поромні та 4 човнові переправи; 36 міжнародних аеропортів (митний контроль у 26), 12 окремих пунктів місцевого перепуску.

За своїм статусом пункти перепуску через кордон поділяються на міжнародні (136), міждержавні (109) та місцеві (12). Рівень їхнього технічного облаштування переважно незадовільний [13].

Вантажо- та пасажиропотоки через кордон, за даними державної митної служби, обслуговуються 51 митницею і 136 митними пунктами.

Кількість же автошляхів, що утворюють перетин кордону, набагато більша, ніж кількість пунктів перепуску, тобто є можливість для розвитку. Слабо розбудована ділянка кордону з Румунією (304 км між пунктами перепуску), недостатньо — з Польщею (77,4 км), більш-менш розбудований українсько-молдовський кордон (27,3 км). На кордоні з Польщею ситуація поліпшилась після відкриття автомобільного пункту перепуску Смільниця — Кросно ко восени 2002 року.

Для того щоб оцінити рівень розбудови прикордонної інфраструктури України, розглянемо ситуацію у сусідній Польщі.

На польсько-словацькому кордоні, протяжність якого 517 км, функціонує 27 пунктів перепуску (з них 3 залізничні). На польсько-чеському кордоні, протяжністю 785 км, функціонує 83 пункти перепуску, з них 8 — залізничних [14]. Велика кількість пунктів перепуску на цих кордонах пояснюється ще й тим, що тут відкрито туристичні стежки, по яких кордон можна перейти пішки, на велосипеді, мопедах, інвалідних колясках тощо. Більшість з цих переходів загальнодоступна і була розбудована у рамках розвитку транскордонного співробітництва.

Українсько-польський кордон перетинають сім залізничних колій (однак функціонує лише шість пунктів перепуску через кордон) та 11 автомобільних шляхів із твердим покриттям (з яких є 16 автошляхів). Однак існує лише вісім автомобільних пунктів перетину через кордон, з них шість — загальнодоступних (Тарнополь, Варяж, Нижанковичі).

Наприкінці 2000 р. у Польщі функціонувало 224 пункти перепуску через кордон, враховуючи морські та повітряні, тобто майже вдвічі більше, ніж в Україні на 1 км кордону.

На всіх пунктах протягом 2000 р. було пропущено 278,4 млн осіб, з них: 168,2 млн іноземців та 110,2 млн поляків. Частка іноземців сусідніх держав, які відвідали Польщу, становить 60,5 % загальної кількості іноземців, і 95,6 % поляків, які виїжджали до сусідніх держав загальної кількості поляків, що виїжджали з Польщі [15].

Як і в попередні роки, найбільший рух спостерігався на північному кордоні Польщі (136,7 млн осіб, з них: 69,6 % — іноземці, 30,4 % — поляки), трохи менше — на південному кордоні (90,4 млн осіб, із них: 40,1 % — іноземці, 59,9 % — поляки). Найменше перетнуло східний кордон — 32,0 млн осіб, з них: 88,4 % — іноземці, 11,6 % — поляки. Кордон із Білорусією перетнуло 11,8 млн осіб, із Україною — 11,8, із Росією — 4,4, із Литвою — 3,8 млн осіб.

При цьому слід зауважити, що 93,3 % перетинів відбулося на автомобільних переходах (включаючи піші) і лише 2,7 % — залізничних, 1,7 % — на літаках і 2,3 % — на кораблях та поромах.

Враховуючи стан кордону в Польщі і в Україні, бачимо значне відставання у вирішенні питань облаштування державного кордону і не лише стосовно технічного забезпечення, а й щодо інших важливих функцій кордону та їхньої реалізації. Польсько-український кордон перетнуло лише 4,2 % осіб, тобто цей кордон для залишається важко доступним, і ця кількість періодично створює багатогодинні черги на митницях, що найчастіше створюються штучно як українськими, так і польськими митниками. Це спричиняється не тільки недостатньою кількістю пунктів перепуску через кордон, а й самою процедурою догляду. Так можуть працювати одна-дві лінії з шести наявних, встановлюється спільна черга для перевізників товарів дрібними партіями (мікроавтомобілі та на причепах до легкових автомобілів) і туристів та підприємств без товарів; у цілому повільна процедура обслуговування митниками і прикордонниками тощо.

Відносно чисельності всього населення кожен поляк майже раз на рік буває за кордоном (2,8 раза) і лише 15 % українців із-за кордону (дані Держкомкордону за 1999 рік).

Помітковою є також практика розбудови польсько-німецького кордону. Як пише К.Форст [16], східні німці досить скористалися тим, що Одер став кордоном ЄС. Від 1993 р. їхні обороти з країнами Центральної та Східної Європи зросли вдвічі і становлять понад 160 млрд марок. Разом з розбудовою прикордонної інфраструктури на Одері почали працювати сотні фірм, а доходи митників прикордонних територій стали порівняльними з доходами мешканців Баварії. Тільки на прикордонній торгівлі з Польщею німці заробили 20 млрд марок. Поляки також щорічно на прикордонній торгівлі з німцями заробляють понад 2,5 млрд марок [17].

Для підвищення пропускної здатності польсько-німецького кордону протягом 1991—1994 рр. кількість пунктів перепуску зросла з 11 до 16, а до 2000 р.— ще на 8.

Передумови для розбудови прикордонної інфраструктури є. Протягом останнього періоду помітно збільшився обсяг пасажирського та транспортного потоку на західному кордоні України (табл. 9.7). За 2002 р. пропуск осіб збільшився на 18 %, при цьому іноземних громадян пропущено на 34 % більше, ніж у минулому році. На 49 % зріс пропуск транспортних засобів, у тому числі на 65 % — іноземного транспорту.

Таблиця 9.7 Динаміка пасажиро-транспортного потоку через західний кордон України

Кордон з	Пасажиropотік, осіб		Зростання обсягів, %	Транспортний потік, одиниць		Зростання обсягів, %
	2001	2002 (9 міс.)		2001	2002 (9 міс.)	
Польщею	6 481 638	7 234 380	11	1 622 523	2 364 865	45
Словаччиною	447 974	537 991	20	174 804	308 464	76
Угорщиною	2 210 249	3 686 175	66	1 241 430	2 106 398	69

За даними Держкомкордону за 2001—2002 рік (західний напрям).

Поступово змінюється характер потоку — зменшується частка “шопінг-туристів”, зростає потік бізнесменів та туристів, особливо іноземних.

В Україні сьогодні реалізується низка державних програм, з допомогою яких вона намагається вирішити проблеми облаштування кордону. Це Комплексна програма розбудови державного кордону (1993 р.) і доповнення до неї; Програма створення та функціонування національної мережі транспортних коридорів в Україні (1998 р.); регіональні програми соціально-економічного розвитку; галузеві програми та програми реалізації домовленостей прикордонних областей сусідніх держав, інакше кажучи, узагоді транскордонної співпраці.

Таким чином, в організації розбудови кордону та прилеглих територій намагаються реалізувати своє бачення і плани Державний комітет охорони кордону, Державна Митна Служба, Міністерство транспорту, Міністерство економіки і з питань європейської інтеграції, інші центральні та регіональні органи влади та інституції. Однак відсутність достатнього державного фінансування та намагання регіонів вирішувати свої проблеми по можливості самостійно призвели до несистемної реалізації проектів розбудови комунікаційної інфраструктури. Насамперед реалізуються проекти, за якими є конкретні виконавці на території і які змогли забезпечити собі фінансування.

Більшість з програм розроблена давно, за старими методами, без врахування основних положень європейських конвенцій, а саме: “Європейської хартії територіального устрою”, “Основних положень політики європейського простору”, “Європейської хартії прикордонних і транскордонних регіонів” та інших документів щодо європейської транспортної політики, згаданих вище. У цих документах відчувається недостатність попередніх наслідків

можливо при розробленні програм. Не використані світові методичні рекомендації, це при тому, що існуюча статистична база в Україні, особливо з питань кордону, важкодоступна і не дає можливості розробляти обґрунтовані прогнози розвитку та конкретні інвестиційні проекти.

Інтеграцією кордонів ЄС до України набувають вирішального значення також проблеми узгодження планів територіально-адміністративного прикордонних областей сусідніх держав, стандартів будівництва комунікаційних магістралей та сервісної інфраструктури, пропускну здатності об'єктів тощо.

Важливий досвід, набутий Україною в розробці спільного проекту Українсько-польського транскордонного регіону, довів необхідність розробки загальної концепції формування і розвитку цієї транскордонної зони України спільно з територіями суміжних країн.

1. Данишевський А. Україна на перехресті геополітичних інтересів. — К.: Знання України, 2002. — 180 с.

2. Ясінський І. Europejska polityka regionalna. — Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2000, s.312.

3. Ясінський П., Мікула Н. Зовнішньоекономічна діяльність регіонів // Тернопільська політика: методологія, методи, практика / За ред. М. Долішнього. — Львів, 2001. — 719 с.

4. Ясінський О. Правові аспекти транскордонного співробітництва між територіальними громадами або владами // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — 224 с.

5. 106 Мадридська Конвенція загальних принципів транскордонного співробітництва // Бюлетень ЄЕК ООН. Женева, 21 травня 1980 р., додаткові протоколи № 1 від 5 листопада 1995 р. та № 2 від 5 травня 1998 р.

6. Постанова КМУ "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій".

7. Ізясковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та органами влади, 8.11.1995 р.

8. Сербешак І. Транскордонне співробітництво як крок до визначення місцевої регіональної політики // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів. — К.: Логос, 2000. — 224 с.

9. Ясінський М. Європейський досвід — у практику діяльності регіонів України // Зовнішньоекономічний кур'єр. — 2002. — № 5—6. — С. 3—4.

10. Мельник В. Механізми трансформації моделі українсько-польських економічних відносин у контексті стратегічного партнерства: Автореф. дис. ... канд. екон. наук / Тернопільська академія народного господарства. — Тернопіль, 2001. — 20 с.

11. Ясінський М. Досвід Карпатського Єврорегіону: поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів. — К.: Логос, 2000. — 224 с.

12. Euroregion "PRO Europa Viadrina". — Концепція 2000, р. 47.
13. Новікова А.М., Пащенко Ю.С. Вдосконалення транспортного сполучення через державний кордон України. — К., 2001. — 210 с.
14. Komornicki T. Granice Polski. Analiza zmian przenikalności w latach 1990—1996. PAN, IgiPZ, Warszawa, 1999. — 347 с.
15. Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce oraz polaków za granicą w 2000 r.
16. Forst K. Wpływ euroregionów na kształtowanie się nowego sąsiedztwa na pograniczu polsko-niemieckim //Euroregiony mosty do Europy bez granic. Warszawa: Elipsa. — 2000. — 220 s.
17. Puszciki Z. Polsko-niemiecka współpraca regionalna i transgraniczna w procesach integracyjnych Europy Wschodniej i Zachodniej // Euroregiony mosty do Europy bez granic. Warszawa: Elipsa. — 2000. — 220 s.

СОЦІОГУМАНІСТИЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

10.1. Людський вимір інноваційного потенціалу регіону

Впливом глобальних процесів, що відбуваються у світовій економіці, невідкладними завданнями України в суспільно-господарській сфері є, по-перше, подолання мобілізаційних тенденцій, які характеризували соціально-економічний прогрес у країні в умовах тоталітарного табору”, зокрема у колишньому СРСР з його авторитарним режимом, та набуття нормативних для сучасності механізмів інноваційного шляху поступу і, по-друге, перехід до інноваційної моделі розвитку.

Для більшості багатьох учених, для нашої держави не існує альтернативного інноваційному алгоритмові розвитку. “Специфіка економічної ситуації, в якій вона опинилася після розпаду СРСР, не залишає для нас вибору щодо інших сценаріїв” [1]. Зрештою у сучасному світі “міжнародна вага” держав, їхня могутність визначається не стільки наявністю у них тих чи інших традиційних виробничих ресурсів, скільки порівнянням інноваційних можливостей та змінням ефективніше їх використовувати” [2].

Доміnantним чинником інноваційної спроможності країни, її окремих та окремих господарських сегментів є впровадження нових прогресивних технологій і перехід до випуску високотехнологічної продукції, що відбувається “на основі інтелектуалізації всієї виробничої діяльності, софтизації та сервізації економіки” [3].

Ефективною підставою для успішного вирішення Україною економічних завдань є її високий інтелектуальний і, зокрема, науково-технічний потенціал. Його потужність виявляється у професійній і питомій вазі традиційних видів виробництва, науково-дослідницької, проектно-технологічної, проектно-конструкторської діяльності, наукомісткості продукції, в освітньо-квалі-

ліфікаційних характеристиках населення, його інформаційної мобільності [4].

Забезпечення життєвого циклу інновацій (генерування, концептуальне та технологічне вирішення, освоєння, інфраструктурне обслуговування, ринкова реалізація та ін.) потребує залучення широкого кола фахівців найрізноманітнішого профілю — науковців, технологів, конструкторів, інженерів, робітників, менеджерів, маркетологів та ін. З посиленням і змістовним збагаченням інноваційних процесів межі цього переліку розсуваються, змінюється його конфігурація. При цьому чим більше економіка країни набуває модальних ознак інноваційного розвитку, чим активнішим, розгалуженішим стає в ній підприємництво, тим значніша участь у інноваційній діяльності різних категорій інтелігенції, інших верств населення. Поступово, з переходом до інноваційної моделі розвитку, інноваційність стає всеохоплюючою характеристикою соціально-економічного життя суспільства. Тільки в такому якісно-кількісному параметрі інноваційних процесів, їхня ефективність і результативність залежать насамперед від інноваційної спроможності суспільства, тобто від потужності його інноваційного потенціалу.

Інноваційний потенціал суспільства — це його здатність до ефективної інноваційної діяльності, складовими якої є: інтелектуальний розвиток і креативна готовність населення, зокрема окремих категорій, що виступають безпосереднім суб'єктом інтелектуальної праці; ресурсне забезпечення інноваційної діяльності на макро- та мікроекономічному рівнях, а також її фінансування і стимулювання.

Визначальним чинником і водночас невід'ємною складовою інноваційного потенціалу є людський інтелект у його суспільному, груповому (колективному) та індивідуальному вияві. Змінування інтелектуального вектора є характерною ознакою системної взаємодії чинників, що визначають сьогоденні перспективи науково-технічного, економічного, а частково і духовно-культурологічного розвитку держави, зрештою, у глобальному вимірі — увесь подальший розвиток земної цивілізації. Без участі творчого інтелекту неможливе ні зародження фундаментальних ідей, ні формування науково-технічних проблем, ні вибір алгоритму його розв'язку, ні розробка адекватних технологічних рішень, ні конкретне впровадження результатів у практику.

1.2. Роль і місце інтелектуальної еліти в інноваційних процесах

Ключовою ролі інтелектуально-креативних зусиль в розвитку зумовило виокремлення в сучасних процесах діяльності новітньої категорії (соціальної групи) інтелектуальної еліти спеціалістів, або когнітаріату. Це фахівці високої кваліфікації, які прагнуть до самовдосконалення і особистісного розвитку не у трудовій діяльності, так і за її межами. Оскільки пов'язані з високим рівнем життя, стимулами до інноваційної діяльності когнітаріату стає не стільки зростання оплати праці, скільки можливість нарощування кваліфікації, доступність нових інформаційних як основи творчої самореалізації, професійного розвитку, формування кар'єри [5]. Таким чином, когнітаріат становить собою соціальну групу, що є носієм професійної досконалості, базовою на максимальному залученні творчого інтелекту. Становить практично синонімічним з поняттям "інтелектуальна еліта". Завдяки його запровадженню поняття еліти стають конкретнішими і точнішими, а критерії належності до еліти стають конкретнішими в контексті дослідження інноваційної діяльності категорія населення, яка відповідає обом цим поняттям, виступає головним суспільним суб'єктом інноваційної діяльності, носієм інноваційного потенціалу суспільства.

Визначення стосовно цієї категорії спеціалістів терміну "когнітаріат" ніяким чином не пов'язане з їхнім майновим статусом, економічною здатністю тощо. Навпаки, соціальним відносинам, що виникають у системі управління працею і персоналом у країнах розвинутої ринкової економіки, притаманна певна збалансованість потреб та інтересів сторін-учасників. Відбувається поступова трансформація й гуманізація суспільних процесів, у тому числі трансформація суспільних процесів ринкових трансформацій.

У функціях світового менеджменту дедалі помітнішими є тенденції, спрямовані на підпорядкованість систем управління не економічним, а гуманістичним принципам. Саме такий підхід забезпечує залучення інтелектуальних працівників, усього персоналу підприємств і установ до реалізації їхніх інноваційних здібностей і нахилів, загалом до якісно нового ставлення до праці, що в останні часи позначають поняттям "creative work". Воно означає активну творчу (креативну) діяльність, свідомо спрямовану на саморозвиток і самореалізацію особистості у процесі та завдяки процесу пошуку й осягнення принципово нових (тобто інноваційних) параметрів матеріального чи духовного продукту [6].

Сучасні тенденції “креативізації” праці в умовах розвинутих ринкових відносин найхарактернішими є для підприємств, особливо середнього і дрібного. Це пов’язано з жорсткими умовами ринкової конкуренції, які протидіють зусиллям підприємця підтримувати високий попит на продукцію та стабільно свої доходи. Ринок не допускає стабільних параметрів виробництва, оскільки ефективний бізнес несумісний з такими характеристиками, як одноманітність продукції, сталість її якісних ознак, незмінність технологій тощо. Тому підприємець вимушений постійно шукати шляхи і методи радикального оновлення продукції, причому тим активніше і стрімкіше, чим дрібніший його бізнес (великий бізнес містить певний компенсаторний резерв і має деякий час для “маневрування”). Отже, саме малі підприємці є найпершими природними генераторами інноваційних процесів, які зароджуються і розвиваються на мікрорівні. Макроекономічні зміни є наслідком “низових” інноваційних процесів, для запуску коювання і реалізації яких необхідна “критична маса” дрібних генераторів-підприємців [1].

Отже, підприємці малого і середнього бізнесу становлять нову людську ланку інноваційних процесів. Вони осмислюють об’єктивізують необхідність змін у якісних параметрах продукції, а відтак, у технологічних процесах, а подеколи й у концептуальних підходах до виробництва. Відповідно, саме вони висувують інноваційні завдання перед працівниками науково-дослідницького і науково-технічного секторів, теоретиками менеджменту і управлінським персоналом, стимулюють розв’язок цих завдань і згодом і апробують отримані результати, реалізують їх у виробничій практиці. Таким чином, малі й середні підприємці як ініціатори, безпосередньо зацікавлені не тільки в удосконаленні економічних систем, а й у її радикальному оновленні через застосування ефективних управлінських методів, технологій, ноу-хау. створюють інноваційне середовище у регіонах.

За соціологічними матеріалами, понад половини власників українських малих підприємств мають вищу освіту, майже чверть та частина деякий час працювала в наукових, науково-дослідницьких, навчальних установах (серед останніх близько третини мають наукові ступені або принаймні незавершені дисертаційні праці тощо) тощо. Таким чином, значна частина цих підприємців мала об’єктивно сприятливі умови для інтелектуального розвитку та формування творчої особистості [7], що в сукупності є індивідуальними підґрунтями здатності до інноваційної діяльності, а суб’єктивним — симптомом відповідних нахилів.

Порівняльний аналіз статистично-облікових даних про розвиток наукового потенціалу в регіонах (областях) України, а також про умови і ефективність підприємництва, зокрема інноваційних підприємств, виявив практично повну відповідність обох рядів регіональних показників областей. Це підтвердило наявність прямої кореляції між рівнем сформованості наукового потенціалу та ефективністю малого і середнього бізнесу в регіонах [7].

До речі, Львівська область у згаданому дослідженні як за показниками сформованості наукового потенціалу, так і за ефективністю підприємництва потрапила до сімки найсильніших регіонів (VI—VII рангова позиція). Не потребує доведення те, що основні можливості інтелектуального і особистісного розвитку підприємств складаються у регіонах з високим рівнем наукового потенціалу. Чим прогресивнішим науковим сектором володіє регіон і активнішим підприємництвом характеризується, тим докраще в ньому передумови для узгодженого функціонування обох основних суб'єктів інноваційного процесу — інтелектуальної еліти, зайнятої в науковій (науково-дослідницькій, науково-педагогічній, науково-технічній тощо) сфері, а також виробничого когнітаріату, критичну масу якого створюють керівники і власники дрібного бізнесу.

Водночас внаслідок особливої складності інноваційної діяльності, зумовленої її цільовою спрямованістю на нестандартні рішення, роль людських чинників і характер їхньої взаємодії залежить не стільки від кількісних параметрів їхньої активності (зокрема, від масштабів залучення до цієї діяльності), скільки від інтелектуально-кваліфікаційних, мотиваційно-вольових, морально-етичних та інших якісних властивостей людей, зайнятих в інноваційній сфері. В основу формування цих властивостей, а також їхнього вияву, зокрема в ситуаціях трудової діяльності, покладені соціально-психологічні механізми.

10.3. Соціально-психологічна характеристика інноваційної діяльності

Рольові позиції суб'єктів інноваційної діяльності є багатогранними функціонально і неоднозначними за результатами для фахового, особистісного і психо-фізіологічного розвитку, а також для соціально-психологічного статусу “виконавців”. “Позитиви” цих результатів для інноваційних суб'єктів пов'язані із специфікою їхньої нерегламентованої, неалгоритмізованої роботи в режимі, типовому для розв'язку проблемних задач (систематичне наванта-

ження пізнавальних функцій, пошуково-евристична напруга мислення, взаємодія з нестандартними носіями інформації (що). Якщо “вихідна” фахова підготовка, здібності, психологічна налаштованість людини адекватні цьому характерові роботи, її реалізація (за умов доброї організації праці) сприяє подальшому розвитку і збагаченню відповідних функцій і здібностей.

Проте навіть за гіпотетичної оптимальної відповідності характером роботи та індивідуальними характеристиками “навця” інноваційна ситуація генерує низку несприятливих обставин, котрі обмежують (витісняють) суто гуманістичні елементи способу життя. Це, зокрема, жорстка технізація, інформатизація, урбанізація середовища інноваційної діяльності, надмірне інтелектуальне й емоційне навантаження, що призводить до відповідних нервово-психічних перенапружень, обтяжує свідомість, а також дистанціює (подеколи навіть “відчужує”) людину від ближчого соціального оточення (психологічно — через “відчуженість” внутрішнього життя, і фізично — через часо-просторові обмеження).

Одним з головних факторів психологічної небезпеки суб’єктів інноваційної діяльності є практично перманентне перебування ситуації ризику. Об’єктивні, комерційно зумовлені причини цього переживання тим вагоміші, чим тісніше “зона ризику” пов’язана безпосередньо з виробництвом і чим більше вона ближена до ринків збуту продукції (ризик підприємця). Натомість суб’єктивні, суто психологічні його підстави виразніше виступають на етапах ініціювання, концептуального осмислення та впровадження нововведень (“ризик науковця”).

Відповідно до психологічних закономірностей регулювання людської поведінки, чим складнішими і суб’єктивно важливішими завдання діяльності, чим більше скомплектовані її структура, нервово-психічні та психофізіологічні механізми, тим важливіша роль у забезпеченні цієї діяльності відіграють чинники мотиваційної природи.

Тому, зважаючи на високі вимоги до суб’єктів інноваційної діяльності щодо внутрішньої саморегуляції активності, резистентності, нервово-психічних, інтелектуальних, морально-вольових навантажень тощо, мотиваційні чинники мають вирішальне значення для ефективного здійснення інновацій.

Психологічна своєрідність мотиваційних механізмів інноваційної діяльності пов’язана як із специфікою власне інноваційного процесу (його патогномонічна ознака — налаштованість на радикальне оновлення функціональних властивостей матеріальності

створеного продукту), так і з особистісними особливостями винахідника (інноваційний тип світосприйняття та новаційне ставлення до ситуації трудової діяльності).

Варіантно-створювана, творча робота націлена на формулювання проблем і вирішення складних інтелектуальних завдань, тому винахідник перебуває у стані напруженої, енергетично наповненої мотивації. Найважливішим мотивом є дія "пряма" мотивація, робота таких, що безпосередньо пов'язані зі змістом роботи. Для суб'єктів інноваційної діяльності мають бути притягальними такі суто інтелектуальні властивості мотивації, як пізнавальний інтерес, прагнення новизни, насолода інтелектуального творства, радість творчого пошуку і відкриття ("творчий рефлекс"), а також особистісне прагнення до інтелектуальної самореалізації, самоствердження через пошуково-когнітивну творчість тощо.

Для цього інноваційні мотиви, пов'язані з прагненням до самореалізації суто інтелектуальної самореалізації мають провідне регуляційне значення на етапах концептуальної розробки інновацій та більшого проектно-технологічного втілення. Натомість на етапах "ключового підприємництва" і менеджменту дійовішими є інші мотиви, продиктовані винахідницьким рефлексом, прагненням до глобального успіху, до подолання перешкод, до влади над іншими тощо.

Відносно суб'єктам інноваційної діяльності, безумовно, притягальні й економічні мотиви. Вони входять у структуру загальної трудової мотивації як неспецифічна парціальна складова, зовнішньо не пов'язана з інноваційним процесом. Економічні мотиви є рушійною силою цього процесу остільки, оскільки "виступають" трудову діяльність як таку. В цьому випадку інноваційна діяльність виступає одним із різновидів праці, котра обов'язково повинна гарантувати виконавцеві певний набір соціальних благ. Це відбувається насамперед через механізм оплати праці, розміри якої при нормальному функціонуванні економіки мають забезпечувати працівникові достатній життєвий комфорт, принаймні відповідно до стандартів певного соціуму. За сприятливішої економічної ситуації рівень матеріального забезпечення через працю повинен бути таким, який дає змогу працівникові влаштувати своє життя за власними уявленнями про людську особистісну гідність і повсякденно побутові параметри її реалізації [8].

Вимоги щодо матеріальної винагороди за працю є тим більш високими, чим складніший її характер, чим вона відповідаль-

ніша і менш регламентована. Саме тому стосовно суб'єктів інноваційної діяльності вони повинні виконуватись особливо ретельно.

На сьогодні це добре усвідомлює владна верхівка багатьох провідних країн. Особливо повчальним є досвід Японії, яка завжди відзначалась підвищеною державною турботою про науково-організаційні та науково-технічні проекти, спрямовані на вдосконалення виробничої сфери чи господарської діяльності [9], і де сучасна інноваційна політика зорієнтована на те, щоб «серйозні виробничі нововведення та “технологічні стрибки” здійснюються при батьківському піклуванні уряду» [1].

Натомість в Україні дослідження різноманітних форм підприємництва, тенденцій становлення інноваційного менеджменту, а тому числі й підготовки та використання фахівців відповідного профілю, засвідчують про поступове погіршення кількісних та якісних показників стану інтелектуального потенціалу, а також про занедбаний стан інноваційної діяльності. Зокрема, приблизно втричі зменшилась частка випускників вищих навчальних закладів, які орієнтуються на подальшу наукову роботу (з 6 % у 1990 р. до 2 % у 1995 р.). Щороку з країни емігрує в середньому приблизно 50 тис. дипломованих спеціалістів, причетних до інноваційної сфери [10].

У Західному регіоні реальну еміграційну готовність задекларували при соціологічному опитуванні 4 % представників інтелектуальної еліти, а умовну готовність (бажання виїхати, якби була така можливість) — ще 12 %. Отже, втрати інноваційного потенціалу регіону за рахунок еміграції елітарних категорій інтелігенції при певних несприятливих обставинах можуть становити до 16 %. Це є вельми загрозливим показником [11].

Не менш загрозливими слід вважати фактичні дані про “внутрішні” втрати інтелектуального потенціалу через нераціональне використання його людської складової. Наприклад, у Полтавській області в 90-х роках відбулося загальне скорочення кількості зайнятих у науковому обслуговуванні в 3,3 раза (на тлі середньостатистичного скорочення зайнятих на Полтавщині у 1,5 раза). Питома вага зайнятих у науковому секторі з 1990 р. до 1997 р. зменшилась тут з 1,05 до 0,05 % (у 21 раз). Майже у 10 разів зменшилась частота подачі заявок на винаходи і раціоналізацію [12].

Ці та інші прояви нераціонального формування інтелектуального потенціалу та його недостатнього використання є особливо вражаючими на тлі постійно декларованої позиції владних структур нашої країни щодо вдосконалення і активізації відповідних процесів.

10.4. Соціогуманістичні чинники життєдіяльності інтелектуальної еліти (аналіз емпіричних даних)

Важливою ключову роль інтелігенції (когнітаріату) у досягненні інноваційної інноваційної моделі суспільно-економічного розвитку Львівщини, зокрема соціогуманістичні параметри життєдіяльності, повинні бути предметом постійної уваги з боку владних органів та інституцій, що формують інноваційну політику.

З метою дослідження ситуації в регіоні з соціогуманістичним забезпеченням інноваційних процесів було опитано 60 представників інтелектуальної еліти (когнітаріату) Львівщини, безпосередньо зайнятих в інноваційній сфері — керівників, провідних спеціалістів наукових, підприємницьких і менеджерсько-управлінських структур (відповідно, 18, 20 і 22 особи). Опитування здійснювалось за допомогою авторської експертної карти. З'ясовувались такі питання: загальна характеристика видів інноваційної діяльності, поширених на Львівщині; їхня значимість для регіонального та загальнодержавного суспільно-економічного розвитку; мотивація інноваційної діяльності; соціальне самопочуття інтелектуальної еліти; можливості її творчої самореалізації.

У табл. 10.1 наведені основні напрями інноваційної діяльності, репрезентовані експертами.

Оцінка експертами значимості окремих видів інноваційної діяльності для соціально-економічного розвитку Львівщини та України в цілому наведена у табл. 10.2 та 10.3.

Як бачимо з табл. 10.2, експерти виявили досить високу однозначність у трактуванні напрямів інноваційної діяльності, пріоритетних для Львівщини. На думку приблизно третини з них, подальший соціально-економічний прогрес регіону залежить насамперед від застосування суто виробничих інновацій, спрямованих

Таблиця 10.1. Основні напрями інноваційної діяльності експертів, %

Види інноваційної діяльності (за предметом нововведення)	Всі експерти *	Науковці	Підприємці	Менеджери
Інформаційно-технологічні	52	89	29	20
Матеріально-продуктові	52,5	16,7	>100	67,0
Організаційно-управлінські	52,5	11,0	86,3	87,2
Інфраструктурні	20,0	25,5	26,6	33,8

* Можна було обирати довільну кількість позицій.

на радикальне оновлення матеріальної бази виробництва, реорганізацію системи власності та структури управління. Характерно, що погляди кожної з трьох категорій експертів на пріоритетність окремих видів інновацій виявилися відносно незалежними від “профілю” їхньої особистої дотичності до тієї чи іншої сфери діяльності. Окрім безпосереднього виробничого інтересу, вони керувались також загальним розумінням логіки і механізму ринкових перетворень, що визначають першочергову значимість для соціально-економічного розвитку формування матеріальної бази виробництва, нових ринків збуту тощо.

Відповідно до даних табл. 10.3 ранги значимості конкретних інновацій, виведені на підставі експертної оцінки їхнього впливу на основні складові соціально-економічного розвитку держави, цілком порівняними, а з окремих позицій — близькими і в абсолютному значенні до тих, які були встановлені щодо регіону. Там само виразно підтверджена пріоритетність нововведень, що забезпечують оновлення матеріальної бази виробництва, формування сучасних ринків збуту, власне виготовлення новаційної продукції як найважливіших чинників економічного прогресу.

Експертна оцінка мотивів інноваційної діяльності. У структурі мотивації інноваційної діяльності інтелектуальної еліти (когнітивіату) Львівського регіону виразно домінує мотив самореалізації

*Таблиця 10.2. Значимість інноваційних процесів для соціально-економічного розвитку Львівщини (за оцінками експертів)**

Рангова позиція	Вид інновацій	Підтвердження значимості, %
I—II	Впровадження нових засобів виробництва	32,5
I—II	Освоєння нових ринків збуту	32,5
III	Введення нових організаційних форм (приватизація, реструктуризація тощо)	27,5
IV	Виробництво нового матеріального продукту	22,0
V	Залучення нових комплектуючих, напівфабрикатів, сировини	17,5
VI—VIII	Виробництво нового духовно-інформаційного продукту (знань, проектів технологій, ноу-хау тощо)	15,0
VI—VIII	Створення бізнес-інкубаторів, інноваційних фондів тощо	15,0
IX	Нові види послуг	7,5

* Можна було обирати не більше трьох позицій.

Таблиця 20.3. Значимість інноваційних процесів для соціально-економічного розвитку держави (за оцінками експертів)*

Назва процесу	Ранг значимості для соціально-економічного розвитку за впливом на його складові							
	підвищення рівня зайнятості		підтримка вітчизняного виробника		підвищення конкурентоздатності національної економіки		поліпшення підготовки національної інтелектуальної еліти	
	ранг	частота підтверджень, %	ранг	частота підтверджень, %	ранг	частота підтверджень, %	ранг	частота підтверджень, %
Виробництво нових державно-інноваційного характеру					II—III	42	II	63
Виробництво нових державно-інноваційного характеру	III—IV	35	II—III	45	II—III	42	—	—
Виробництво нових державно-інноваційного характеру	II	37	I	55	I	55	V	6
Виробництво нових державно-інноваційного характеру	V	15	IV—V	23	V	26	—	—
Виробництво нових державно-інноваційного характеру	I	45	II—III	45	IV	33	—	—
Виробництво нових державно-інноваційного характеру	III—IV	35	IV—V	23	—	—	IV	10
Виробництво нових державно-інноваційного характеру	III—IV	35	IV—V	23	—	—	III	15
Виробництво нових державно-інноваційного характеру							I	70

* Можливо обрати не більше трьох позицій.

Це насамперед самореалізація через творчість, тобто мотив, органічно пов'язаний з креативно-евристичною сутністю будь-якого новотворення і нововведення. Спонукальна дія прагнення до творчої самореалізації серед самих експертів, тобто серед провідних фахівців інноваційної сфери, зафіксована майже у трьох чвертях (72,5 %), а з-поміж усього загалу учасників інноваційного процесу — у двох третинах випадків (65,0 %). Значно меншу мотивуючу функцію щодо інноваційної діяльності виконує самореалізація через суспільну значимість її результатів (37,5 %), хоча, як показано вище, спостерігається досить глибоке розуміння інтелектуальною елітою соціально-економічної ваги інновацій, їхнього різнобічного впливу на розвиток як регіону, так і всієї держави.

Основна причина цієї розбіжності розкривається при аналізі інших досліджуваних компонентів мотивації учасників інноваційного процесу. Зокрема, йдеться про дуже низьку матеріальну зацікавленість у праці з боку “інноваційних” суб'єктів, серед яких практично лише для менеджерів високий заробіток виявився достатньо вагомим мотивуючим фактором, хоча й щодо нього підтвердження дійовості цього мотиву трапляється менше як у половині випадків (40,0 %). Відтак зрозуміло, чому дуже поширеним серед інтелектуальної еліти виявився такий специфічний чинник трудової мотивації, як “відсутність іншого місця роботи” (32,0 %, а в окремих категорій — до 86,0 %), який, власне, означає негативне чи принаймні неоднозначне ставлення до актуальності місця праці. Крізь призму дійовості цього мотиву інноваційна діяльність в конкретній установі, де вони зайняті (в інституті, на фірмі, підприємстві тощо), для значної частини інтелектуалів (за результатами нашого дослідження у Львівському регіоні — це більшість, а саме: майже дві третини учасників інноваційного процесу) є частково вимушеною. Своє місце праці вони сприймають як таке, що його доводиться толерувати за відсутності кращого.

Невідрегульованість оплати інноваційної діяльності позначається на соціальній комфортності буття інтелектуальної еліти регіону. Лише для п'ятої частини інтелектуалів (20 %), зайнятих в інноваційній сфері, праця є адекватним джерелом матеріального добробуту, причому відмінні та добрі оцінки самопочуття за цим параметром розділились навпіл. Майже половина респондентів кваліфікувала рівень матеріального добробуту, пов'язаного з інноваційною діяльністю як задовільний (47,5 %), а третина — як однозначно незадовільний (в тому числі 5 % — як “нестерпний”).

Відтак мотивуюча функція оплати інноваційної праці опосередковується тією оцінкою, яку суб'єкт дає їй не стільки за об'єктивними критеріями (розмір, стабільність тощо), скільки через її порівняння з можливостями заробітку в інших споріднених або й нерідних сферах, з економічним і соціальним ефектом своєї діяльності, насамкінець, з "планкою" матеріальних (фінансових) доцільностей, яку він собі виставляє згідно з рівнем власних домагань. Зазначимо, що рівень домагань є нормальним, притаманним кожному індивідууму психологічним утворенням, похідним від загальної, а також парціальної (тобто часткової, що стосується окремих сторін життєдіяльності) самооцінки. Натомість самооцінка, в свою чергу, й рівень домагань, тісно і двобічно взаємопов'язані з життєвою фаховою, особистісною, врешті, громадянською гідністю. Не потребує доведення та обставина, що добре розвинене кожне з цих почуттів, як і позитивна професійна та особистісна самооцінка, є обов'язковими соціогуманістичними атрибутами життєвої ситуації інтелектуальної еліти.

Загалом результати здійсненого експертного дослідження свідчать про наявність низки негативних факторів, які ускладнюють трудову діяльність інтелігенції регіону, зайнятої в основних інноваційних сферах — науково-дослідницькій, організаційно-управлінській і підприємницькій.

Через низький рівень оплати праці (або/і його невідповідності об'єктивним очікуванням виконавців), її незадовільні умови, зокрема, недотримання обов'язкових вимог щодо організації інтелектуальної діяльності (йдеться про недостатнє інформаційне забезпечення, порушення демократичних засад при процедурі творчого самовияву, про обмеження вільного обміну інтелектуальною продукцією, відхилення від культурно-етичних норм ділового спілкування тощо) значна частина інтелектуальної еліти відчуває матеріальний, інформаційно-культурологічний, врешті, громадянський дискомфорт. Подеколи це призводить до загальної негативної оцінки "комфортності буття" і трансформується у несприятливе соціальне самопочуття як інтегральний суб'єктивний показник суспільно-економічної, громадянської та духовно-культурологічної необлаштованості.

Негативне соціальне самопочуття в його інтегрованій формі чи навіть окремі прояви соціального (соціально-психологічного чи естетизма формування) дискомфорту є небажаним, а радше непродуктивним феноменом суспільного життя, шкідливим або й небезпечним для життєдіяльності кожної людини, руйнівним щодо її трудової й особистісної самореалізації.

Зафіксовані у дослідженні негативні обставини життєдіяльності, зокрема недостатня соціогуманістична забезпеченість трудової ситуації, відповідно позначаються на реалізації інноваційного потенціалу інтелектуальної еліти регіону (табл. 10.4).

Дані табл. 10.4 виразно унаочнюють загальну досить низьку оцінку експертами рівня використання їхніх здібностей і кваліфікацій, пов'язаних з інноваційною діяльністю на конкретній посаді (на робочому місці). Наприклад, стовідсотковою вважає реалізацію свого інноваційного потенціалу лише кожен восьмий учасник дослідження (серед науковців — менше як кожен двадцятий, але з менеджерів — більше як четверта частина).

На підставі даних експертної самооцінки типовий рівень реалізації інноваційного потенціалу інтелігенції регіону доводиться характеризувати як “половинний”. Звичайно, слід зробити поправку на певну неточність застосованого дослідницького методу, зокрема, зумовлену специфікою експертної групи як верхівки інтелектуальної еліти, що позначається на надмірній критичності її самооцінки. Можна припустити, що застосування об'єктивного і точного методу вимірювання трудової віддачі учасників дослідження дало б дещо оптимістичніші показники рівня реалізації людської компоненти інноваційного потенціалу. Проте для наближення до розуміння соціогуманістичних механізмів інноваційної діяльності не менш важливим є розкриття власне суб'єктивних її регуляторів. Саме тому й заслуговує на увагу виявлена картина суб'єктивної оцінки інтелігенцією своєї трудової самореалізації в інноваційному процесі. Її рівень загально доводиться окреслити як “праця впівсили”, а частково — й у “чвертьсилі”. Цю ситуацію слід визнати катастрофічною як з позиції морального самопочуття однієї з найелітарніших категорій творчої інтелігенції, так і з точки зору соціально-економічних інтересів регіону та держави.

Таблиця 10.4. Оцінка експертами ступеня реалізації свого інноваційного потенціалу

Ступінь реалізації інноваційного потенціалу, %	Кількість підтверджень, % опитаних			
	Усі респонденти	Науковці	Менеджери	Підприємці
100	12,5	6,0	27,0	—
50	57,5	72,0	40,0	57,0
25	30,0	22,0	33,0	43,0
0	—	—	—	—

Отримані показники, нехай частково орієнтовні, свідчать про суттєве марнотратство духовно-інтелектуальних і морально-психологічних сил суспільства, зумовлене значною мірою "невистими" затратами його кадрового, науково-технічного, фінансового потенціалу, що, до того ж, спостерігаються в інноваційній сфері — одній з найвизначальніших для подальшого розвитку держави.

Таким чином, результати дослідження мають слугувати сигналом про наявність серйозних проблем на терені організації й соціогуманістичного забезпечення інноваційної діяльності у Львівському регіоні та загалом в Україні.

10.5. Соціогуманістичні складові механізму активізації інноваційної функції інтелектуальної еліти

Активізація життєдіяльності суспільств, зумовлена, з одного боку, закономірностями розвитку усіх форм виробництва, а з іншого — еволюційним розвитком людини, жорстко диктує необхідність впровадження шаблів інформаційно-пізнавального пошуку, а також прискорення витків циклічного інноваційного процесу. Відповідно послідовно зростають вимоги і щодо питомої ваги та значимості творчо-інтелектуальної компоненти у структурі людської діяльності. Це стосується як інтенсифікації інтелектуально-креативних зусиль окремої особистості, так і адекватних структурних виражень у пропорціях затрат людськими спільнотами фізичної та розумової, регламентованої і творчої праці, з поступовим дедалі значущим акцентуванням пріоритетності інтелектуальних засад.

Заставлення концептуальних підходів до проблеми ефективного залучення інтелектуальних сил суспільства в інноваційні процеси з сьогоденними реаліями життєдіяльності інтелектуальної еліти не дає достатніх підстав для оптимістичних прогнозів щодо перспектив інноваційного розвитку, зокрема Львівського регіону. Більше того, соціологічні дослідження виявили значну розбіжність, по-перше, між науково-теоретичним і повсякденним ("common sense") баченням місця і ролі інтелектуальної еліти в інноваційних процесах, і, по-друге, між декларованою стратегією структурами орієнтацією на інноваційну модель соціально-економічного прогресу [13] та практично здійснюваними заходами, спрямованими на забезпечення сприятливих параметрів життєдіяльності, в тому числі — умов праці інтелектуальної еліти (точніше, майже повною відсутністю таких заходів).

Подібний стан речей свідчить про недостатню налагодженість суспільних і господарських механізмів реалізації інноваційної парадигми, яка окреслює напрями та методологію подальшого розвитку української держави. Серед цих механізмів особливе місце посідає соціогуманістична компонента, оскільки від стану і дійовості чинників, що її утворюють, залежить комфортність життєвого простору інтелектуальної еліти та її соціальне самопочуття як морально-психологічна і мотиваційна основа індивідуальної інноваційної спроможності, а відтак успішної реалізації інноваційного потенціалу суспільства в цілому.

Виявлена кореляція між негативними параметрами ситуації життєдіяльності інтелектуальної еліти, що суб'єктивно відтворюються у почутті соціального дискомфорту, та низьким рівнем реалізації її інноваційного потенціалу однозначно підтверджує, що інноваційна спроможність інтелігенції значною мірою залежить від ступеня її соціальної захищеності, а у ширшому розумінні — від соціогуманістичних характеристик її життєвого простору. Отже, реалізація соціогуманістичних засад у ставленні суспільства до своєї інтелектуальної еліти є необхідною складовою (напрямом, вектором) інноваційної політики на державному та регіональному рівнях.

Концептуально соціогуманістичний вектор інноваційної політики полягає в зорієнтуванні відповідних управлінських рішень і заходів на досягнення оптимальних показників рівня життєдіяльності та комфортного соціального самопочуття інтелектуальної еліти, насамперед її категорій, зайнятих у інноваційній сфері. Стратегічну мету реалізації цього напрямку умовно можна позначити як соціогуманістичне забезпечення інноваційної спроможності інтелектуальної еліти (когнітаріату). Шляхом досягнення цієї мети є раціональне, науково обґрунтоване (з позицій економіки, соціальної психології, аксіології тощо) регулювання процесу задоволення найнагальніших потреб інтелігенції та реалізації її ціннісно-орієнтаційних очікувань. При цьому слід брати до уваги важливість таких моментів:

збалансований підхід до задоволення первинних і вторинних потреб суб'єктів інноваційної діяльності з урахуванням актуальних параметрів їхнього соціального самопочуття (на підставі застосування спеціального соціологічного моніторингу), а також економічних, організаційно-технічних та інших можливостей держави (регіону);

гуманістичне наповнення змісту самих потреб інтелігенції через систему аксіологічного виховання;

...відхилення негативних тенденцій впливу ринкового середовища на ціннісні орієнтації інтелігенції та актуалізацію її потреб щодо розширення спектру пропозицій товарів і послуг, при неадекватності реальної купівельної спроможності зазначеної категорії споживачів, а також їхня переважна неготовність критично аналізувати і "фільтрувати" надмірні ринкові пропозиції).

Водночас важливо враховувати інноваційну функцію самих невдоволеніх потреб, зокрема, їхній динамізм, активне розширення і диференціювання у ринкових умовах, що є імпульсом, з одного боку, до інноваційної ініціативи товаровиробників, з іншого — до інтенсивного нарощування інноваційних зацікавлень усього загалу населення. Тому за умов прогресивного цивілізаційного розвитку виникає "затребування" щодо вдосконалення об'єктивних параметрів матеріального і духовного життя людської спільноти необмеженою доступиме. Ця тенденція конкретизується у нарощуванні критичальних показників якості "світу речей" і духовно-інформаційних векторів відповідно до розширення, ускладнення та якісного збагачення людських потреб. Адекватно задовольняти ці потреби спроможні саме продукти інноваційної діяльності, через яку реалізуються відповідні інтелектуальні та креативно-евристичні затрати суспільства. Внутрішньою рушійною силою цієї діяльності має служити креативно-евристична мотивація, яка становить ядро інноваційної активності і дає поштовх до виходу за рамки звичного пізнання і звичних чинлень про природу та якісні параметри речей і явищ.

Здійснення теоретично окресленої перспективи щодо формування істинно інноваційної (креативної, евристичної) мотивації залежить від соціально-економічного становища і соціально-психологічного статусу інтелектуальної еліти. Щоб стати реальним, ефективним інноваційним суб'єктом, вона має керуватись у своїй діяльності потребами пізнання, розвитку і творчості, а не потребам викликання, які, за нашими даними, домінують у значній частині відповідних категорій інтелігенції Львівського регіону. Тому передумовою реалізації соціогуманістичного вектора інноваційної політики в регіоні мають бути:

...максимальне вивільнення інтелектуальної еліти інноваційної сфери від проблем первинного рівня (матеріально-побутове забезпечення, сприяння оптимальному облаштуванню щоденного життя тощо);

...формування у працівників інноваційної сфери соціально-психологічних властивостей, що є чинниками інноваційної активності особистості (когнітивних і креативно-евристичних нахилів, схильності до нестандартних, ризикових рішень тощо);

інноваційний підхід до вирішення кадрових питань (відбір фахова підготовка для інноваційної сфери претендентів, наявних соціально-психологічними, характерологічними, психофізіологічними якостями, що відповідають вимогам інноваційної праці загалом та конкретного її профілю);

утримання високої “планки” вимог стосовно професійної підготовки претендентів на посади у закладах (інститутах, установах, підприємствах) інноваційної сфери з урахуванням профілю і вимог майбутньої діяльності;

орієнтація на сучасні особливості діяльності інтелектуальної верхівки інноваційної сфери, представники якої здебільшого повинні поєднувати якості генераторів нових ідей з якостями ефективних керівників творчого колективу, тобто, по суті, два різні планові і не завжди сумісні інноваційні таланти — когнітивно-сиристичний і організаторсько-управлінський, або менеджерський

виховання власне елітарної особистості за сутнісними ознаками (чесність, принциповість, високоморальне ставлення до питань інтелектуальної власності, ділова точність і відповідальність тощо);

орієнтування суспільних потреб на соціальні цінності та наповнення їх гуманістичним змістом. З урахуванням тенденції, якою інноваційний процес “рухається” у напрямі, котрий характеризується і окреслюється характером суспільних зацікавлень і запитів, здійснення цього підходу сприятиме не лише розвитку інноваційної діяльності, нарощуванню її суспільного потенціалу, а й піднесенню інноваційного процесу на принципово новий щабель завдяки певному його зміщенню у духовно-культурологічну площину.

У регіональній інноваційній політиці необхідно передбачити перспективу майбутнього переходу суспільства до загальної інноваційної моделі розвитку. Відповідно належить “підтягувати” загальний інтелектуальний і духовно-культурний рівень усього населення — шляхом інформаційного забезпечення, підвищення комп’ютерної грамотності, ціннісних потреб кожної особистості за рахунок соціогуманістичного наповнення інтересів і запитів, зокрема, естетизації матеріальних потреб, виховання культури його помірного задоволення, здатності до самокритичної оцінки власних бажань через призму духовних цінностей [14].

З метою формування у суспільстві сприятливого для інноваційних процесів соціально-психологічного клімату слід розробити інформаційні, виховні та законодавчі заходи, спрямовані на певне урівноваження сучасних ринкових критеріїв ефективності дія-

в особистості в цілому (таких, як користь, вигода, дохід, рівень забезпеченості тощо) з критеріями духовно-етичного, гуманітарного і, власне, гуманістичного плану (такі, як, духовність, людяність, доброта, справедливість, соціальна інтеграція), що врешті-решт є основним предметом гуманістичного виховання особистості й соціуму загалом.

Основним об'єктом суспільного зацікавлення і соціогуманістичного осудування у контексті реалізації інноваційної політики, зокрема у Львівському регіоні, повинні бути підприємці. Саме ця категорія інтелігенції (насамперед керівники та власники підприємств малого бізнесу) виконує основні функції в інноваційному процесі (генерування новаторських ідей, формування інноваційних середовища, "освоєння" інноваційних продуктів, формування ринку інноваційних товарів, зворотний зв'язок зі споживачем тощо). Підприємці виступають своєрідним "посередником" між двома ланками інноваційного процесу, узгоджуючи інноваційні потреби і пропозицію шляхом використання проміжного інноваційного продукту результатів діяльності науково-дослідних, проектно-конструкторських та проектно-технологічних установ. Таким чином, саме підприємці забезпечують замкнутість інноваційного процесу і дають імпульс до його "переходу" на новий, вищий етап, або безпосередньо "працюють" на розвиток інноваційного процесу.

Безпечність отримана соціологічна інформація засвідчує несприятливість матеріальних умов їхньої праці, відчуття соціально-економічного дискомфорту та пов'язаний з цим значною мірою вимушений характер трудової мотивації. Зважаючи на особливості цієї категорії інтелігенції (характерологічна та професійна мобільність, різноплановість ділових нахилів, однозначна орієнтованість на високі доходи та прибутковість підприємництва), слід передбачити значну ймовірність того, що певна їхня частина раніше чи пізніше покине підприємництво або й інноваційну сферу взагалі у пошуках кращої роботи (при експертному опитуванні відповідні настрої висловили майже кожен третій представник малого бізнесу).

Це потребує, окрім залучення соціально-економічних механізмів ринкової підтримки підприємницької діяльності, також застосування соціогуманістичних заходів, спрямованих на:

створення у регіоні адекватної громадської думки про дрібне підприємництво як обов'язковий чинник ринкових перетворень і необхідний чинник інноваційного розвитку; прищеплення національно шанобливого і доброзичливого ставлення до малих підприємств, що має базуватись на усвідомленні їхньої ключової ролі

в інноваційному процесі, а відтак — у забезпеченні позитивної динаміки основних показників господарського і суспільного життя регіону;

забезпечення певного набору якісних характеристик “класу” малих підприємств як власне когнітаріату, тобто елітарної категорії фахівців-інтелігентів. Критеріальними ознаками для вирішення відповідних кадрових питань (навчально-виховних, професійно-орієнтаційних тощо), а також для вибору мотиваційних регуляторів діяльності мають бути як мінімум такі: професійна адекватність досконале володіння уміннями і навичками ділової поведінки; розвиненість творчого інтелекту; винахідницький “рефлекс”; ділова і характерологічна мобільність; інтелігентність і порядність як риси особистості; самоусвідомлення себе як професіонала високого класу, визначальної фігури інноваційної сфери, інтелігента;

активне залучення підприємницького когнітаріату до громадянського, духовно-культурницького, “товариського” життя регіону;

створення сприятливих умов для систематичного інформаційного обміну, ділового спілкування і безпосередньої співпраці підприємств малого і середнього бізнесу з іншими інноваційними суб'єктами, що забезпечить соціально-психологічну основу системних і цілісних інноваційних взаємин. Структурно-організаційним вирішенням цього питання можуть слугувати інноваційні центри, лабораторії, клуби, інші інфраструктурні утворення.

Особливою проблемою інноваційної політики в регіоні є сприяння утворенню і подальша підтримка малих наукових (науково-технічних) підприємств у сфері НІНО (наука і науково-обслуговування). Цю структурно-організаційну форму, що безпосередньо поєднує малий бізнес з науково-дослідною, проєктно-конструкторською та іншими видами діяльності, а також менеджментом, можна розглядати як інтегральну модель реалізації інноваційного потенціалу. Крім відповідних суспільно-економічних функцій, вона виконуватиме і компенсаторну соціогуманістичну функцію — забезпечення представників основних категорій інтелектуальної еліти повноцінною працею, спроможною окремизувати ряд параметрів її життєдіяльності, а отже, радикально поліпшити соціальне самопочуття еліти.

Під час розробки державної та регіональної програм інноваційного розвитку систему соціально-економічних і правових механізмів “активування інновацій” необхідно доповнити (наповнити) такими соціогуманістичними аспектами:

необхідність на формування інноваційних якостей в основних центрах інноваційної еліти, зокрема у представників “когнітивної”, “менеджменту” та наукової (науково-технічної) інтелектуальної еліти;

соціогуманістичне наповнення (гуманізація) інноваційних процесів між основними суб'єктами інноваційної діяльності;

застосування соціально-психологічних методів при формуванні загального інноваційного клімату в регіонах і державі.

В апараті інститутів та установ, відповідальних за інноваційні процеси (міністерств, відомств, регіональних адміністративних органів тощо) доцільно створити підрозділи, групи або хоча б окремі посади, за якими буде закріплено “ведення” питань, пов'язаних з соціогуманістичним забезпеченням відповідних блоків інноваційної діяльності.

Особливе соціогуманістичне значення для розвитку і ефективності інноваційних процесів, зокрема для забезпечення дійсності мотиваційних механізмів інноваційної діяльності, має правова захист наукової праці й інтелектуальної власності. Україні потрібен основоположний закон про науку і наукову діяльність, який би охоплював питання взаємовідносин юридичних осіб між собою і з державою. На низовому рівні повинні діяти закони, які закріплювали юридичний статус наукового працівника, право на інтелектуальний продукт, контрактну систему найму і т. ін. [15].

Необхідність і перспективність соціогуманістичного підходу до забезпечення інноваційного процесу пов'язані з тим, що цей підхід, по-перше, спрямований на підвищення і захист ціннісно-інформаційної сфери не лише суб'єктів інноваційної діяльності, а й всього загалу населення як споживача матеріального і духовно-інформаційного продукту, наділеного новими якісними параметрами, прогресивними функціями і змістом; по-друге, націлений на встановлення і дотримання в суспільстві загальнолюдських, національних, індивідуальних вартостей в гуманістичному сенсі; по-третє, ставить у центр уваги соціально-економічного розвитку людини як суб'єкта інтелектуальної діяльності, творчу індивідуальність, носія благородних духовно-культурницьких цінностей, висуваючи при цьому на порядок денний стратегію її соціально-психологічної підтримки, гуманістичного опікування життєвим простором з метою всебічного забезпечення її життєвості.

Таким чином, послідовна орієнтація інноваційних процесів на досягнення і реалізацію соціогуманістичних цінностей сприяти-

ме поступовому зближенню концепції інноваційного розвитку з ідеологією сталого розвитку. Це дасть змогу в перспективі об'єднати обидві моделі суспільного прогресу в єдину цілісну стратегію сталого інноваційного розвитку людської цивілізації.

1. *Бажал Ю.М.* Інноваційна теорія економічного розвитку. М. Туган-Барановський, Й. Шумпетер і проблеми перехідної економіки України: Наукові записки. — Т. 18. — Економіка України. К.: Видавн. дім "КМ Академія" Нац. університет Києво-Могилянська Академія. — 2000. — С. 3—4.

2. *Покропивний С.* Інноваційний менеджмент у ринковій системі господарювання // Економіка України. — 1995. — № 2. — С. 25.

3. *Лапко О.* Інноваційна діяльність в системі державного регулювання. — К.: ІЕПНАУ, 1998. — С. 14.

4. *Чабан В.* Невідкладні проблеми вишколу наукової еліти // Національна еліта та інтелектуальний потенціал України: Матеріали міжнародної наукової конференції. — Львів, 1996. — С. 132—133.

5. *Коваль Л.А.* Соціально-психологічні аспекти інновації праці та проблеми її стимулювання / Економіка: проблеми теорії і практики. — Вип. 46. — 2000. — С. 54—55.

6. *Иноземцев В.Л.* За десять лет к концепции постэкономического общества. — М.: Academia. — 1998. — С. 314.

7. *Кравець В.І.* Регіональні аспекти мотивації інноваційної діяльності // Регіональні перспективи. — 2000. — № 2—3. — С. 359.

8. *Вовканич С., Копистянська Х., Риндзяк О.* Структура та особливості мотивації зайнятості // Економіка України. — 2002. — № 3. — С. 43—52.

9. Сильные стороны Японии. / Дж. Грейсон, К. О. Делл. Американский менеджмент на пороге XXI века. — М.: Экономика, 1991. — 320 с.

10. *Покропивний С.* Інноваційний менеджмент у ринковій системі господарювання // Економіка України. — 1996. — № 7. — С. 24—31.

11. *Бідак В.Я., Копистянська Х.Р., Григоренко О.В.* Соціальне самопочуття та еміграційні установки інтелігенції // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. — Вип. ІХ. — Львів, 1999. — С. 148.

12. *Камеліна О.В., Горскін Р.Л.* Проблеми становлення і розвитку інноваційного підприємництва // Регіональні перспективи. — 1999. — № 2—3. — С. 41—42.

13. Європейський вибір. Концептуальні принципи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002—2011 рр. Послання Президента України Верховній Раді.

14. *Вовканич С.Й.* Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. — Львів: ЛБА., 2001. — С. 17, 211.

15. Концепція створення державної системи розвитку і захисту національних критичних технологій // Вісник НАН України. — 1998. — № 11—12. — С. 6.

МЕХАНІЗМ АКТИВІЗАЦІЇ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ТА ТЕХНОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

11.1. Шляхи активізації регіональної науково-технічної політики

Примноження серед стратегічних пріоритетів держави переходу на інноваційний шлях розвитку економіки, про що було заявлено в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000—2004 рр.” й підтверджено у його Посланні “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки”, передбачає кардинальну зміну ставлення до науково-технічної та інноваційної діяльності у державі, активне залучення до розбудовчих процесів наявного науково-технічного потенціалу і ефективно його використання як на державному, так і на регіональному рівнях. Все це має втілюватися у державній науково-технічній політиці.

Основні теоретико-методичні засади державної науково-технічної (або технологічної) політики та механізми її здійснення в Україні викладені в [1], а регіональної — в [2]. Аналіз науково-технічної політики нашої держави за десять років незалежності дає всі підстави віднести її до так званого четвертого типу — депресивного, який властивий більшості постсоціалістичних країн, особливо країн СНД, якого досі не знала світова практика [1, с. 10]. Це той випадок, коли державна науково-технічна політика не спрямована бодай на підтримку існуючого технологічного рівня та наукового потенціалу держави.

Основу науково-технічного потенціалу становлять наукові кадри, тобто фахівці, безпосередньо зайняті у науково-технічній сфері.

У розвинених країнах [1, с. 96], де наука виконує роль головного фактора відтворювального процесу, питома вага дослідницьких працівників у складі робочої сили досить висока. Наприклад, у Че-

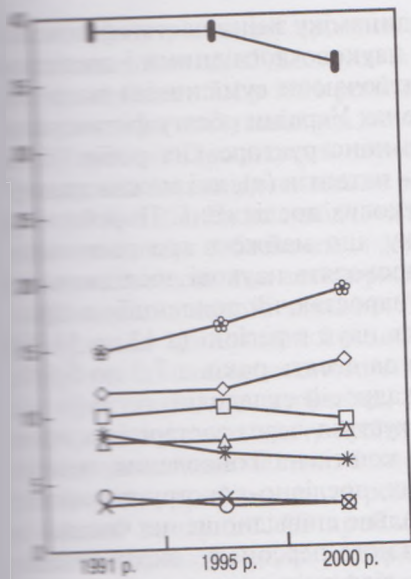
хії цей показник становить 23 дослідники на 10 тис. зайнятих в економіці; в Угорщині — 29, Польщі — 34, Німеччині — 61, Японії — 96, а в середньому у країнах Європейського Союзу — 50. Це наукові та інженерно-технічні працівники, які професійно займаються науковими дослідженнями та розробками і безпосередньо беруть участь у створенні нових знань, продуктів, процесів, методів і систем, а також адміністративно-управлінський персонал, який здійснює безпосереднє керівництво дослідницьким процесом.

В Україні кількість дослідників протягом 90-х років за офіційними статистичними даними [3] скоротилася більш як у 2,4 рази на 10 тис. зайнятих в економіці, станом на 1.01.2000 р., припадає 41 дослідник.

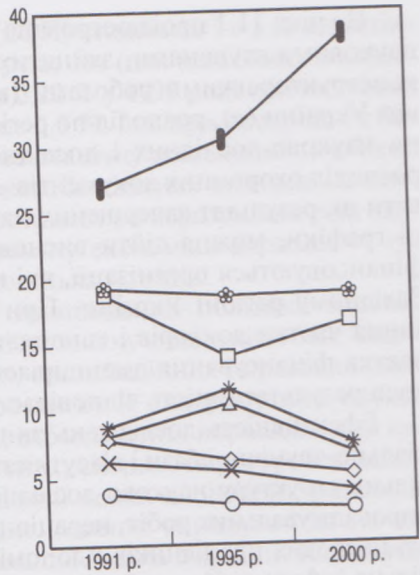
Зупинимося на регіональних особливостях науково-технічного потенціалу, які склалися в Україні, та шляхах його активізації. За насиченістю дослідниками регіони України значно відрізняються один від одного. Цей показник значною мірою характеризує стан технологічного розвитку регіонів. Найвищий він у Києві — 256, далі йдуть Північно-Східний регіон — 63, Придніпровський — 34, Донецький — 28, Кримський — 27, Південний — 25, Західний — 19 і Центральний — 10. Поділ України на регіони та їхні назви взято відповідно до територій, віднесених до сфери впливу наукових центрів: Донецький — Луганська та Донецька області; Західний — Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська та Чернівецька; Північно-Східний — Полтавська, Сумська та Харківська; Південний — Миколаївська, Одеська та Херсонська; Придніпровський — Дніпропетровська, Запорізька та Кіровоградська; Кримський — АР Крим та м. Севастополь. Окремо виділені м. Київ та Центральний регіон, у складі Вінницької, Житомирської, Київської, Хмельницької, Черкаської та Чернівецької областей.

Якщо за основу розрахунків взяти кількість фахівців з науковими ступенями доктора і кандидата наук, включаючи науково-педагогічних працівників (сумісників), які виконують наукові дослідження і розробки, то з розрахунку на 10 тис. зайнятих в економіці ситуація в Україні та її регіонах виглядає так: Україна — 24, м. Київ — 140, Північно-Східний регіон — 36, Південний — 20, Західний — 17, Кримський — 17, Придніпровський — 16, Донецький — 10, Центральний — 4.

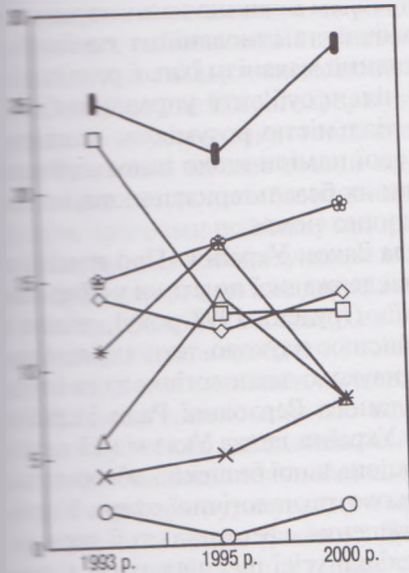
Слід відзначити, що й наявний у регіонах науковий кадровий потенціал використовується не повною мірою через недостатню нечітко визначене на державному рівні пріоритетів фінансове забезпечення.



а



б



в

- Київ
- * Донецький
- ◇ Західний
- ⊗ Північно-Східний
- △ Південний
- Придніпровський
- × Центральний
- АР Крим

Рис. 11.1. Динаміка змін у сфері науково-технічної діяльності в регіонах України

На рис. 11.1 проілюстровано динаміку зміни частки фахівців з науковими ступенями, зайнятих науково-дослідними і дослідно-конструкторськими роботами (включаючи сумісників) по регіонах України (а), розподіл по регіонах України обсягу фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (б) та розподіл охоронних документів — патентів (в), які можна трактувати як результат завершених наукових досліджень. Порівнюючи ці графіки, можна дійти висновку, що майже в три рази недофінансовуються організації, які проводять наукові дослідження у Західному регіоні України. При наростаючій тенденції до зростання частки докторів і кандидатів наук в регіоні (з 12 до 14 %), частка фінансування зменшилася за десять років з 7,9 до 5,4 %, хоча результативність відповідає кадровій складовій.

Ефективність досліджень знижується через застарілість матеріально-технічної бази і відсутність коштів на її оновлення, нездовільну структуру науково-дослідних, дослідно-конструкторських і впроваджувальних робіт, нерациональне співвідношення чисельності наукових працівників і допоміжного персоналу, вкрай нездовільне інформаційне забезпечення, відсутність ринку науково-технічної продукції і попиту на неї, низьку інноваційну спроможність виробництва. На вирішення цих проблем повинна насамперед сфокусуватись державна науково-технічна та інноваційна політика і запроваджуватись в державі ефективний механізм їхньої реалізації.

Парадоксальним є те, що усі чільні суб'єкти управління науково-технічною й інноваційною діяльністю розуміють, декларують і законодавчо підкріплюють свої наміри щодо інноваційного шляху розвитку економіки України як безальтернативного, однак конкретних ефективних дій практично немає.

Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності”» (грудень 1998 року), згідно з яким Кабінет Міністрів України здійснює науково-технічну політику держави, схвалила “Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України” (Постанова Верховної Ради України від 13 липня 1999 року). Президент України видав Указ від 13 жовтня 1997 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 19 вересня 1997 року “Про стан науково-технологічної сфери України та невідкладні заходи щодо підвищення ефективності її державного регулювання”» тощо. Про наслідки усієї цієї діяльності в державі красномовно сказав экс-прем'єр-міністр України А. Кінах 3 вересня 2001 р. на нараді, присвяченій новітнім біотехнологіям [4]. Він зазначив, що у більшості розвинутих країн частка витрат на науку з

національному внутрішньому продукті (ВВП) становить 3—5 % з постійною тенденцією до збільшення. А у нас він (цей показник) послідовно зменшується з 3,1 у 1991 році до 0,22 % у 1999 році при планових зменшеннях на наступний рік менше 0,3 %. І це при тому, що і в Законі України “Про науку і науково-технічну діяльність”, і в Указі Президента встановлена нижня межа бюджетних видатків на науку — 1,7 % ВВП. Це вже свідчить не лише про нерозуміння ролі науково-технічного забезпечення розвитку економіки держави — тут переважає свідомо антидержавницька позиція.

Головною метою державної інноваційної політики під час впровадження інноваційної моделі розвитку економіки має стати створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсоощадних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції. Ці проблеми повинні вирішуватися на загальнодержавному рівні — Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів, міністерствами і відомствами.

Ці органи законодавчої й виконавчої влади разом з обласними радами і обласними державними адміністраціями є також суб'єктами регіональної науково-технічної й інноваційної політики як складові державних політик.

Основою для їхнього формування повинні бути довгострокові прогнози науково-технічного розвитку держави та її регіонів, виділення з яких визначаються пріоритети розвитку науки та техніки, їхнє ресурсне забезпечення. На підставі прогнозів слід формувати програми розвитку пріоритетних напрямів науки і техніки.

Звичайно, прогнозування в умовах економічних катаклізмів, що відбувалися в нашій державі, справа невдячна. Однак сьогодні в умовах певної стабілізації економіки слід підвищити роль прогнозування при виробленні соціально-економічної і зокрема науково-технічної політики як державної, так і регіональної.

В цьому плані доцільно відзначити роботу, проведену в Донецькому регіоні, де з ініціативи обласної державної адміністрації та за участю Національної академії наук України і Донецького наукового центру з урахуванням прогнозу [5] розроблено “Програму науково-технічного розвитку Донецької області на період до 2020 року”. Важливим у цій справі є те, що Президентом України для забезпечення виконання згаданої Програми видано Указ “Про заходи щодо стимулювання науково-технічного розвитку Донецької області”, яким передбачено шляхи ресурсного забезпечення

реалізації програми. А незадовго до цього Верховною Радою України ухвалено закон про утворення у м. Донецьку технопарку “Вуглемаш”, на який поширюється дія Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків “Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка”, “Інститут електрозварювання імені Є.О. Патона”, “Інститут монокристалів”» [6].

Разом із зонами пріоритетного розвитку, створеними раніше у Донецькій області, із створенням технопарку на пільгових засадах в оподаткуванні та щодо митних зборів, за рахунок яких запроваджено накопичувальні рахунки з інноваційних проектів на науково-технічний розвиток, закладено також економічну й організаційну основу для активізації науково-технічної та інноваційної діяльності у Донецькому краї та реалізації активної регіональної науково-технічної й інноваційної політики.

Певна аналогічна робота проведена у Харківській області, де в свій час було визначено пріоритети науково-технічного розвитку, розроблено програму “Харківський технокрай-2010” і створено відповідно до згаданого вище Закону України технопарк “Інститут монокристалів”.

Перші результати роботи технопарків [7] сповнюють надію, що загальноприйнята у світі форма інноваційної діяльності в умовах України, хоча й дещо відмінна за своєю суттю, ніж це є в світі, завдяки функціонуванню Закону України “Про спеціальний режим інвестиційної й інноваційної діяльності технопарків” [6] дасть можливість ефективніше використовувати науково-технічний потенціал України як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

В обох наведених прикладах активними учасниками формування елементів механізму реалізації регіональної науково-технічної політики виступали регіональні наукові центри — Донецький і Північно-Східний.

Регіональні наукові центри Національної академії наук України і Міністерства освіти і науки України (їх є в Україні шість) згідно зі своїм статусом можуть виступати головними організаціями з розробки довгострокових прогнозів науково-технічного розвитку регіонів і на основі визначених пріоритетів, які повинні затверджуватися сесіями обласних рад регіонів, формувати і організовувати розробки відповідних регіональних науково-технічних програм. Замовником мали б виступати обласні ради і державні адміністрації, окремі міністерства та відомства.

Особливо важливим у цій справі є питання ресурсного забезпечення робіт — чи то розробки прогнозів, чи реалізації програм.

Відповідно до затверджених пріоритетів науково-технічного розвитку регіонів регіональний науковий центр визначає пріоритетні напрями фундаментальних і прикладних наукових досліджень і згідно з цим розробляє програму розвитку галузі науки і техніки та обслуговування регіону, яка програмувала б структурні зміни у науковому комплексі регіону, систему підготовки науково-технічних кадрів з дефіцитних спеціальностей, заходи щодо розвитку інфраструктури регіону, інформаційного забезпечення науково-технічної й інноваційної діяльності.

Цілий досвід такої роботи вже накопичений у наукових центрах. Більше вже говорилося про роботу Донецького і Північно-Західного наукових центрів. Придніпровський науковий центр НАНУ і МОНУ був головним розробником Програми соціально-економічного розвитку Придніпровського регіону. У Західному науковому центрі НАНУ і МОНУ розроблено Програму розвитку наукового комплексу Західного регіону України на основі нових перспектив геологічної та геофізичної науки, сучасних технологій видобутку і видобутку горючих копалин, охорони навколишнього середовища тощо. Однак її реалізація виявилася проблематичною через відсутність ресурсного забезпечення, як і реалізація розроблених в середині 90-х років програм соціально-економічного розвитку регіонів України — Карпатського, Поділля, Полісся, Придніпровського.

У Західному регіоні України є всі передумови для розробки програми виробничої кооперації на підставі угоди про організаційні та соціально-економічні засади розвитку співпраці на основі використання сучасних досягнень науки і техніки, взаємодіючої кооперації, яку підписали голови обласних державних адміністрацій Західного регіону України і голова Західного наукового центру НАН і МОН України [8]. Фінансове забезпечення розробки програми здійснюватимуть обласні державні адміністрації регіону.

У рамках наукового центру є всі можливості для науково-технічної кооперації, кооперації у придбанні обладнання і колективного використанні дорогих приладів.

Важливим щодо активізації інноваційної діяльності у регіонах на державі в цілому є створення умов для реалізації інноваційного потенціалу малих підприємств. Йдеться про забезпечення співробітництва малих підприємств з науково-дослідними і навчальними закладами, створення венчурних фондів, спеціальної інфраструктури, баз даних з інноваційних проектів, стимулювання виробництва малими підприємствами продукції на експорт, високотех-

нологічної інноваційної продукції, запровадження ресурсозберігаючих технологій, відновлювальних джерел енергії. У Західному науковому центрі така робота щодо інформаційного забезпечення малих підприємств, активізації маркетингових досліджень у науково-технічній сфері започаткована в рамках програми роботи з науковою молоддю, яка реалізується спільно з Львівською обласною державною адміністрацією за участю головних управлінь освіти і науки, молодіжної політики, спорту і туризму, ради ректорів вищих навчальних закладів Львівського регіону.

Аналіз стану науково-технічної й інноваційної діяльності в регіонах ще раз підтверджує, що для їхньої активізації вкрай необхідним є потужний фонд розвитку (підтримки) науково-технічної й інноваційної діяльності і активна в цьому напрямі діяльність обласних державних адміністрацій та обласних рад.

11.2. Механізм реалізації технологічної складової регіональної науково-технічної політики

Визначальною умовою вступу України до Євросоюзу, як наголошується у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000—2004 роки” є забезпечення її сталого економічного зростання, пов’язаного з опануванням інноваційного шляху розвитку економіки країни. Утвердження України як високотехнологічної держави з конкурентоздатною економікою зумовлене також глобалізаційними процесами, які відкривають великі можливості у розширенні обміну товарами, послугами, інформацією, технологіями, капіталом, однак несуть і істотні загрози щодо збереження економічної незалежності держави. Йдеться про загрозу “розчинення” української економіки в середовищі економік країн Європейського Союзу, яке власне і починається з технологічної залежності України від розвинутих країн.

Під економічною безпекою розуміється здатність економіки певної держави забезпечити стабільний розвиток виробництва на базі підвищення технологічного рівня галузей і регіонів, орієнтованого на забезпечення їхньої конкурентоспроможності, збільшення експортного потенціалу з метою переходу до сталого економічного зростання. Вона охоплює такі різновиди безпеки, як фінансова, енергетична, науково-технічна, технологічна та ін. Виникнення загрози економічній безпеці має такі ознаки: низька конкурентоспроможність та зростаюче технологічне відставання

... країни від розвинених країн; неефективність структури зовнішньої торгівлі, а саме: низька частка торгівлі готовими виробами в експорті товарів паливно-сировинної групи, надто низька вага в експорті високотехнологічної та інформаційно інтенсивної продукції; у сфері торгівлі послугами — мізерна частка торгівлі ліцензіями, “ноу-хау”, інжиніринговими, управлінськими послугами, яка супроводжується нееквівалентним обміном з розвинутими країнами; масовий відтік за кордон високоінтелектуальних і наймобільніших трудових ресурсів вищої кваліфікації; втрата значних традиційних ринків збуту продукції машинобудування через її неконкурентоспроможність і відсутність виваженої економіко-соціальної політики держави, ввезення в країну технічно застарілих та екологічно небезпечних виробництв, ввезення іноземними товарами (нерідко сумнівної якості) товарів місцевого виробництва з внутрішнього ринку.

Науково-технічна загроза в Україні виникає внаслідок зростаючого відставання від розвинутих країн світу у сфері науки та інновацій, поступової втрати інформаційного простору. Її ознаками є втрата наявних передових позицій у кількох пріоритетних напрямках світової науки та здатності їх утримувати; руйнування вітчизняних наукових шкіл внаслідок втрати визнаних висококваліфікованих і талановитих молодих учених; обмеженість наявних технологічних розробок з ряду напрямів сучасного та новітнього науково-технічних укладів; нездатність впроваджувати наукові винаходи у виробництво. Свідченням руйнування науково-технічного потенціалу держави є також і те, що нові ідеї, найпередовіші технологічні знання, майже завершені перспективні розробки скуповують іноземні фірми за низькими цінами.

Найсуттєвіші ознаки виникнення технологічної загрози — мізерна частка наукомістких, інформаційних унікальних передових технологій у сфері матеріального виробництва, технологічна багатокласовість та пов'язані з нею значні диспропорції між технологічними засобами виробництва цих різних технологічних укладів, високий рівень фізичного зношування основних фондів, ступінь морального старіння, що назагал стримує швидку модернізацію виробництва.

Здатність нашої країни захищати свої національні інтереси, конкурувати з країнами Європи та світу визначається також формуванням і розвитком ефективного внутрішнього ринку високих технологій, комерційним впровадженням науково-технічних (технологічних) розробок у виробництво, підкреслюється у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський

вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки”.

Все вищесказане потребує створення максимально сприятливих умов для розвитку ринку науково-технічної (технологічної) продукції як на державному, так і на територіальному рівнях; міжнародного науково-технічного (технологічного) співробітництва; послаблення залежності економіки країни від імпорту продукції.

Сукупна пропозиція науково-технологічної продукції й існуючий попит на цю специфічну продукцію утворюють світовий науково-технічний (технологічний) ринок. На цьому ринку виділяють такі його сегменти:

- 1) ринок патентів і ліцензій;
- 2) високотехнологічної наукомісткої продукції;
- 3) науково-технічних спеціалістів;
- 4) науково-технічних послуг;
- 5) інформаційних та комп'ютерних технологій.

Слід зазначити, що ринок технологій характеризується концентрацією капіталу, зростанням факторів нецінової ринкової конкуренції.

В сучасних умовах найвигіднішою є торгівля наукомісткою продукцією, світовий ринок якої становить 2,3 трлн дол. на рік. За прогнозами вчених, через 15 років попит на техніку та обладнання високих технологій досягне 3,5—4 трлн дол. Слід зазначити, що більшу частину ціни наукомісткої продукції становить своєрідна інтелектуальна рента. Її присвоєння та капіталізація є постійним джерелом отримання надприбутків та економічного зростання розвинутих країн. Наприкінці 90-х на США припадає 35 % світового ринку наукомісткої продукції, на Японію — понад 30 %, в результаті чого США отримували щорічно понад 700 млрд дол., Японія — понад 400 млрд дол. прибутку. Сьогодні країни колишньої “великої сімки” контролюють 80 % світового ринку наукомісткої продукції [9].

Існуюче на світовому ринку жорстке конкурентне середовище змушує кожну країну надавати перевагу розробці макротехнологій, за допомогою яких можна вирішувати проблеми галузей. Із 50 макротехнологій, які створюють ринок високотехнологічної продукції, 46 є власністю зазначених країн, а решта світу володіє 4. Із 50 макротехнологій США володіють 20—22, хоча за останні 7 років вони втратили 8 макротехнологій і відразу ж відповідні ринки збуту. Їх освоїли європейські країни, реалізувавши цільові програми технологічної модернізації, реструктуризації промисловості тощо.

Відомо, що світові лідери зазвичай не продають техніку останнього покоління та новітні технології, оскільки володіння ними є критичною умовою досягнення вищої стадії конкурентоздатності. А монополія на новітні технології обумовлює отримання стабільних додаткових надприбутків країнами-власниками цих технологій.

Слід відзначити, що серед наукомістких галузей України — космічна, суднобудівна, виробництво військової техніки, важке і сільськогосподарське машинобудування, верстатобудівна й інструментальна, електротехнічна і приладобудівна, виробництво виробів зв'язку, інформатики та складної апаратури, медичного обладнання, радіо-, електронна, автомобілебудівна тощо. В цих галузях використовують такі базові технології, як виробництво матеріалів, переробні, заготівельні, металообробні, термічні, збиральні, нанесення покриттів та ін. З 22 базових технологій ракетно-космічної галузі Україна володіє 17, сьогодні серійно освоюються принципово нові моделі літаків АН-70, АН-140, АН-38.

Визначальними рисами сучасного етапу розвитку міжнародного технологічного обміну є його об'єктивний характер, монополізація науково-технічних знань, здійснення великими фірмами цілеспрямованої політики міжнародної передачі технологій, активізація участі малих і середніх фірм у міжнародній передачі технологій, посилення ролі науково-технологічного суперництва як фактора конкурентоспроможності на світових товарних ринках. У "Кодексі поведінки у сфері передачі технологій", який розроблений Конференцією ООН з торгівлі і розвитку (ЮНКТАД), поняття "технологія" (власне технологія) трактується як сукупність конструктивних рішень, методів і процесів виробництва товарів та надання послуг і "технологія" (матеріалізована технологія як технологія, втілена у машинах, обладнанні та ін. Предметом передачі (обміну) є науково-технологічна продукція, яка випускає у формі товару).

Обмін науково-технічною (технологічною) продукцією між партнерами з різних країн здійснюється на комерційній основі за допомогою сукупності економічних технологій. Така передача є міжнародним трансфертом технологій. На сьогодні міжнародний технологічний обмін обумовлюється Віденською конвенцією 1980 р. про договори міжнародної купівлі-продажу товарів; Гаазькими конвенціями 1964 р. щодо міжнародної купівлі-продажу товарів; Генеральною угодою щодо тарифів і торгівлі (ГААТ); законодавчими актами загальноправового і національного характеру; конкретними договорами і угодами сторін: країн, корпорацій,

фірм. Ця специфічна й динамічна сфера інноваційної та зовнішньоекономічної діяльності стає загальноприйнятою формою міжнародного науково-технічного (технологічного) співробітництва між розвиненими країнами світу та їхніми регіонами. Основними формами такого співробітництва є: експорт та імпорт технологічної продукції; продаж та купівля ліцензій; міжнародний трансферт технологічних послуг (технологічних розробок, консультацій тощо); внутрішньофірмовий обмін технологіями у межах транснаціональних компаній; будівництво підприємств "під ключ"; лізинг; франчайзинг.

Основними формами угод при обміні технологіями є пересудом ліцензійна торгівля, об'єкт якої — патентні та безпатентні ліцензії на передачу винаходів, технологічного досвіду, промислових секретів, комерційних знань та інших видів промислової власності (крім товарних і фірмових знаків).

Слід зазначити, що нині за іноземними ліцензіями у світі випускають продукції на суму понад 400 млрд дол. Кожний третій виріб, що продається на ринку розвинутих країн, виготовлений за міжнародними ліцензійними узгодженнями. Частка розвинутих країн світу в ліцензійній торгівлі — понад 80 % експорту ліцензій. Лідером у торгівлі ліцензіями є США: їхня частка у доходах від експорту ліцензій розвинутих країн становить близько 65 %.

Одним із засобів досягнення та збереження технологічної безпеки країни, а також і регіонів є закупівля за кордоном найкращих ліцензій на сучасні технології, вироби та матеріали й оперативне створення на їхній основі власного виробництва; обслуговування оптимальної кількості державних програм з освоєння нових видів конкурентоспроможної продукції, у тому числі проведення НДДКР, створення зразків продукції та будівництва підприємств для масового випуску; задоволення потреб внутрішнього ринку в ній та надання державної допомоги вітчизняним товаровиробникам для виходу на зовнішній ринок.

Про рівень залежності України від зовнішніх ринків говорить такий факт: у 2001 р. майже 56 % ВВП було створено за рахунок експорту. Тому існує майже пряма залежність розвитку світової економіки та українського експорту. За 2000 р. світовий ВВП зріс на 4 % і в Україні досягнутий найкращий результат — експорт товарів і послуг зріс на 18,8 %. У 2001 р. приріст світового ВВП скоротився майже вдвічі, до 2,1 %, і в Україні спостерігається така ж тенденція в експорті [10].

З метою послаблення залежності економіки України від експорту, регулювання зовнішньоекономічних зв'язків, а також для

... національних виробників, боротьби з недобросовісною державою надається експортна ліцензія, яка передбачає контроль за ввезенням і вивезенням зазначених товарів і технологій у межах певних обмежень (квот) протягом визначеного терміну здійснюється згідно з постановами Кабінету Міністрів України. Цими постановами щорічно визначається перелік стратегічних товарів і технологій, зовнішня торгівля якими підпадає на експорт і ліцензуванню, а також їхня кількість.

В Україні до товарів критичного асортименту належать паливно-енергетичні матеріали, мінеральні добрива, засоби захисту рослин.

Продивідуємо ситуацію, що склалася в Україні та її регіонах щодо ліцензійної торгівлі, експорту високотехнологічної продукції.

У 2000 р. промислові підприємства України виготовляли й експортували виробництво нової продукції на основі 90 закуплених інтелектуальних ліцензій на об'єкти інтелектуальної власності. В результаті використання ліцензій на підприємствах України було вироблено продукції майже на 1,1 млрд грн., що у 2,9 раза більше, ніж у 1999 р. [3].

Виробництво ліцензійної продукції у регіонах країни змінюється щорічно. Наприклад, у 1995 р. більша половина загальнодержавного обсягу ліцензійної продукції вироблялась у Донецькому регіоні — 56,5 %. У 1998—1999 рр. частка виробництва цієї продукції становила там відповідно 14,7 та 13,2 %, а у 2000 р. зменшилась до 1,7 %. Щодо Західного регіону, то ситуація із виробництвом цієї продукції складалась так: у 1995 р. — 24,4 %, у 1998 р. — лише зменшення до 0,1 %, у 1999 р. — 1,5, а в 2000 р. — 1,4 %. Найвищим є становище Центрального регіону. Тут виробництво ліцензійної продукції становили у 1995 р. 3 %, а в 1998—1999 рр. суттєво збільшились відповідно до 79,8 і 73,1 %. У 2000 р. частка цього регіону становила 42,3 %. Значною була частка Північно-Східного регіону у 2000 р. — 45,1 %, а в період 1995, 1998—1999 рр. — лише 0,6—0,3 %.

У 1997 р. в Україні спостерігається щорічне, правда ще незначне, збільшення поставок ліцензійної продукції на експорт.

Наприклад, у 2000 р. 28,6 %, тобто майже третину виробленої ліцензійної продукції, було поставлено на експорт. В 1998 р. ця частка становила 18,7 %, а у 1997 р. — 15,7 %. Майже вся експортна продукція поставлялась з Центрального регіону: у 1998 р. — 89,3 %, у 1999 р. — 91,6, у 2000 р. — 68,4 %. Решта продукції у 1998 р. експортувалась з Донецького регіону

(10,6 %), у 1999 р. — з Придніпровського регіону — 4,5 %, Донецького — 3,8 %. У 2000 р. ситуація дещо змінилась: із Західного регіону було здійснено 4,9 % загальнодержавного експорту ліцензійної продукції, з Північно-Східного — 5,3 і з м. Києва — 15,0 %.

Характерним для цих експортних операцій є те, що найбільші обсяги поставок експортної ліцензійної продукції здійснюються з тих регіонів, де її вироблялось і реалізовувалось найбільше.

В сучасних умовах обмін продукцією машинобудування (машин, транспортного обладнання) є серцевиною світової торгівлі і становить майже 40 % її вартості. Слід зазначити, що у загальному машинобудуванні, автомобільній промисловості, приладобудуванні продукція оновлюється на 60 % і більше протягом п'яти років. З України експортуються автомобілі, устаткування для чорної та кольорової металургії, електротехнічне та нафтогазопереробне устаткування, для борошномельної промисловості.

Крім того, на експорт поставляється нова продукція машинобудування, виготовлена за ліцензіями. Обсяги цієї продукції в Україні зростали щорічно від 82,6 млн грн. в 1995 р. до 199,8 млн у 1998 р. Лише у 2000 р. обсяги поставок її зменшились і становили 175,8 млн грн. Стосовно поставок ліцензійної продукції машинобудування на експорт, то ситуація у регіонах країни складалась так. У 1995 р. лідером поставок був Донецький регіон, з якого екпортувалось 33,3 % загальнодержавного експорту. З Придніпровського регіону частка обсягів поставок становила 25,6 %, а з Центрального — 21,1 %. У 1998 р. ситуація змінилася: найбільше поставляв цієї продукції Південний регіон — 83,6 %, Придніпровський — 8,7, Північно-Східний — 6,8 %. У 1999—2000 рр. Придніпровський регіон експортував відповідно 96,6 та 84,9 % загальнодержавних поставок цієї продукції. Частка Донецького регіону зростає з 2,0 % — у 1999 р. до 10,0 % — у 2000 р. Найменшу частку ліцензійної продукції машинобудування, яка поставляється на експорт, у 2000 р. було вироблено у Західному — 0,1 %, Північно-Східному — 0,2, Центральному — 0,6 % регіонах.

Таким чином, експортний потенціал машинобудування в Україні та її регіонах використовується незначною мірою. Загалом низька експортна діяльність зумовлена насамперед все ще низькою конкурентоздатністю цих товарів.

Кількість діючих придбаних за кордоном ліцензій в Україні щорічно збільшується: з 32 — у 1995 р. до 90 — у 2000 р. У 1998 р. Донецьким, Західним, Придніпровським, Центральним регіонами було придбано по 6 ліцензій. У 1999 р. у Центральному регіоні було придбано 13 ліцензій, або 36,1 % загальної кількості діючих у

ліцензій, у 2000 р. їхня кількість зменшилась до 8,9 %. Зменшилась кількість закуплених діючих ліцензій у 1999 р. спостерігалось в Донецькому (16,7 %), Західному (13,9) та Придніпровському (13,4 %) регіонах. Деяку іншою ситуація була у м. Києві, частота якого у 1998—1999 рр. була стабільною — 11,1 %, а у 2000 р. частота діючих ліцензій була найбільшою — 65, тобто 71,1 % зареєстрованих у країні ліцензій. Змінилась ситуація у 2000 р. і в Північно-Східному регіоні, де було придбано і діяло 10 % всієї кількості ліцензій.

Розвиток українського ліцензійного ринку починався з торгівлі ліцензіями на винаходи. У 1993 р. кількість ліцензійних договорів на використання винаходів становила 167 ліцензійних угод. Найменше було укладено таких ліцензійних угод у 1996 р. — 31, у 1998 р. — 96, а у 2001 р. — 67.

Протягом 1994—2001 рр. ситуація на ліцензійному ринку країни змінювалась. До 1996 р. щорічно спостерігалось зменшення кількості укладених ліцензійних договорів як на використання винаходів, промислових зразків, так і знаків для товарів і послуг. Найнижчим був 1997 р., коли кількість ліцензійних угод на використання знаків для товарів і послуг зросла з 5 — у 1996 р. до 15 — у 1997 р., а кількість ліцензійних угод на використання винаходів відповідно з 31 до 72. Співвідношення зазначених ліцензійних угод не було постійним протягом 1997—2001 рр. Разом з цим спостерігається стабільне щорічне збільшення укладених ліцензійних угод на знаки для товарів і послуг порівняно з іншими об'єктами промислової власності: з 96 — у 1998 р. до 137 — у 2001 р., що становить 63,1 % загальної кількості зареєстрованих ліцензійних угод. Пояснюється це передусім розвитком вітчизняного ринку товарів і послуг.

Найбільше ліцензійних угод на використання винаходів було укладено у 1998 р. — 96, у 1999 р. кількість їхня зменшилась до 45, у 2000 р. спостерігається збільшення до 47, а у 2001 р. — до 69.

Оскільки йдеться про конкуренцію вітчизняних виробників з іноземними, то виникає потреба у надійному юридичному захисті продукції національних виробників. Активізація цього процесу в підсумку сприятиме підвищенню якості товарів і послуг.

Загалом же кількість реалізованих за кордоном технологій, науково-технічної (технологічної) продукції залишається ще незначальною.

Вітчизняні фахівці [11] серед причин, що зумовлюють таке становище, наголошують на тих, які пов'язані з комерціалізацією цієї продукції.

Це відсутність широкого досвіду в ліцензійній торгівлі; недостатнє розуміння діяльності світового й європейського механізму трансферту технологій, які ефективно розвиваються; відсутність значних оборотних коштів і державної підтримки, оскільки згідно зі статистикою реальні контракти та прибутки у сфері бізнесу технологіями та науково-технічною (технологічною) продукцією очікуються після одного-двох років взаємодії з іноземним замовником; відсутність спеціалістів, технологічних брокерів тощо.

Таким чином, не забезпечується максимальна віддача від усього створеної, накопиченої впродовж попередніх років науково-технічної (технологічної) продукції. Хоча без її комерціалізації неможливо вирішувати питання фінансування науки, впровадження наукових розробок у виробництво і загалом проблем, пов'язаних з соціально-економічним розвитком регіонів.

Крім того, слід звернути увагу на те, що значна частина отриманих у країні наукових результатів не патентується і, лишаючись незажаданою в Україні, передається за кордон безпосередньо науковими установами або недержавними структурами. Така діяльність спричинює нерегульований відтік за кордон пріоритетної науково-технічної інформації, чим завдає суттєвої шкоди інтересам регіонів і держави.

Заходи, здійснювані в Україні в попередні роки у галузі державної науково-технічної (технологічної) політики, не дали того імпульсу подальшому формуванню та розвитку внутрішнього ринку технологій і науково-технічної (технологічної) продукції, який очікувався.

Надзвичайно важливим елементом законодавчого поля, необхідним для реалізації технологічної складової науково-технічної (технологічної) політики є законодавство про охорону інтелектуальної власності та у сфері промислової власності; антимонопольне законодавство; закони про контроль над експортом, імпортом, податкове і митне законодавство; закони про арбітраж, охорону праці і навколишнього середовища, про харчові продукти, ліки тощо. Це такі Закони України: “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”, “Про охорону прав на промислові зразки”, “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг”. Ряд важливих норм, що стосуються інтелектуальної та промислової власності, відображені також у загальному законодавстві України. Це Закони “Про підприємництво”, “Про зовнішньоекономічну діяльність”, “Про режим іноземного інвестування”. Регулюючу роль відіграють Закони України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, “Про за-

... від недобросовісної конкуренції". Основним законом, який регулює стосунки у сфері авторських і суміжних прав, є Закон "Про авторське право і суміжні права", прийнятий у новій редакції в 2001 р.

Однак ці закони, на нашу думку, потребують доповнення в інтересах захисту інтересів держави, регіонів на міжнародному рівні: посилення використання вітчизняних винаходів, високотехнологічної продукції, технологій іншими країнами, про дольовий розподіл прибутків між центром та регіонами тощо.

При цьому не повністю враховані такі методологічні положення:

1. Ринок науково-технічної (технологічної) продукції пронизує весь інноваційний цикл, визначає його особливості та кінцеві форми існування і розширеного відтворення інноваційної системи. Він поєднує в собі притаманні ринковій системі закони, характеристики й особливості, зумовлені специфікою інноваційного процесу.

2. Ринок науково-технічної (технологічної) продукції — це способ організації інноваційного процесу на основі узгодження інтересів усіх його учасників відповідно до принципів ринкового господарства. Цей ринок уособлює систему комерційних відносин стосовно розробки і використання певної продукції.

3. Товарної форми набуває тільки той науково-технічний продукт, для якого з високим рівнем вірогідності визначений позитивний ефект для споживача у тісній взаємодії з інтересами виробника. На відміну від іншої продукції ринку, науково-технічна (технологічна) продукція має дуже специфічну особливість. Це — інтелектуальна власність, на яку накладається вся система інтересів і стимулів, що характеризують стан інноваційної активності. Вона є методологічною основою у вирішенні питань про узгодження інтересів учасників відносин її купівлі-продажу, розподілу потенціалу ефективності, який вона вміщує. Інтелектуальна власність — це сукупність майнових відносин, відносин привласнення науково-технічної (технологічної) продукції і результатів її використання. Адже мета привласнення — монополізація прав на отримання всього корисного ефекту від інновацій, насамперед від забезпечення ринку збуту і розширення обсягу продажів. Тому необхідною є цивілізована, юридично закріплена форма взаємовідносин між економічними суб'єктами ринку.

Ринок науково-технічної (технологічної) продукції має такі особливості:

підвищений ризик у економічних відносинах суб'єктів ринку як наслідок невизначеності результатів інноваційного процесу.

більші затрати його суб'єктів з метою забезпечення місця нового товару на внутрішньому ринку та його успішного руху; пошук та завоювання нових зовнішніх ринків збуту;

відсутність безпосередніх конкурентів на початку реалізації нового товару як наслідок існування монополії на об'єкти інтелектуальної власності;

незначна гнучкість ринку, де цінова політика має обмежений вплив на обсяги збуту;

проблема оцінки потенційного економічного ефекту від використання базової технології, яка пов'язана з тим, що він важко прогнозується і достатньо сильно пролонгований у часі порівняно зі звичайною продукцією; оцінка вартості об'єктів промислової власності.

Створення реальних внутрішніх умов для розвитку ринку науково-технічної (технологічної) продукції, міжнародного співробітництва у цій галузі пов'язується з доповненням, удосконаленням вже сформованих ринкових механізмів реалізації державної науково-технічної (технологічної) політики.

Механізм технологічної складової регіональної науково-технічної політики становить сукупність інституціональних та організаційних структур і систему (комплекс) використовуваних ними законодавчо-нормативних, соціально-економічних методів, організаційних, маркетингових, рекламно-інформаційних заходів з метою активізації її здійснення. Соціально-економічні методи впливу підрозділяють на інструменти регулювання інноваційного процесу, мотиваційного механізму: податки, податкові пільги, амортизаційні відрахування, ціни, пільгове кредитування, банківські відсотки, страхування венчурного капіталу.

У зв'язку з тим, що становлення та розвиток ринкових відносин у країні передбачає перенесення багатьох проблем (в тому числі й інноваційного розвитку) на територіальний рівень, зростає значення державного регулювання цим процесом.

Йдеться про співвідношення економічних інтересів держави та регіону, узгодження цих інтересів, глибину проникнення державного регулювання інноваційним процесом, який реалізується в регіоні, тобто про відносні межі державного втручання в інноваційні процеси.

На нашу думку, зазначені вище особливості ринку науково-технічної (технологічної) продукції слід брати до уваги в механізмі реалізації державної науково-технічної (технологічної) політики. Умо-

... підвищення дієвості цього механізму є становлення оптимальних відносин на державному та регіональному рівнях, співпраця його ринкових інструментів і адміністративних методів.

11.3. Інформаційні технології регіонального розвитку

В умовах України інформаційні технології викликають особливий інтерес з точки зору їхнього сприяння входженню України у світовий економічний простір, зміцненню національного господарського комплексу і розвитку регіонів.

1. Інформаційні технології дають можливість зберігати, переробляти, передавати величезні масиви інформації.

2. Завдяки інформаційним технологіям можна керувати не тільки сталеними виробничими процесами, а й територіальними економічними системами різного ієрархічного рівня.

3. Інформаційні технології лежать в основі сучасних досліджень в усіх галузях знань.

4. Інформаційні технології спричинили відкриття атрибутивності інформації (розуміння інформації як невід'ємної властивості матерії, тобто її атрибуту).

5. На базі інформаційних технологій у надрах капіталізму виокремлювався новий універсальний спосіб розвитку соціальних структур — інформаціоналізм. Якщо для капіталізму характерне матеріальне виробництво, то в умовах інформаціоналізму виробляється інформація, тобто вона перетворюється на товар.

6. Розвиток інформаційних технологій дав можливість створити і обґрунтувати теорію інформаційного суспільства (суспільства, в якому наростаючими темпами зростає роль інформації) та теорію інформаціонального суспільства (суспільства, атрибутом якого виступають специфічні форми соціальної організації на основі інформаційних технологій, що перетворилися на фундаментальне джерело виробництва і влади).

7. Завдяки інформаційним технологіям виникли можливості генерувати нове знання, створювати нові способи комунікації.

8. Використання інформаційних технологій — це перехід на нову ступінь сходинку не тільки у розвитку продуктивних сил, а й людському розвитку загалом.

Дослідження інформаційних технологій повинно відбуватися з урахуванням усіх цих факторів.

Якщо інформаційні технології розглядати як один з основних факторів економічного розвитку регіону, то їхнє вивчення, систе-

матизація, ступінь впливу повинні досконало опрацьовуватися і апробуватися на регіональному рівні у контексті розвитку національної і світової економіки. При цьому необхідно брати до уваги, що інформація виступала основою соціально-економічних процесів протягом усього економічного розвитку людства. Отже, вона завжди була рушієм економічного прогресу. Але її вага особливо зросла тепер у зв'язку зі стрімким розвитком інформаційних мереж та активізацією комерційних процесів у них.

З початку ХХ століття вчені-економісти велику увагу приділяли інформації як невід'ємній частині економіки. Видатний український вчений В.І. Вернадський ввів таке поняття, як ноосфера — середовище розумної діяльності людини, мотивуючи потребу дослідження інформації та її ваги з економічної точки зору. Але економісти всіх країн світу перебувають ще тільки на початку осмислення економічної ваги інформації та її регіональних особливостей.

Розкриття змісту поняття “інформаційні технології” потребує з'ясування дефініцій “інформація”, “інформаційні ресурси” та “інформатизаційні ресурси”. Розкриємо загальновизнаний зміст цих понять.

Інформація (informatio — роз'яснення, виклад) — це повідомлення про яку-небудь подію, про чийсь діяльність тощо; найважливіший компонент у системі інформаційного забезпечення будь-якого господарського суб'єкта. За допомогою інформації та її піввиду дезінформації можна впливати на розвиток людства у глобальному масштабі. Це надзвичайно сильно сприяє її швидкому поширенню у сучасному світі. Підтвердженням сказаному може слугувати лихоманка на світовому ринку наприкінці 2002 — початку 2003 років та високі коливання цін на нафту і паливо, спричинені тільки очікуванням ймовірної інформації, тобто інформації про події, що ще не відбулися (ймовірність війни у Перській затоці).

Економічна інформація — один з найбільших масових різновидів інформації, що відображає процеси виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ та послуг [12, 14].

Інформаційні ресурси — це сховище (запаси) інформації різних типів та призначення. За формою власності інформаційні ресурси можуть бути державними і недержавними. Ступінь розвитку інформаційних ресурсів господарського суб'єкта визначає загальний рівень його інформатизації.

Інформатизація — це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб фізичних та юридичних осіб суспільства.

Заставданих вище понять суттєво вплинув на формування поняття "інформаційні технології". Зазначимо, що на початку становлення комп'ютерної науки вважалося, що інформаційні технології — це програмне забезпечення для вирішення типових задач обробки інформації (<http://www.ipkro.isu.ru>). Пізніше це поняття розширили до такого: *інформаційні технології* — це сукупність засобів і методів інформаційних процесів, одержання, обробки та аналізу, збереження інформації та передача її з використанням технічних і програмних засобів.

У наш час в Україні особливий інтерес викликають інформаційні технології регіонального розвитку, підходи до їхньої розробки та особливості використання з метою підвищення ефективності регіональної політики. На нашу думку, інформаційні технології регіонального розвитку — це сукупність засобів і методів одержання, обробки, аналізу, збереження про стан соціально-економічного розвитку складної суспільної територіальної системи "регіон", передачі цієї інформації на національний та локальний рівні з використанням технічних і програмних засобів, а також прогноз розвитку регіональної системи на основі зібраної інформаційної бази у контексті ефективної регіональної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства. Розвиток останнього потребує інтенсифікації інформатизації, доведення її до належного рівня.

Зазначимо, що серед головних чинників, що забезпечують високий рівень інформатизації підприємства, установи, регіону чи суспільства в цілому, виділяють такі:

- належність достатньої кількості сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки;

- доступ до глобальних обчислювальних і телекомунікаційних мереж і без даних;

- широке застосування інформаційних технологій;

- належність розвинутої системи інформаційно-аналітичних центрів;

- високий рівень виробництва технічних засобів інформатизації;

- належність розвинутої системи науково-дослідних установ і спеціальних закладів для підготовки висококваліфікованих фахівців у галузі інформатики.

Отже, інформаційні технології залежать від рівня інформатизації суспільства і, навпаки, рівень розвитку інформаційних технологій зумовлюється станом інформатизації.

Розвиток людства впритул підійшов до наступного свого етапу — становлення інформаціональних суспільств. І цей процес надалі розвиватиметься бурхливими темпами. Але спочатку індустр-

ріальні та постіндустріальні суспільства повинні бути замінені інформаційними суспільствами, котрі зароджуються при допомозі невеликих острівків інформаційних технологій у їхніх надрах. Яскравим прикладом цього є космічна програма Китаю, де на основі закупки провідних космічних технологій (тобто отримання інформації) і досвіду Росії та США протягом часу, що майже у 10 разів коротший за той, що був необхідний вищезазначеним країнам, було підготовлено відправку власними силами першого свого космонавта. Вартість його космічної програми виявилася у сотні разів дешевшою за вартість програм попередників. Тому, на нашу думку, вступ держав в епоху інформатизації та їхньої перебудови в інформаційне суспільство відбуватиметься блискавичними темпами.

На думку О.М. Ковалюка, для інформаційного суспільства характерні такі риси:

висока питома вага знань та інформації у прирості ВВП. Інформаційно-інноваційний чинник забезпечує нині близько 85 % приросту ВВП розвинутих країн;

висока частка доходів від інформаційної діяльності у загальних доходах населення країни;

висока частка інформаційного сектору у ВВП національної економіки;

перевага інформації за ринковою значимістю над матеріальною продукцією та енергією;

набуття професіями розумової праці статусу масових;

високі можливості мінімізації витрат на регулювання економіки [15].

Ядром економіки інформаційного суспільства є інформаційний сектор чи інформаційна індустрія, в якій відбуваються всі процеси, пов'язані зі збором, керуванням потоками та обробкою інформації.

*Таблиця 11.1. Забезпеченість організацій (підприємств) засобами обчислювальної техніки (на початок року, тис.)**

Показник	Рік							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001**
Всього ЕОМ	139,0	163,2	179,8	263,5	331,1	408,7	476,1	691,2
У тому числі персональні ЕОМ	132,4	156,6	173,3	259,1	326,8	404,6	472,4	689,8

* Статистичний щорічник України за 2001 рік. — К.: Техніка, 2002. — С. 344

** Станом на 1 жовтня.

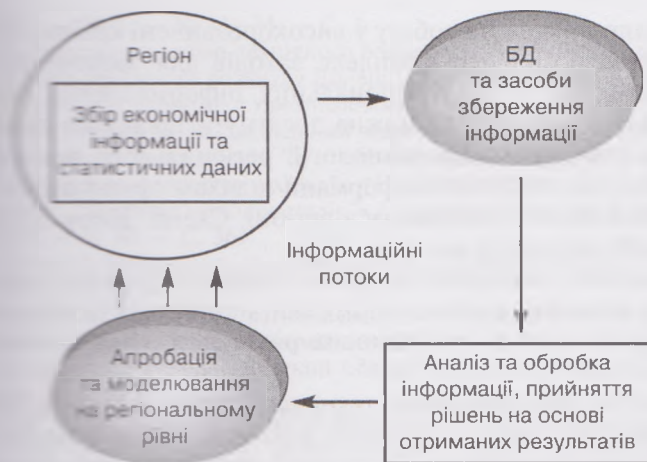


Рис. 11.2. Схема збору та обробки інформації в регіоні

Однією з найважливіших ознак інформації, зокрема економічної, є можливість її обробки та аналізу в автоматичному режимі. Процес автоматизації обробки економічної інформації дає можливість значно гнучкіше та швидше реагувати на зміни у великій економічній системі, швидше виробляти стратегії розв'язання проблемних галузей господарства та проблемних питань економічного господарювання. Для обробки в автоматичному режимі інформації необхідна її чітка структуризація (за категоріями та ін.); наявність засобів автоматичного аналізу — відповідних обчислювальних машин, комп'ютерів; наявність спеціально розробленого програмного забезпечення для зберігання інформації (систем керування базами даних) та процесів аналізу й обробки. Зазначимо, що в Україні протягом останніх десяти років інтенсивно зростає забезпеченість установ і організацій засобами обчислювальної техніки (табл. 11.1).

Дані таблиці 11.1 засвідчують, що кількість всіх ЕОМ в Україні в 2001 р. зросла в 5 разів порівняно з 1994 р., а кількість персональних ЕОМ відповідно — у 5,2 раза. Таке зростання в умовах, коли Україна намагається вийти з глибокої соціально-економічної кризи, є просто вражаючим.

Крім того, для обробки інформації в автоматичному режимі необхідний високотехнологічний штат проєктувальників цього процесу та допоміжного персоналу. Вузи України готують висококваліфікованих фахівців, готових до праці в інформаційній сфері,

котрих запрошують на роботу у високорозвинені країни світу. Дуже важливо розробити комплекс заходів для заохочення таких спеціалістів до праці у регіональних інформаційних системах. Тільки в такому випадку можна досягнути швидкого прогресу в розвитку інформаційних технологій регіонального розвитку, забезпечити збір і обробку інформації шляхом організації соціально-економічного моніторингу в регіоні. Схема збору та обробки інформації зображена на рис. 11.2.

Зазначимо, що процес збору та обробки інформації дуже вразливий на всіх своїх етапах — помилки, неточності чи спотворення даних призводять до помилкових рішень та неправильних висновків.

Розвиток інформаційних технологій в країні чи в окремо взятому регіоні залежить від багатьох факторів. Без розвинутих комунікацій та наявності великої кількості кваліфікованих спеціалістів цей розвиток значно гальмуватиметься. Таку картину ми можемо сьогодні спостерігати в Україні.

При вивченні інформаційних технологій не можна зупинятися тільки на аналізі конкретних засобів інформаційних та комунікаційних технологій чи похідних від них. Насамперед необхідні дослідження видів, властивостей, форм самої інформації та її співвідношення з матеріальним світом, необхідне вивчення способів представлення, перетворення та використання інформації, особливо в управлінні.

Отже, як бачимо, регіональний аспект розвитку інформаційних технологій є надзвичайно важливим. Від його врахування значною мірою залежить успішне впровадження інформаційних технологій у конкретному регіоні. При цьому, безумовно, необхідно враховувати територіальні, природні, географічні та соціально-культурні особливості того чи іншого регіону. Треба бути готовими до того, що розвиток інформаційних технологій не може проводитися в усіх регіонах однаковими темпами та з однаковою успішністю. Подальший розвиток систем комунікацій та сфер збору і обробки інформації можливий тільки при глибокому і всебічному їхньому економічному аналізі з врахуванням регіональних особливостей.

1. Актуальні питання методології та практики науково-технологічної політики / Під ред. Б.А. Малицького. — К.: УкрІНТЕІ, 2001. — 204 с.

2. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. — Інститут регіональних досліджень. — Львів, 2001. — 700 с.

3. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: Стат. зб. — К.: Держкомстат, 2001.

- *Діалог*. — 2001. — № 33—34. — С. 3.
11. Державна науково-технічного розвитку регіону: матеріали до Програми науково-технічного розвитку Донецької області на період до 2002 р. / Інститут економіки промисловості. — Донецьк, 2002. — 306 с.
12. Діалог України: Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків “Напівпровідникові технології і матеріали, мікроелектроніка та сенсорна техніка”, “Інститут електрозварювання імені І.С.Давидова”, “Інститут монокристалів” // *Відомості Верховної Ради України*. — 1998. — № 49. — С. 363.
13. Діалог 2. Точка росту на дереві науки // *Дзеркало тижня*. — 2002. — № 2 (198). — С. 13.
14. Ілляш С.Г. Кооперація регіонів держави — шлях до зміцнення економіки України // *Регіональна економіка*. — 2001. — № 4.
15. Ільїнська О. Технологический облик России на рубеже XXI века // *Відомості*. — 1998. — № 4.
16. Виступ віце-прем'єр-міністра України В. Семиноженка на Міжнародному інвестиційному форумі “Вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку та технопарки України: досягнення, проблеми, перспективи”, м. Львів, 29—30 травня 2002 р. // *Світ*. — 5—6 червня 2002 р.
17. Діалог В.А. Стан та перспективи розвитку передачі (трансферу) технологій в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна науково-технічна політика: інноваційний розвиток та інноваційний простір: Матеріали доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 29—30 червня 2000 р.). — Вип. XVI. — НАН України. — Львів, 2000. — С. 372.
18. Діалог О. Інноваційна діяльність в системі державного регулювання. — Львів: ІНП НАНУ, 1999. — 254 с.
19. Діалог Г.І. Розвиток міжнародного трансферу технологій в Україні: Економіка і прогнозування. — 2000. — № 2.
20. Діалог В.П., Белов О.Ф., Коренев О.О., Синьков М.В. Сучасні інформаційні технології та системи (загальний стан, приклади розробок) // *Стратегічна політика*. — 2000. — № 1—2.
21. Діалог О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (теоретичні основи і практика). — Львів: Видавничий центр нац. ун-ту ім. І.Франка, 2002. — 396 с.
22. Економічна енциклопедія: У 3-х т. Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (нац. ред.) та ін. — К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. — 864 с.
23. Економічна енциклопедія: У 3-х т. Т. 2 / Редкол.: С.В. Мочерний (нац. ред.) та ін. — К.: Видавничий центр “Академія”, 2001. — 848 с.
24. Діалог І.Р., Мальський М.З. Регіональна економічна політика: Національні особливості / Львівський національний університет ім. Івана Франка. — Львів: “Українські технології”, 2001. — 208 с.

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: СУЧАСНИЙ СТАН, ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

12.1. Поняття регіональної екологічної політики та принципи її реалізації

Протягом останніх років термін “екологічна політика” досить міцно “вкорінився” в лексиконі науковців, політиків і практиків, витіснюючи з його арсеналу такі поняття, як “охорона природи”, “охорона навколишнього середовища”, “природоохоронна діяльність” тощо. Але, як показує аналіз наукової літератури, різні автори по-різному тлумачать суть поняття “екологічна політика”.

В.Г. Сахаєв та В.Я. Шевчук під екологічною політикою розуміють “розробку пріоритетів на перспективу з урахуванням здоров'я населення і збільшення тривалості життя, відтворення рослинного і тваринного світу, збереження екологічного, генетичного і матеріального базису, природної, історичної спадщини і культури” [1, с. 253].

А. Ендрес екологічну політику трактує як “систему заходів, спрямованих на забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів і створення відповідних екологічних умов для життя населення” [2, с. 165]. Подібне розуміння екологічної політики знаходимо й у такому визначенні: “Екологічна політика — система заходів, спрямованих на регуляцію взаємодії суспільства і природи з метою збереження природного середовища” [3, с. 448].

Державна екологічна політика, на думку М.Ф. Реймерса, — “соціально-економічна політика, в тому числі міжнародна, побудована на розумінні виграшів і недоліків, пов'язаних з екологічним станом території країни (з урахуванням перспективного розвитку господарства і зміни чисельності населення) та природних ресурсів, що знаходяться на цій території” [4, с. 306].

С.І. Курикін екологічну політику розглядає як “комплекс заходів, спрямованих на забезпечення екологічної рівноваги; на з-

... середовища, що передбачає врахування екологічного чинника в усіх сферах діяльності” [5, с. 4].

Для екологічної політикою І.М. Синякевич розуміє “принципи інструменти, що використовуються національними і наднаціональними владними органами, політичними партіями і громадськими організаціями для відстоювання інтересів світової спільноти або окремих груп населення у сфері відтворення, використання і збереження природних ресурсів і довкілля” [6, с. 27].

Принциповим недоліком наведених визначень, на нашу думку, є те, що в них система дій щодо забезпечення екологічної безпеки розглядається в абстрактному вигляді, ізольовано від розуміння сутності як діяльності органів державної влади з використанням методів, що забезпечують реалізацію суспільних інтересів. Отже, екологічну політику можна представити як систему цілей органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення.

В екологічній, як і в будь-якій іншій політиці, завжди присутній елемент регіоналізму, який надає їй не тільки специфічних рис, а й трансформує у нове поняття регіональної екологічної політики, що потребує відповідного теоретичного аналізу й осмислення.

Потребу регіоналізації екологічної політики можна пояснити значною екологічною диверсифікацією території України, в якій існують особливостями соціально-економічних процесів у різних її частинах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко не однорідними. Саме під дією цих факторів проходило господарське освоєння територій, сформувалися різні типи виробничих систем. Кожна з них характеризується певними видами та масштабами впливу на навколишнє середовище. В результаті цього екологічна ситуація в Україні має свої помітні відмінності як за характером і гостротою проблем, так і за можливостями їхнього практичного вирішення. Звідси випливає об'єктивна необхідність регіональної диференціації управлінських рішень та практичних дій, спрямованих на стабілізацію і покращення екологічної ситуації. Потреба у проведенні регіональної екологічної політики виникає тоді, коли в умовах диверсифікованого екологічного простору стає очевидною низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля.

Отже, регіональна екологічна політика — це система цілей і дій, що реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на збереження довкілля та забезпе-

чення екологобезпечних умов життєдіяльності населення за допомогою методів, що враховують специфіку територій.

Важливим моментом осмислення суті та змісту регіональної екологічної політики є необхідність усвідомлення двох її зрізів. Перший — це екологічна політика держави стосовно регіонів (державна регіональна екологічна політика), другий — екологічна політика, яку проводять самі регіони. Першу реалізують центральні органи державної влади, другу — місцеві органи державної влади і самоврядування. Оскільки будь-яка політика покликана обслуговувати певні інтереси, то й державна політика у сфері екологічної безпеки має забезпечувати реалізацію державних регіональних екологічних інтересів та створювати умови для реалізації місцевих екологічних інтересів силами регіонів. У цьому плані, безумовно, ключову роль відіграє законодавче закріплення прав і повноважень між різними гілками влади, відсутність якого неминуче спричиняє конфлікти і протиріччя між ними, в результаті чого стрімко падає ефективність екологічної політики. Тому дуже важливим є чіткий розподіл функцій між різними рівнями управління. В “Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” (затверджені Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР) для реалізації державної екологічної політики визначено три рівні управління: національний, регіональний, місцевий. Кожному з них притаманний певний набір функцій (табл. 12.1).

Таблиця 12.1. Розподіл функцій управління для реалізації державної екологічної політики

Функції екологічної політики		
Національний рівень	Регіональний рівень	Місцевий рівень
Розробка методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення Розробка політики регулювання ядерної безпеки Проведення державної екологічної експертизи Формування економічного механізму природокористування Регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля	Регулювання використання природних ресурсів місцевого значення Визначення нормативів забруднення природного середовища Впровадження економічного механізму природокористування Проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля	Проведення локального та об'єктного моніторингу Здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства Організація розробки місцевих екологічних програм і проектів

Закінчення табл. 12.1

Функції екологічної політики		
Центральний рівень	Регіональний рівень	Місцевий рівень
<p>Забезпечення екологічно нешкідливої діяльності</p> <p>Забезпечення політики щодо зон екологічних систем</p> <p>Забезпечення та використання спеціальних позабюджетних фондів спеціального призначення</p> <p>Забезпечення використання ресурсів державного значення</p> <p>Забезпечення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, в тому числі щодо екологічної безпеки</p> <p>Забезпечення екологічного контролю</p> <p>Забезпечення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів</p> <p>Забезпечення державної політики в області біосферноманіття</p> <p>Забезпечення екологічної безпеки в області національної безпеки</p> <p>Забезпечення міжнародних угод і виконання Уставного взятих на себе з обов'язків угод зобов'язань та створення міждержавних відносин у природоохоронній сфері</p> <p>Забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог</p> <p>Забезпечення освіти та екологічне виховання</p>	<p>Проведення державної екологічної експертизи</p> <p>Здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства</p> <p>Розробка програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики</p> <p>Інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань</p>	

У статтях вище “Основних напрямках...” задекларовано такі завдання регіональної екологічної політики в Україні:

дотримання загальнонаціональних пріоритетів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів;

забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади;

врахування екологічних інтересів інших регіонів, у тому числі за межами України, відповідно до міждержавних угод;

формування механізму фінансового забезпечення природоохоронної діяльності регіонів.

Для нормативно-правового забезпечення реалізації регіональної екологічної політики передбачається:

визначити фіксовану частку валового національного продукту регіону, що спрямовується на охорону довкілля, відповідно до рівня забруднення середовища;

збалансувати бюджетні витрати на охорону природи на загальнодержавному та місцевому рівнях на основі пропорційності між внеском регіону до бюджетних надходжень та станом природного середовища у регіоні;

створити систему місцевих, регіональних та загальнодержавних екологічних програм;

внести зміни до законів та інших нормативно-правових актів щодо забезпечення економічної бази природоохоронної діяльності у регіонах;

створити законодавчі передумови для приватизації об'єктів екологічної інфраструктури регіонів з урахуванням специфічних умов забезпечення їхньої економічної рентабельності.

Пріоритетними напрямками регіональної екологічної політики, на нашу думку, мають стати:

повна і всеохоплююча інвентаризація джерел забруднення, оцінка екологічної надійності господарських об'єктів і виробничих систем;

поетапне розгортання робіт щодо створення системи екологічного моніторингу з максимальним використанням існуючої структури і матеріальної бази;

створення банків екологічної інформації, автоматизація процесів її збору, обробки і аналізу;

реалізація програм наукових досліджень актуальних екологічних проблем, прогнозування явищ і процесів, впровадження отриманих результатів у практику;

забезпечення ефективного використання коштів природоохоронних фондів, налагодження оптимальних процедур контролю за їхньою діяльністю;

екологізація конверсії оборонних галузей промисловості; перепрофілізація підприємств на випуск природоохоронного устат-

використання вивільненої військової техніки для екологічних цілей;

розширення мережі природоохоронних територій різного типу, реалізація спільних з сусідніми державами проектів;

формування розвинутого ринку екологічних послуг: створення експертських фірм, екологічних банків, лабораторій, введення обов'язкового страхування тощо;

введення в процедуру підготовки і прийняття управлінських рішень обов'язкової норми проведення їхньої екологічної експертизи;

законодавчо-нормативне стимулювання залучення бізнесу і підприємництва до вирішення екологічних проблем;

розширення і поглиблення конструктивного співробітництва з міжнародними екологічними організаціями, європейськими державами;

законодавчо-нормативне забезпечення економіко-правових інтересів сторін при вирішенні конфліктних ситуацій між населенням і органами влади, суб'єктами господарювання щодо екологічної безпеки прийнятих рішень і практичних дій;

здійснення заходів щодо формування екологічної культури населення, активізація екологічної освіти і виховання, створення необхідних процедур інформування населення про стан природного середовища і рівень його безпеки;

здійснення конструктивної співпраці державних та місцевих органів влади з громадськими екологічними рухами, політичними партіями.

Ефективність регіональної екологічної політики залежить від ефективності інструментів її практичної реалізації. Під ними слід розуміти сукупність адміністративних, правових, економічних, соціально-психологічних важелів регулювання суспільних відносин для досягнення цілей екологічної політики. За даними американського економіста Д. Пірса, країни, що входять до ОЕСР, використовують близько 150 інструментів екологічної політики [7]. Серед них, безумовно, провідне місце займають економічні.

Економічні інструменти Т. Панайотов розглядає як такі, що впливають на поведінку суб'єктів економічної діяльності шляхом повторення зовнішніх негативних ефектів у внутрішні екологічні витрати і призводять до зниження затрат за рахунок трансформації структури мотивацій [8]. Інші автори економічні інструменти екологічної політики тлумачать як засоби, що передбачають використання ринкових інструментів для досягнення поставленої мети і спрямовують діяльність економічних суб'єктів в екологічно сприя-

тливому напрямі шляхом впливу на витрати і вигоди, що матимуть місце у процесі використання альтернативних варіантів поведінки [9]. Отже, як зазначає І.М. Синякевич, економічні інструменти екологічної політики впливають на витрати і доходи суб'єктів економічної діяльності таким чином, що це сприяє поліпшенню використання природних ресурсів, стану довкілля і екологічної безпеки [6]. Той же автор у зазначеній праці дає визначення й інших інструментів екологічної політики. Під правовими інструментами розуміються такі, за допомогою яких забезпечується правове регулювання використання довкілля і природних ресурсів та екологічної безпеки. Адміністративні методи екологічної політики передбачають адміністративне регулювання використання довкілля і природних ресурсів та зміцнення екологічної безпеки. Соціальні мотивації та переконання суб'єктів природокористування становлять основу соціально-психологічних інструментів.

Зазначені види інструментів екологічної політики тією чи іншою мірою застосовуються у практиці регіонального управління екологічною безпекою. Але, як показує досвід, єдиних системних підходів до їхнього найефективнішого використання поки що не вироблено. В основу цих підходів можуть бути закладені такі принципи формування системи [10].

Принцип трансформування зовнішніх негативних екологічних ефектів у внутрішні (екологічні витрати) передбачає застосування дієвої системи екологічних податків за екологічну шкоду з метою перетворення зовнішніх негативних екологічних ефектів (забруднення навколишнього середовища, погіршення стану природних об'єктів тощо) в екологічні витрати виробництва.

Принцип інтеграції обов'язкових інструментів екологічної політики з добровільними передбачає формування екологічної політики на основі поєднання перших з другими.

Принцип пріоритетності інструментів екологічної політики, що забезпечують національну екологічну безпеку, передбачає пріоритетними ті обов'язкові інструменти екологічної політики, які спрямовані на запобігання екологічних катастроф і погіршення стану навколишнього середовища до меж, за якими настає загроза для життя на Землі.

Принцип ранжування інструментів екологічної політики проголошує формування екологічної політики з пріоритетних інструментів.

Принцип трансформування інструментів економічної політики в інструменти екологічної політики передбачає екологічну спрямованість економічної політики.

Ефективність з наведених принципів практично втілюються у процесі формування та реалізації екологічної політики в Україні. Для максимізації здобутків на шляху становлення цивілізованих інструментів регіональної екологічної політики слід відзначити створення мережу природоохоронних органів, економічний механізм регулювання стану довкілля та використання природних ресурсів, систему фінансового забезпечення природоохоронної діяльності. Вагомий вплив на вирішення регіональних екологічних проблем мають неурядові та громадські екологічні організації, розширюються міжнародні зв'язки у природоохоронній сфері.

Проте, незважаючи на зазначені вище досягнення, результативність природоохоронних дій в Україні залишається низькою, суттєвого поліпшення екологічної ситуації в регіонах не відбулося. Як свідчить практика, екологічна складова трансформаційних процесів в умовах перехідної економіки на фоні соціальних та економічних пріоритетів відіграє другорядну роль. Якщо приймати за аксіому той факт, що високий рівень екологічної безпеки досягається в умовах ринково орієнтованих економічних систем і гарантується стабільністю їхнього функціонування, то першою причиною низької ефективності природоохоронних дій в Україні слід вважати у специфіці перехідних процесів.

Складність моменту полягає в тому, що країні, яка переживає кризу, у стратегічному відношенні треба вирішувати дуже непросте дилему: або обмежені ресурси спрямовувати на розвиток виробництва, або основний акцент внутрішньої політики перенести на екологічне оздоровлення держави. У першому випадку можна очікувати позитивних соціальних результатів, наприклад за рахунок розширення зайнятості населення. Про екологічну стабілізацію навряд чи варто говорити: за розрахунками спеціалістів при підвищенні рівня промислового виробництва у 2 рази (без зменшення основних виробничих фондів природоохоронного призначення) викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище зростуть більше як у 10 разів [11]. Другий варіант, по суті, означає подальше загострення економічної кризи, стрімке зростання соціальної напруги у суспільстві, для якого означені ідеали сталого розвитку можуть стати фатальними. Крім того, що при будь-якому сценарії подій навряд чи траєкторія соціально-економічного розвитку точно впишеться у зазначені рамки. Проте можна однозначно стверджувати, що ні одна з них не представляє як перспективний шлях до сталого розвитку. І це означає, що в першій домінують соціальні результати, у другій —

екологічні, які є визначальними факторами збалансованого функціонування суспільних систем.

Сьогодні треба визнати, що вся складність екологічної ситуації в Україні полягає не стільки в її гостроті, скільки у відсутності реальних ресурсних можливостей для її поліпшення у сучасних умовах, що є наслідком системної кризи в державі. Вихід із такої ситуації треба шукати у площині вибору ефективних методів реалізації екологічної політики. Серед них провідне місце мають зайняти економічні важелі регулювання екологічної безпеки. В Україні такими важелями є збори за забруднення довкілля як основне джерело фінансування природоохоронних заходів.

З цього приводу зараз можна почути багато скептичних висловлювань. Опоненти діючого механізму свою позицію аргументують його недостатньою ефективністю, слабкою стимулюючою дією на підприємства-забруднювачі, незначними обсягами надходжень від екологічних зборів, що, в кінцевому підсумку, не дає змоги суттєво зміцнити фінансову базу екологічної політики. Так, Т. Завгородня справедливо зазначає, що розмір цих зборів не забезпечує покриття навіть мінімально необхідних природоохоронних потреб, а низький рівень відповідних нормативів поєднується з низьким показником збирання належних коштів [12]. А. Качурко звертає увагу на економічні деформації, пов'язані з віднесенням зборів за забруднення довкілля на собівартість продукції та наступним нараховуванням на них ПДВ [13].

У принципі, такі думки є небезпідставними. З ними можна було б погодитись, якби такі висновки не базувалися виключно на аналізі фактичного стану справ, а пропозиції не зводилися до заперечення діючого механізму і заміни його іншими методами економічного реагування, здатність яких безболісно інтегруватися в існуючу систему економічних відносин є досить сумнівною.

В цілому погоджуючись з тим, що чинна практика нараховування і стягнення зборів за забруднення довкілля, особливо в частині фактичної сплати, має ряд недоліків, видається, що діючий механізм себе не вичерпав і в найближчій перспективі в Україні йому альтернативи немає. Тому сьогодні не варто, мабуть, говорити про необхідність запровадження чогось нового, а треба робити реальні кроки щодо вдосконалення уже створеного. Тим більше, між вихідною ідеєю механізму економічної відповідальності за забруднення довкілля та реальною практикою її втілення зберігається значна дистанція.

А основна ідея функціонування механізму екологічних зборів полягає в тому, щоб, з однієї сторони, стимулювати підприємства

за зниження забруднення довкілля, з іншої — за рахунок коштів від зборів отримати додаткове джерело фінансування природоохоронної діяльності на державному, регіональному та місцевому рівнях. Останній фактор є надзвичайно важливим в умовах, коли бюджетні природоохоронні асигнування зведені до мінімуму. За 2001 р. в цілому по Україні було пред'явлено екологічних зборів на суму 239,1 млн грн. Реальна ж картина з фактичною сплатою екологічних зборів виглядає невтішною, що і дає підстави для критичних оцінок цього механізму. За той самий 2001 р. у середньому по Україні фактично було сплачено 63,7 % суми пред'явлених зборів, в тому числі, наприклад, у Закарпатській області — 74,2, в Івано-Франківській — 28,3, у Львівській — 89,2, у Чернівецькій — 37,2 %. Хоча, якщо порівняти наведені показники з 1998 роком, то спостерігається відчутний прогрес у фактичній сплаті зборів за забруднення довкілля.

Отже, саме у забезпеченні повноти сплати екологічних зборів існує суб'єктами господарювання криється значний резерв підвищення ефективності економічних методів реалізації екологічної політики.

Як показує світова практика, на охорону довкілля щорічно треба виділяти не менше 2 % валового внутрішнього продукту (ВВП) держави. Сьогоднішні 0,3—0,4 % ВВП на охорону природи в Україні — це швидше імітація екологічної політики. Якщо об'єктивно дивитись на речі, то заклики до суттєвого збільшення природоохоронних асигнувань нині є популістським гаслом. Адже при сьогоднішньому стані вітчизняної економіки фактично єдиним джерелом збільшення екологічних інвестицій є урізання і без того мізерних коштів на соціальні програми. Здається, що небезпека такого шляху є очевидною. Проблема набуває іншого звучання, коли вихідною передумовою збільшення інвестицій для забезпечення сталого розвитку вважати необхідність зростання ВВП, чого можна досягнути за рахунок відчутної економічної активізації. Отже, здавалося б просте питання зводиться до вищесказаного складної альтернативи: або екологічна безпека при соціально-економічній стагнації, або реанімація виробництва для збільшення асигнувань на охорону довкілля. Іншими словами, треба вибирати між двома моделями: екологічно захищене, але бідне суспільство зараз, чи економічно процвітаюча та екологобезпечна держава у перспективі. Безумовно, що привабливішим є другий варіант.

Своєю прямою призначенню має відповідати механізм екологічної відповідальності суб'єктів господарювання за стан дов-

кілля, який побудований за принципом “забруднювач платить”. Саме цей принцип проголошений у нас як основний економічний постулат національної екологічної політики. Насправді ж він не діє. У загальній сумі фактично сплачених екологічних зборів частка надходжень за викиди, скиди, розміщення відходів у межах встановлених лімітів в середньому по Україні становить 86,5 % (у Карпатському регіоні 84,2 %). А збори у межах лімітів, як відомо, відносяться на собівартість продукції, і відповідно відображаються на її ціні. Виходить, що за забруднення довкілля платить населення: кожний українець витрачає щороку 1 гривню за екологічний дискомфорт в обмін на інші матеріальні блага. Сьогодні ми якраз знаходимось на такому етапі, коли суспільство залежно від його економічного стану та рівня свідомості вимушене платити за свій, хоч і низький, матеріальний достаток ціною високого екологічного ризику для здоров'я, який воно далеко не завжди усвідомлює. Отже, нам конче необхідно реанімувати здевальвований принцип “забруднювач платить”.

На першочергову увагу заслуговує питання пошуку дієвих засобів “імплантації” екологічних благ у систему суспільних цінностей. Екологічно безпечне середовище у людській свідомості має зайняти рівноправне місце з традиційними матеріальними і духовними потребами. Зараз же у свідомості пересічного українця зовсім інші пріоритети, обумовлені складною соціально-економічною ситуацією. Цю проблему треба розглядати ширше — не тільки у плані виховання в людини бережливого ставлення до природи, високої екологічної культури господарювання. Інша сторона проблеми полягає в тому, щоб зробити екологічні блага доступнішими для широких верств населення. Крім екологізації виробництва, екологізації свідомості, зараз треба активно говорити й про екологізацію споживання.

У складних економічних умовах результативність регіональної екологічної політики підвищується, якщо до її реалізації будуть залучені уже створені ринкові інститути та механізми регулювання суспільними процесами. І тут принциповим є визначитись не тільки з функцією держави як гаранта екологічної безпеки, а й з роллю держави як власника, яка до того ж володіє виключним правом встановлення правил гри й для інших власників. Всім відомо, що сьогодні найбруднішим екологічним власником є держава, а тому і режим найбільшого сприяння у вирішенні екологічних проблем створюється саме для державних підприємств. Безумовно, що така постановка питання є досить спрощеною. Але суть в іншому — якщо екологічна безпека є елементом націо-

екологічної безпеки, то “правила гри” у цій сфері для держави і недержавного сектору мають бути єдиними і прозорими.

З іншої сторони, треба констатувати, що з арсеналу сучасної екологічної політики фактично випав недержавний сектор економіки. Тому актуальним видається питання запровадження ефективних механізмів стимулювання підприємницьких структур та приватного бізнесу до участі у вирішенні екологічних проблем.

Не менш важливим завданням є налагодження чітких процедур екологічної регламентації здійснюваних приватизаційних процесів. Насамперед це стосується встановлення взаємоприйнятних правил розподілу відповідальності між державними органами і приватизованими підприємствами за уже нанесені збитки. Екологічний фактор має відображатись у вартості майна об'єктів, які приватизуються. При приватизації екологонебезпечних підприємств його вартість доцільно знижувати, одночасно встановити нові регламенти для нових власників стосовно застосування необхідних природоохоронних заходів.

Важливою необхідністю відпрацювати механізм відповідальності за екологічні порушення минулих років та розподілу зобов'язань щодо більшій ліквідації та відшкодування нанесених збитків. Особливо держава перебуває у важкому фінансовому стані, то не тільки в моральному, а й у політичному плані була б виправданою збірною ініціатива підприємницьких і ділових кіл визнати частину своєї відповідальності за стан довкілля і взяти на себе зобов'язання дотримуватись принципів екологічно сталого розвитку у діяльності суб'єктів підприємництва. Реальним підтвердженням такої намірів було б створення Національної ради підприємців щодо сталого розвитку з відповідними регіональними структурами.

Ефективною формою активізації екологічної політики мають стати регіональні екологічні програми, спрямовані на вирішення найгостріших природоохоронних проблем. У свій час було розроблено кілька проектів державних програм соціально-економічного розвитку регіонів України, в яких чільне місце займали питання екологічної безпеки. Жодна з цих програм так і не була затверджена. У зв'язку з цим видається вкрай необхідною легітимізація статусу екологічних програм, визначення ролі держави у їхній реалізації, зокрема гарантій фінансової підтримки, запровадження певних процедур погодження подібних програм, організація контролю за їхнім виконанням. Доцільно також у бюджетах всіх рівнів передбачити окрему статтю витрат на фінансування пріоритетних екологічних програм.

І останнє. До вирішення екологічних проблем необхідно активніше залучати громадськість. Крім того, владні структури та державні природоохоронні органи повинні визнати неурядові та громадські екологічні організації повноправними партнерами при формуванні екологічної політики, налагодити конструктивну співпрацю з ними, забезпечити їм доступ до екологічної інформації.

Безумовно, що зазначені вище напрями активізації регіональної екологічної політики не вичерпують всього спектра проблем у цій важливій сфері суспільного життя. Їхнє втілення в практику, на наш погляд, сприятиме підвищенню результативності природоохоронних дій, зміцненню екологічної безпеки держави.

12.2. Класифікація інструментів регіональної екологічної політики

Світовий досвід реалізації екологічної політики охоплює доволі широкий перелік інструментів, що використовуються для цього. За першим, найзагальнішим поділом інструментів реалізації екологічної політики З.В. Герасимчук виділяє економічні та адміністративні [14, с. 366]. Економічні інструменти екологічної політики, які можуть мати превентивний, індикативний та відтворювальний (компенсаційний) характер, дають змогу регулювати систему інтересів суб'єктів господарювання, мотивуючи їх раціональне використання та збереження природних ресурсів.

Застосування економічних інструментів *превентивного* характеру дозволяє завчасно створити умови для запобігання нерациональному природокористуванню. До економічних інструментів превентивного характеру відноситься екологічне планування та прогнозування розвитку, а також надання підприємствам і організаціям пільг (передусім, податкових і кредитних) при впровадженні ними маловідходних і ресурсозберігаючих технологій.

Економічні інструменти *індикативного* характеру у своїй сукупності утворюють механізм платного природокористування, який передбачає функціонування ринку природних ресурсів, ринку прав на забруднення навколишнього середовища, а також штрафні санкції за порушення природоохоронного законодавства. Економічні інструменти індикативного характеру створюють мотивацію для економічно ефективного та екологічно безпечного природокористування.

Економічні *відтворювальні* (компенсаційні) інструменти використовуються з метою акумуляції коштів для подальшого спрямування їх на відшкодування заподіяних навколиш-

ньому середовищу збитків. До економічних інструментів відтворювального (компенсаційного) характеру відносяться екологічні фонди (місцеві, обласні та державні), а також екологічне страхування. Спевидно, що дієвість економічних інструментів відтворювального (компенсаційного) характеру надто залежить від точності економічної оцінки збитків, які завдаються навколишньому середовищу.

Адміністративні інструменти екологічної політики — це інструменти, які передбачають інституційну реалізацію системи забезпечення екологічної безпеки [14, с. 368]. Адміністративні інструменти екологічної політики можуть мати правовий, інформаційний та запобігаючий характер.

Адміністративно-правові інструменти екологічної політики можуть включати правове регулювання використання природних ресурсів, державну екологічну експертизу та нормування якості навколишнього природного середовища. До адміністративно-інформаційних інструментів екологічної політики відносяться екологічний моніторинг та екологічна паспортизація підприємств. Адміністративно-запобіжні інструменти можуть включати екологічний контроль та екологічний аудит.

Цікавою видається класифікація інструментів екополітики І.М. Синякевича, зроблена за такими ознаками [6, с. 42].

1. Спосіб впливу на поведінку суб'єктів екополітики.
2. Основні функції інструментів екополітики.
3. Особливості застосування інструментів екополітики.
4. Значення інструментів для досягнення мети екополітики.
5. Походження інструментів екополітики.
6. Повнота апробації інструментів екополітики.
7. Тривалість функціонування інструментів екополітики.

У результаті типологічного аналізу інструментів, що використовуються у світі для досягнення мети екополітики, І.М. Синякевич виділяє сукупність типологічних груп, які характеризуються вибором інструментів екополітики, близьких між собою за однією з класифікаційних груп (табл. 12.2). Привертає до себе увагу та обставина, що класифікація інструментів реалізації екологічної політики за І.М. Синякевичем є значно ширшою і націлена на визначення значно більшої кількості функцій, ніж інші класифікації. Очевидно, що мета класифікацій полягає все-таки не стільки у важливому "складуванні" інформації, скільки у генеруванні з їхньою допомогою відповідних управлінських рішень.

В таблиці 12.3 наведена типологічна характеристика інструментів екополітики за І.М. Синякевичем, яка визначає місце окремих інструментів екополітики у системі класифікаційних

Таблиця 12.2. Типологічні групи інструментів екополітики

Класифікаційні ознаки, за якими виділені типологічні групи інструментів екополітики	Типологічні групи інструментів екополітики
1. Спосіб впливу на поведінку суб'єктів екополітики	1.1. Правові 1.2. Економічні 1.3. Адміністративні 1.4. Соціально-психологічні
2. Основні функції інструментів екополітики	2.1. Стимулюючі 2.2. Фіскальні 2.3. Контрольні 2.4. Фінансово-інвестиційні 2.5. Ринкоутворюючі 2.6. Закріплюючі майнові права 2.7. Ціноутворюючі 2.8. Інформаційні 2.9. Переконання 2.10. Економічного покарання 2.11. Інтерналізуючі 2.12. Розпорядчі
3. Особливості застосування інструментів екополітики	3.1. Обов'язкові 3.2. Добровільні
4. Значення окремих інструментів для досягнення мети екополітики	4.1. Безальтернативні 4.2. Пріоритетні 4.3. Другорядні
5. Походження інструментів екополітики	5.1. Спеціальні 5.2. Трансформовані
6. Повнота апробації інструментів екополітики	6.1. Поширені 6.2. Рідковживані 6.3. Неапробовані
7. Тривалість функціонування інструментів екополітики	7.1. Довготермінові 7.2. Короткотермінові

груп, включаючи назву і номер класифікаційної групи, до якої включений інструмент екополітики. У випадках, коли інструмент екополітики характеризується кількома ознаками однієї класифікаційної групи, І.М. Синякевич проставляє номер пріоритетної (важливішої). Він вказує, наприклад, на те, що екологічна сертифікація може бути як обов'язковим, так і добровільним інструментом екополітики, але врахування впливу цього інструменту екополітики на суб'єкти виробничо-господарської діяльності в умовах ринкової економіки зумовлює необхідність його віднесення до групи добровільних.

12.2. Класифікація інструментів регіональної екологічної політики

Таблиця 12.3. Типологічна характеристика інструментів екополітики

Інструмент екополітики	Типологічна характеристика інструментів екополітики (в дужках — номер класифікаційної групи, табл. 12.2)
1. Аукціонна торгівля дозволами на забруднення довкілля	Економічний (1.2). Ринкоутворюючий (2.5). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
2. Аукціонна торгівля дозволами на використання ресурсів довкілля	Економічний (1.2). Ринкоутворюючий (2.5). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
3. Адміністративні платежі	Адміністративний (1.3). Закріплюючий майнові права (2.6). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
4. Адміністративні постанови щодо охорони і використання довкілля	Адміністративний (1.3). Розпорядчий (2.12). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).
5. Авансово-компенсаційні системи	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
6. Гарантія щодо екологічної безпеки	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
7. Диференціація ставок податків	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.2).
8. Договори про розподіл продукції	Адміністративний (1.3). Розпорядчий (2.12). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.1).
9. Екологічне ввізне мито	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.2).
10. Бонус	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.2).

Продовження табл. 12.3

Інструмент екополітики	Типологічна характеристика інструментів екополітики (в дужках — номер класифікаційної групи, табл. 12.2)
11. Екологічні гранти	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
12. Екологічний податок на продукцію	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
13. Екологічна сертифікація лісів	Економічний (1.2). Інформаційний (2.8). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
14. Екологічна сертифікація продукції	Економічний (1.2). Інформаційний (2.8). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
15. Екологічні субсидії	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).
16. Екологічний облік	Економічний (1.2). Контрольний (2.3). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
17. Екологічний аудит	Економічний (1.2). Контрольний (2.3). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
18. Екологічна реклама	Соціально-психологічний (1.4). Інформаційний (2.8). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.1).
19. Екоконверсія	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
20. Екологічна конституція Землі	Правовий (1.1). Контрольний (2.3). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Неапробований (6.3). Довготерміновий (7.1).
21. Екологічні ринкові дозволи	Адміністративний (1.3). Розпорядчий (2.12). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).

Продовження табл. 12.3

Інструмент екополітики	Типологічна характеристика інструментів екополітики (в дужках — номер класифікаційної групи, табл. 12.2)
1. Екологічна застава	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
2. Екологічний борг	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
3. Екологічне ціноутворення	Економічний (1.2). Ціноутворюючий (2.7). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
4. Екологічний податок	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
5. Інтерналізація екологічних ризиків	Економічний (1.2). Інтерналізуючий (2.11). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
6. Екологічні стандарти	Адміністративний (1.3). Контрольний (2.3). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
7. Інвестиційний бюджет	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
8. Планова відповідальність екологічної відповідальності	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Безальтернативний (4.1). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
9. Штрафи за екопорушення	Правовий (1.1). Економічно караючий (2.10). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
10. Екологічні програми	Адміністративний (1.3). Розпорядчий (2.12). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).

Продовження табл. 12.3

Інструмент екополітики	Типологічна характеристика інструментів екополітики (в дужках — номер класифікаційної групи, табл. 12.2)
32. Екологічне страхування	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
33. Екологічні податкові пільги	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
34. Плата за забруднення довкілля	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
35. Роялті	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1).
36. Субвенція	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.1). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
37. Податкові пільги	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
38. Податок суверена	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
39. Природоохоронні інвестиції	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).
40. Податок на майно	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
41. Податок на дохід (прибуток)	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
42. Квоти на забруднення	Адміністративний (1.3). Розпорядчий (2.12). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).

Продовження табл. 12.3

Інструмент екополітики	Типологічна характеристика інструментів екополітики (в дужках — номер класифікаційної групи, табл. 12.2)
40. План на добудову природних ресурсів	Адміністративний (1.3). Розпорядчий (2.12). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).
41. Довготерміновий план	Економічний (1.2). Ціноутворюючий (2.7). Обов'язковий (3.1). Безальтернативний (4.1). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
42. Бюджетна декларація	Адміністративний (1.3). Контрольний (2.3). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
43. Бюджетний контроль	Адміністративний (1.3). Контрольний (2.3). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
44. Бюджетні угоди (контракти)	Правовий (1.1). Контрольний (2.3). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Короткотерміновий (7.2).
45. План на експорт уживаних ресурсів	Економічний (1.2). Інтерналізуючий (2.11). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Спеціальний (5.1). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).
46. План на використання природних ресурсів	Економічний (1.2). Ціноутворюючий (2.7). Обов'язковий (3.1). Безальтернативний (4.1). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
47. План приватних ресурсів	Економічний (1.2). Закріплюючий майнові права (2.6). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
48. Бюджетна оцінка ресурсів	Економічний (1.2). Ціноутворюючий (2.7). Добровільний (3.2). Безальтернативний (4.1). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
49. Бюджетна інформація	Соціально-психологічний (1.4). Інформаційний (2.8). Добровільний (3.2). Пріоритетний (4.2). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).

Закінчення табл. 12.3

Інструмент екополітики	Типологічна характеристика інструментів екополітики (в дужках — номер класифікаційної групи, табл. 12.2)
53. Податки на розміщення відходів виробництва і споживання	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
54. Прискорена амортизація основних фондів природоохоронного призначення	Економічний (1.2). Стимулюючий (2.1). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
55. Екологічні субсидії	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Добровільний (3.2). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Поширений (6.1). Короткотерміновий (7.2).
56. Екологічні фонди	Економічний (1.2). Фінансово-інвестиційний (2.4). Обов'язковий (3.1). Пріоритетний (4.2). Спеціальний (5.1). Поширений (6.1). Довготерміновий (7.1).
57. Збір за паркування автомобільного транспорту	Економічний (1.2). Фіскальний (2.2). Обов'язковий (3.1). Другорядний (4.3). Трансформований (5.2). Рідковживаний (6.2). Довготерміновий (7.1).

Регіональна екологічна політика може бути ефективною лише тоді, коли вона базується на оптимальній системі інструментів. Інструменти екополітики, які є ефективними у певному регіоні, не завжди будуть такими в іншому [8, 15]. Тому регіональний “набір” інструментів екологічної політики у кожному конкретному випадку повинен бути результатом не випадкового вибору, а ретельного наукового обґрунтування. Лише у такому випадку регіональна екологічна політика буде найефективнішою.

12.3. Ринкова інфраструктура у сфері екологічної політики та екологізація системи оподаткування

Важливим напрямом удосконалення механізмів реалізації регіональної екологічної політики є створення відповідної ринкової інфраструктури, тобто сукупності матеріальних об'єктів і суспільних інститутів, що можуть використовуватися для забезпечення та регулювання безперебійного багаторівневого функціонування гос-

економічних взаємозв'язків, взаємодії суб'єктів ринкової економіки і руху товарно-грошових потоків у процесі забезпечення екологічної безпеки. Складовими ринкової інфраструктури у сфері екологічної безпеки можуть бути:

- екологічні банки;
- біржі з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля;
- структури з організації аукціонів квот на право забруднення довкілля;
- інвестиційні фонди екологічної спрямованості;
- компанії страхування екологічних ризиків;
- консалтингові фірми та аудиторські компанії, що охоплюють вирішення питань у сфері екологічної безпеки;
- лизингові структури з передачі у користування екологічної техніки та обладнання, інших матеріальних засобів і майна;
- інформаційно-рекламні агентства, посередницькі, виставкові структури у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Екологічні банки повинні стати одним із найважливіших елементів ринкової інфраструктури, функцією яких буде кредитування суб'єктів забезпечення екологічної безпеки за рахунок залучення засобів підприємств, закладів, населення, зарубіжних екологічних фондів тощо [16].

Важке місце у ринковій інфраструктурі екологічної безпеки має бути відведено біржі з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля, ключовою функцією якої є обмін інформацією, формування рівноважних цін, а також забезпечення саморегулювання фінансово-кредитних механізмів. Таку біржу слід розглядати як організацію, яка об'єднує юридичних і фізичних осіб, зацікавлених у купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля, і має за мету надання послуг при укладанні біржових угод, визначенні цін, попиту і пропозиції на ліцензії, при вивченні, виконанні та спрощенні їх обігу. Поряд із біржовими структурами елементом ринкової інфраструктури у сфері купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля можуть бути й торговельні доми. Вони можуть створюватися у формі акціонерних товариств за участю безпосередніх учасників купівлі-продажу ліцензій, а також комерційних банків, науково-дослідних закладів, підприємств з випуску екологічної техніки, зацікавлених посередницьких структур тощо.

Посередницькі структури можуть бути зацікавлені як у реалізації товарів і послуг екологічного призначення, так і ліцензій на право забруднення навколишнього середовища. Вони здійснюють

закупівлю товарів і ліцензій для наступного продажу у потрібному покупцям режимі (розміри партії, строки поставок, способи доставки та інші параметри), а також сприяють у встановленні безпосередньо договірних зв'язків і контактів між продавцями відповідних товарів і ліцензій, їхніми споживачами та покупцями. Сприяють у встановленні господарських зв'язків та укладанні контрактів можуть здійснюватися відповідно до комісійних угод. Види посередницьких організацій доволі різноманітні: постачальницько-збутові, оптово-посередницькі, комерційні центри, агентські фірми тощо. За цільовими функціями та характером діяльності можна виокремити у сфері управління екологічною безпекою: рух товарів і послуг екологічного призначення, рух ліцензій на право забруднення довкілля, встановлення господарських зв'язків та укладання контрактів. Об'єктивна необхідність діяльності посередницьких структур у зазначеній сфері зумовлюватиметься тією економікою, яку вони можуть принести своєму клієнту.

Рекламно-інформаційні агентства у сфері екологічної безпеки надають послуги з аналізу та розповсюдження передового досвіду, проведення науково-технічних конференцій, симпозіумів, семінарів тощо. Вони здійснюють інформаційне обслуговування клієнтів, надають їм рекламні послуги, а також допомагають у створенні та організації роботи демонстраційних зал.

Як прогресивну ланку комплексу ринкової інфраструктури у сфері екологічної безпеки слід виокремити екологічний лізинг — особливу форму оренди, пов'язану з передаванням у користування екологічної техніки та обладнання, інших матеріальних засобів і майна, що використовуються для скорочення забруднення навколишнього середовища. Суб'єктами лізингової угоди є три сторони: підприємство, яке постачає обладнання чи інші об'єкти лізингу; орендодавець, що оплачує обладнання (об'єкт лізингу) та надає його в оренду (лізингова компанія); орендар — підприємство (організація, фірма), яке отримує обладнання (об'єкт лізингу) та користується ним протягом певного часу.

Лізинг особливо привабливий для малих і середніх фірм, які часто мають проблеми з фінансуванням різноманітних своїх проєктів, а тим більше у такій новій та “неприбутковій” сфері, як екологічна безпека. Лізинг полегшує доступ до сучасної техніки та високих технологій, дозволяє оперативно замінювати застарілі зразки техніки на прогресивне обладнання, уникаючи боргів. Вдає можливість розширити ринок екотехніки, приладів, апаратури та обладнання у сфері екологічної безпеки. Пропонуються такі види лізингу:

Фінансовий лізинг “ліз — бек” чи “поступка — оренда”, при якому підприємство продає лізинговій фірмі (банку) частину наявного у нього екологічного обладнання і зразу ж отримує його назад на умовах оренди;

Лізинг — повне обслуговування”, який характеризується виконанням поставок із наданням додаткових послуг, характер яких залежить від особливостей екологічного обладнання (майна), яке надається за лізингом;

Інтертивний лізинг” (прокат), тобто здача в оренду спеціалізованого обладнання екологічного призначення на термін, значно коротший, ніж його економічно ефективний строк функціонування.

Одним із найважливіших елементів ринкової інфраструктури в сфері екологічної безпеки є екологічне страхування. Екологічне страхування може ефективно доповнювати традиційні способи економіко-правового регулювання взаємовідносин суспільства та природи. У страхове поле екологічного страхування включаються об'єкти, які завдають шкоди навколишньому середовищу внаслідок аварійних (випадкових, непередбачених) ситуацій.

Ефективним елементом створення та розвитку системи екологічного страхування є організація добровільних страхових екологічних фондів, що сприяють розширенню стійкого страхового ринку. При добровільному страхуванні юридичних осіб страхові виплати не відносяться на собівартість продукції, однак страхові суми не регулюються лише договором екологічного страхування.

При системі обов'язкового страхування основою взаємовідносин між страхувальником і страхованим є закон, в якому вказується перелік екологічно небезпечних виробництв і підприємств, шкідливих речовин та потенційних реципієнтів після аварійного впливу. Завдання створення такого переліку та регулярного його поновлення досить складне, але від його вирішення значною мірою залежить фінансова стійкість страхових операцій. Обов'язкове страхування передбачає включення страхових виплат у собівартість продукції страхованого та компенсацію страхувальником збитку, що завдається третім особам, страхованим при настанні страхового випадку, передбаченого умовою екологічного страхування.

Ще одним важливим елементом ринкової інфраструктури має стати екологічний аудит, що є різновидом аудиторської діяльності, призначеної та націленої на контроль і перевірку документації (звітної, кошторисної, облікової, бухгалтерської тощо) системи управління екологічною безпекою, а також підготовка пропози-

цій щодо зменшення негативного впливу підприємств на стан навколишнього природного середовища. Метою екологічного аудиту є встановлення достовірності, точності, повноти та об'єктивності забезпечення природоохоронної діяльності підприємств і організацій вимогам законодавства, нормативно-технічним документам, екологічним критеріям, стандартам і нормативам екологічної безпеки. Можна рекомендувати проведення екологічного аудиту як форми контролю фінансово-господарської діяльності за такими напрямками:

виявлення масштабів, елементів і результатів впливу на довкілля;

оцінка загальної вартості протизабруднюючих заходів і їхнього екологічного ефекту;

оцінка впливу протизабруднюючої діяльності на формування підсумкових фінансових показників роботи підприємств.

Для здійснення екологічного аудиту треба створювати незалежні аудиторські фірми, які здійснюють аудиторську діяльність згідно з виданою та оформленою ліцензією. Екологічні аудиторські фірми надають свої послуги підприємствам на основі договору на здійснення екологічного аудиту, що складається з таких видів послуг: екологічних аудиторських перевірок, консультацій, аудиторських експертиз. Аудиторські фірми екологічного профілю можуть проаналізувати вплив діяльності підприємств на стан довкілля, обґрунтувати впровадження ресурсозберігаючих технологій і систем, природоохоронних пристроїв та обладнання, систем контролю.

Ринкова інфраструктура у сфері екологічної безпеки була б неповною без екологічного консультування, спрямованого на надання відповідних консультаційних, експертних послуг, розроблення пакетів програм, методик, проектів. Існують споживачі, які гостро потребують екологічного консультування, — місцеві органи влади, підприємці, неурядові громадські організації тощо. Для здійснення екологічного консультування доцільно створювати аналітико-консультативні центри та агентства, основною метою діяльності яких є забезпечення інтегрованих дій в інтересах сталого розвитку у регіоні, прогнозування основних напрямів вирішення економіко-екологічних проблем ринку; розробка заходів у сфері екологічної безпеки; створення єдиного уніфікованого методичного інструментарію для економіко-екологічних оцінок, прогнозів.

Серед інших важливих напрямів підвищення ефективності регіональної екологічної політики слід відзначити необхідність екологізації системи оподаткування.

Формування податкової системи нашої держави, яке розпочалося зі здобуттям Україною незалежності, ще далеке до завершеності. Сьогоднішня система оподаткування характеризується великою нестабільністю: постійно змінюються самі податки, їхні ставки, правила стягнення. Проте навіть у такій нестабільності простежується одна стабільна тенденція: тягар оподаткування значною мірою лягає на робочу силу та капітал. Так, податок на додану вартість (ПДВ) фактично повністю стосується робочої сили та капіталу, оскільки у додану вартість входить в основному обсяг праці та прибуток; податок на прибуток стосується лише капіталу. Від фактичних витрат на оплату праці справляється збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, збір на обов'язкове соціальне страхування тощо. Ще низка податків справляється із заробітної плати громадян: прибутковий податок, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, збір на обов'язкове соціальне страхування.

На нашу думку, сьогодні доцільно змістити тягар оподаткування з тих сфер, у яких суспільство зацікавлене (зайнятість і створення капіталу), на ті, які суспільство не схвалює (забруднення навколишнього середовища, виснаження природних ресурсів) [17]. Нині "екологічна" складова вітчизняної податкової системи репрезентована екологічним податком (збором за забруднення навколишнього середовища), платником якого є фізичні та юридичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності усіх форм власності, їхні об'єднання, філіали, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи; іноземні юридичні особи та їхні постійні представництва, які здійснюють у межах території України її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони викиди і скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними і пересувними джерелами забруднення, та у водні об'єкти, а також розміщення відходів. Об'єктом оподаткування є викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними й пересувними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та розміщені відходи. База оподаткування, нормативи, коефіцієнти до них і порядок справлення екологічного збору визначаються Кабінетом Міністрів України.

Оскільки законодавча база та механізм оподаткування забруднення навколишнього середовища в Україні в принципі існують, то основна увага при реформуванні податкової системи має зосереджуватися на обґрунтуванні величини нормативів збору, який справляється за викиди, скиди та розміщення відходів. Очевидно,

що для обґрунтування величини нормативів збору важливо отримати відповіді на такі питання:

1) які податки мали б бути зменшені або відмінені у результаті реформування податкової системи України і яких соціально-економічних наслідків від цього треба очікувати;

2) якими будуть результати зменшення або відміни частини податків та суттєвого підвищення нормативів збору за забруднення навколишнього середовища з погляду формування державного бюджету України;

3) як зміниться ситуація в Україні стосовно антропогенного забруднення навколишнього середовища у результаті радикального зміщення акцентів податкової політики.

Щодо першого питання, то йдеться передусім про зменшення або й відміну податків, пов'язаних з оплатою праці та прибутком підприємств, а саме: ПДВ, податку на прибуток підприємств, податку на нерухоме майно, прибуткового податку громадян. Від здійснення таких заходів слід очікувати:

поліпшення інвестиційного клімату в Україні загалом та відповідно зменшення безробіття, підвищення заробітної плати, поліпшення соціально-економічної ситуації у цілому;

привабливості території України передусім для “екологічно чистих” інвестицій, які не спричинятимуть антропогенного навантаження на навколишнє середовище.

Щодо відповіді на друге питання, то нормативи оподаткування викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними і пересувними джерелами забруднення, скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти та розміщення відходів мали б установлюватися на рівні, який забезпечував би збір за забруднення навколишнього середовища, здатний замінити скорочення надходжень від податків, які будуть відмінені.

Що стосується відповіді на третє питання, то результатом радикального зміщення акцентів податкової політики на користь суттєвого підвищення нормативів збору за викиди, скиди та розміщення відходів буде зниження рівня антропогенного забруднення довкілля в Україні, що сприятиме не лише зменшенню ризику захворюваності населення (адже здоров'я населення надто залежить від чистоти навколишнього середовища), а й поліпшенню умов для розвитку сфер господарської діяльності, винятково чутливих до якості довкілля — сільського та лісового господарства, рекреації, туризму, харчової, фармацевтичної, електронної, оптичної, авіаційної та приладобудівної промисловості тощо.

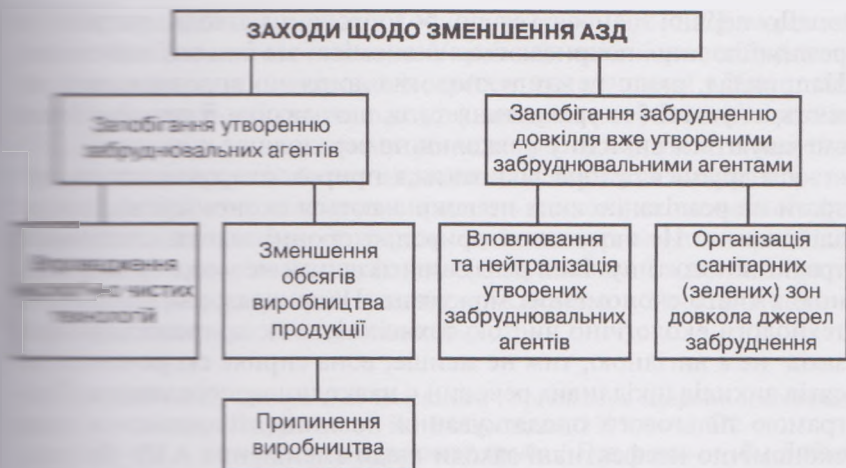


рис. 2.3. Класифікація заходів щодо зменшення АЗД

Висловлені думки, безумовно, лише у найзагальніших рисах наближають очікувані результати екологізації податкової системи України. Конкретизація цих результатів можлива лише на основі економіко-математичного моделювання відповідних процесів.

До пріоритетних напрямів реалізації регіональної екологічної політики слід віднести фінансово-економічне заохочення господарських суб'єктів, які прагнуть знизити обсяги шкідливих викидів і витрат виробництва [18, с. 19].

Одним з найвпливовіших економічних інструментів такого стимулювання можуть бути податкові пільги для тих підприємств, які скорочують антропогенне забруднення довкілля (АЗД). На рис. 2.3 у найзагальнішому вигляді наведена класифікація таких заходів.

Зменшення обсягу виробництва продукції також виступає повільним (хоча дещо специфічним) заходом запобігання утворенню забруднюючих агентів. Адже зазвичай із зниженням обсягу виробництва автоматично скорочується й утворення шкідливих агентів. Тісний зв'язок між зниженням обсягу виробництва продукції та зменшенням забруднення навколишнього середовища наочно ілюструють дані України за 1990—1995 рр.: зниження ВВП на 45 % супроводжувалося 34%-ним зниженням атмосферних викидів [19].

Важливим для економічного аналізу є поділ природоохоронних заходів на дві категорії.

До першої відносяться природоохоронні заходи, витрати на реалізацію яких покриваються економією від їхнього здійснення. Наприклад, якщо певну технологію доцільно впроваджувати замість існуючої без урахування того, що завдяки її використанню зменшуються викиди у навколишнє середовище.

До другої категорії відносяться природоохоронні заходи, витрати на реалізацію яких не покриваються економією від їхнього здійснення. Це автентичні природоохоронні заходи класичного, традиційного типу. Їхня реалізація зазвичай не може бути доцільною з чисто економічних міркувань. Наприклад, заміна існуючої технології екологічно чистою технологією як природоохоронний захід не є вигідною, тим не менше, вона сприяє скороченню обсягів викидів шкідливих речовин у навколишнє середовище. Програмою пільгового оподаткування повинні охоплюватися лише економічно неефективні заходи щодо зменшення АЗД. Це означає необхідність контролю за техніко-економічними показниками природоохоронних заходів.

Екологізація податкової системи динамічно розвивається в європейських країнах. Природоохоронні й спеціальні екологічні податки на енергоносії у країнах ЄС за 1995 р. становили 3 % валового внутрішнього продукту, або 7 % суми податків (табл. 12.4) [6, с. 136].

Таблиця 12.4. Частка коштів від природоохоронних та енергетичних податків у загальній величині податків і ВВП країн ЄС [6, с. 137]

Країна	Надходження коштів від природоохоронного оподаткування, % загальної суми податків	Надходження коштів від оподаткування енергоносіїв, % загальної суми податків	Надходження коштів від екологічних і енергетичних податків, % ВВП
Данія	4,3	4,3	4,4
Нідерланди	5,8	3,4	4,1
Італія	1,2	7,7	3,6
Люксембург	0,4	7,0	3,3
Ірландія	4,0	5,2	3,2
Португалія	0,3	8,4	3,1
Швеція	0,7	5,1	3,0
Іспанія	2,9	5,2	2,9
Велика Британія	1,6	6,3	2,8
Німеччина	1,5	4,8	2,7
Франція	1,2	4,5	2,5
Фінляндія	0,3	4,7	2,3
Австрія	1,7	3,2	2,1
Бельгія	1,1	3,4	2,1
Греція	1,4	4,6	1,9

Виділено справедливо зауважує І.М. Синякевич [6, с. 137], за рівнем податкової системи Україна (в якій збір за забруднення навколишнього природного середовища становив у 2001 р. лише 0,5 % загальної суми податків) значно поступається країнам ЄС. Відстає це різними рівнями розвитку, політичної стабільності та корумпованості державного апарату, а також недостатньою кількістю досліджень з питань еколого-економічної ефективності цих концепцій, дорожнечою експериментів і фінансової дисципліни, пов'язаним з їхнім застосуванням. Та все ж стратегією для реформування податкової системи в Україні повинна бути передбачена її екологізація.

1. Савчук В.Г., Шевчук В.Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища. Підручник. — К.: Вища школа, 1995. — С. 272.
2. Зайфер А. Экономика окружающей среды / Пер. с нем. — К.: Либідь, 1995. — С. 198.
3. Экология и экономика природопользования: Учебник для вузов / Под ред. Э.В. Галунова. — М.: Закон и право. ЮНИТИ, 1998. — С. 435.
4. Амиров Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: Словарь-справочник. — М.: Просвещение, 1992. — С. 320.
5. "Фірма природа". — 2001. — № 2.
6. Синякевич І.М. Інструменти екополітики: теорія і практика. — Львів: ДІС, 2002. — 183 с.
7. Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики: Семінар. — К., 1997. — 64 с.
8. Anderson T. Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development // United Nations Environmental Programme's Consultative Expert Group Meeting on the Use and Application of Economic Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development, Nairobi, March 10–12, 1994. — 119 p.
9. Берман Р. Экономика и окружающая среда. Англо-русский словарь-справочник. — Гарвардский институт международных отношений, 1996. — 292 с.
10. Синякевич І.М. Концепція щодо формування системи інструментів економічної екологічної політики // Економіка України. — 2002. — № 7. — С. 24–27.
11. Україна: прогноз розвитку продуктивних сил. — К.: РВПС України ДІС, 1998. — Т. 1. — 163 с.
12. Зайгородка Т. Удосконалення інструментів економічного механізму охорони навколишнього природного середовища // Економіка України. — 2001. — № 12. — С. 67–70.
13. Синякевич І.М. Фінансові аспекти екологічних платежів // Фінанси України. — 2001. — № 1. — С. 36–38.
14. Берман Р. Региональная политика стабильного развития: методология формирования механизмов реализации. — Луцьк: Надтир'я, 2001. — 528 с.
15. World Congress of Environmental and Resource Economists: book of abstracts. — Venice, 1995. — 503 p.

16. Харичков С.К., Рассадникова С.И., Андреева Н.Н. Рыночная инфраструктура в сфере природопользования и обеспечения ресурсно-экологической безопасности // Препринт. Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины. — Одесса, 1996. — 16 с.

17. Стадницький Ю.І., Дудурич В.М. Податкова система України: час “зеленої” реформи // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. — Львів, 2000. — № 40. — С. 89—94.

18. Веклич О.О. Екологічне оподаткування в Україні: реалії та напрямки вдосконалення з урахуванням світового досвіду. — К.: Інститут економіки НАН України, 2001. — 47 с.

19. Логвинов А., Мельник О., Сахаев В. Макроэкономическая политика и проблемы природопользования в Украине // Экономика природопользования / Под ред. Л. Хенса, Л. Мельника, Э. Буна. — К.: Наук. думка, 1998. — С. 191—202.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

13.1. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого і регіонального самоврядування

Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є формування сучасної, ефективної системи державного управління і місцевого та регіонального самоврядування, яка має бути створена у результаті проведення адміністративної реформи. Існуюче в Україні державне управління і місцеве самоврядування залишається в цілому внутрішньо суперечливим, нез'єднаним і відірваним від людей, оскільки поєднує в собі інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, і нові, що з'явилися у період незалежності нашої держави. Таке державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних адміністративних реформ. Процес становлення місцевого та регіонального самоврядування в Україні відбувається досить складно та суперечливо. Його розвиток стримується насамперед економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого та регіонального самоврядування. Важливу роль відіграють також причини політичного, правового та психологічного характеру:

відсутність реального суб'єкта місцевого самоврядування — самодостатньої територіальної громади, яка володіла б необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування дохідної частини місцевого бюджету;

відсутність повнокровних органів місцевого самоврядування на регіональному рівні;

недостатнє правове забезпечення переважної більшості питань організації і функціонування місцевого та регіонального самоврядування;

збереження у суспільній свідомості та свідомості певної частини політичних, державних і муніципальних діячів старих стереотипів сприйняття управління на місцях;

відсутність нових механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями приватного сектору, інших форм власності;

недостатній рівень саморегуляції територіальної громади.

На вирішення проблемних питань щодо підвищення ефективності державної служби, місцевого та регіонального самоврядування, забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина спрямована “Концепція адміністративної реформи в Україні”. Вона розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи і затверджена Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 року.

Ще напередодні ухвалення нової Конституції України професор А. Селиванов писав: “У ході конституційної реформи і змін у політичному процесі одним із найскладніших завдань є здійснення адміністративної реформи. Вона стосується усіх сфер економічного і соціального життя країни, зумовлює ефективність державного управління або його неспроможність подолати кризові явища та забезпечити суспільний добробут” [1, 180]. Міжнародний досвід свідчить, що держави з невідлагодженими і просякнутими корупцією управлінськими системами прирікають себе на самотність у сучасному світі, а свої народи — на бідність і безробіття. Це означає відсутність реальних союзників у політичному вимірі, небажання власних і зарубіжних інвесторів ризикувати своїми капіталами.

Адміністративну реформу передбачалося провести трьома етапами. Перший, підготовчий, етап охоплює розробку й офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи і програми її здійснення. На другому — запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління та місцевого самоврядування. На третьому етапі — поглиблення трансформаційних процесів, створення нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління і самоврядування.

Основною метою адміністративної реформи є поетапне створення такого управління, яке забезпечило б становлення України

високорозвинутій, правовій, цивілізованій європейській державі з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Її завданням є також формування системи, близької до потреб і запитів людей, головним пріоритетом діяльності якої буде служіння народowi, національним інтересам. Однак головне сьогодні "не плекати ілюзій щодо простоти адміністративної реформи. Це складне, комплексне, багатовимірне й далеке від однозначності завдання. У жодному разі не слід зводити адміністративну реформу до разової акції, ліквідації певних міністерств і відомств, кадрових чисток" [2, 4]. Адже досвід такої держави, як Сполучені Штати Америки, свідчить, що здатність бюрократії до самовідтворення унікальна. Наприклад, реформа Ф.Д. Рузвельта щодо скорочення адміністративних органів, яка відбувалася протягом 30-х років, практично зазнала поразки. Кількість бюрократів у цій країні постійно зростала аж до вступу її в антигітлерівську коаліцію.

Зазначимо, що у світовій практиці є приклади і успішного адміністративного реформування. Зокрема, у Польщі у 1990 р. розпочався перший етап радикальної реформи державного устрою. Тут було створено 2500 гмін найдрібніших рівних територіально-адміністративних одиниць із статусом юридичних осіб. Вони від власного імені та на власні кошти вирішують важливі завдання на місцях: водо- і електропостачання, прибирання територій і комунальний транспорт, утримання доріг, надання медичних і освітніх послуг тощо. Водночас місцеве самоврядування у Польщі сильне своєю автономністю, є розпорядником майна території, і ніхто не має права втручатися в його справи.

Різноманітні програми уряду виходять з інтересів пересічного громадянина, якому важко розібратися в численних нових законах. Це ще один штрих, який красномовно свідчить про те, що до управління залучається вся громада. Не залишились поза увагою і депутати, бургомістри та інші посадові особи, які мають тільки орієнтуватися в юридичних документах і у всьому спектрі проблем місцевого життя. Професійно працюють фахівці і над тим, щоб спільну мову знаходили адміністративні органи та недержавні організації, підрозділи місцевого і регіонального самоврядування.

У Польщі були відроджені і повіти — адміністративні одиниці, що існували до Другої світової війни, зменшено з 48 до 16 кількість воєводств. Сьогодні вже можна впевнено сказати, що ця територіальна реорганізація пройшла вдало, хоча всі воєводства різні за своєю економічною структурою, рівнем розвитку, здатністю

пристосуватись до нових умов, але в жодному темпі зростання не мають від'ємного показника.

Проте найголовнішим здобутком можна вважати те, що було визначено компетенції і розмежовано повноваження органів місцевої влади на всіх рівнях. Після жовтневих виборів до місцевого самоврядування — рад усіх рівнів та їхніх виконавчих органів — 1 січня 1999 р. у Польщі було завершено адміністративно-територіальну реформу. Однак автор концепції цієї реформи Міхал Кулеша вважає, що не все задумане вдалося здійснити. Адже кількість воєводств планувалося скоротити до 12. До того ж, на впровадження реформи було асигновано мало коштів (10 млрд дол. США). Однак це відіграло і позитивну роль, оскільки органи влади на місцях почали приділяти значну увагу діяльності об'єктів комунальної власності з метою збільшення власних фінансів і раціонально витратити переведені урядом кошти. Вони самостійно формують свої бюджетні надходження і видатки.

На нашу думку, доцільно використати досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи в Україні при умові, що органи влади повинні насамперед чітко визначити, чого вони хочуть досягти. Більшість політичних партій і більша частина суспільства повинні бути готовими до такого реформування. Органам місцевого самоврядування потрібно передати ряд повноважень, які зараз є компетенцією центру (до 80 %, як це було у Польщі), з метою забезпечення їх належною фінансовою базою, оскільки і сьогодні керівники на місцях продовжують працювати в умовах несформованого бюджету. Як і кожна реформа, адміністративна потребує законодавчого забезпечення, яке визначало б основні засади організації і діяльності органів виконавчої влади.

Цікавим для України є і досвід адміністративного реформування в Аргентині.

Аргентина, як і Україна, ніколи не належала до економічно розвинутих країн, проте намагається подолати цей розрив. Протягом останніх 18 років ця держава переживала декілька економічних криз, які багато в чому нагадують ситуацію, що склалася у нас протягом останнього десятиліття. Величина зовнішнього боргу Аргентини досить велика і поки що перевищує український борг. Значного розмаху досягла і тіньова економіка, корупція та казнокрадство серед чиновників. Однак протягом 90-х років ця латиноамериканська держава змогла подолати економічну кризу і поступово вийти на шлях стабільного розвитку. Аргентинський уряд зумів обрати найоптимальніший і ефективний варіант участі у світовій інтеграції, не тільки уникнути конфлікту

співпрацювати партнерами на міжнародній арені, а й поліпшити стосунки з ними.

Адміністративну реформу в Україні слід почати із зміни самої цієї системи управління, тобто відмовитись від командування і перейти до управління в усіх тонкощах цього поняття. Передумовою — це створення уряду, для якого головним принципом самоуправління стане національний розвиток за умов транснаціоналізації фінансово-економічних і торговельних відносин. Управлінець повинен бути державним діячем, здатним не просто визначати політичний курс та проводити його, а й управляти регіональною і місцевою економікою виходячи з принципів децентралізації і деокупації.

У нашій державі “генетично закладений централістський підхід до управління. У царській Росії, в Радянському Союзі і в нинішній Україні ми продовжуємо централізацію і ніяк не можемо відійти від цієї лінії” [3, 155]. Тому найближчим часом потрібно подолати закостенілість та негнучкість управлінської системи, її неадаптивність, чисельну неосяжність та багатоповерховість при відсутності єдності національних цілей і засобів їхньої реалізації.

Значну увагу необхідно приділяти і підвищенню ролі жінок у суспільстві. Це сприятиме збільшенню народжуваності у країні та зменшеності прав дітей, що сьогодні особливо актуально у зв’язку з демографічною ситуацією, що склалася.

Не менш важливою є проблема поліпшення галузевого управління. Адже саме застій у промисловості і аграрному секторі спричинив масову бідність і безробіття. Саме тому одним із важливих напрямків адміністративної реформи повинно стати створення робочих місць, регулювання рівнів заробітної плати, підвищення стану освіти та перепідготовки спеціалістів. Ефективність роботи державних службовців визначається саме їхньою здатністю сприяти подоланню такого негативного явища, як зубожіння населення та безробіття. Крім того, адміністративна реформа повинна передбачити посилення уваги держави до розвитку приватного сектору економіки та врахування його потреб, до підвищення функціональних повноважень і відповідності місцевих органів влади, вдосконалення судової системи шляхом оновлення відповідних процедур та їхнього пристосування до нових умов.

Розробка та ухвалення відповідних законодавчих актів, які передбачатимуть основні засади організації, побудови і функціонування органів виконавчої влади, повинні сприяти усуненню недосконалості і недоліків у діяльності структур державної влади. Вона адміністративної реформи одним з головних завдань уряду,

на нашу думку, має стати реструктуризація та реконверсія підприємств з метою розвитку приватної ініціативи у всіх сферах економіки. При цьому уряд має не тільки займатися приватизацією, а й забезпечувати максимально сприятливі умови для її проведення. Державна казна повинна поповнюватися значними коштами, тільки після цього можна говорити власне про реструктуризацію державного апарату (зокрема, його скорочення), спрощення нормативів і процедур, а також запровадження нових управлінських принципів.

Зважаючи на все сказане, бачимо, що для того, щоб адміністративна реформа в Україні завершилася успішно і дала очікувані наслідки, слід опиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику. В ході її проведення мають бути вирішені і такі завдання:

формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях;

створення сучасної системи місцевого самоврядування;

запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності, що забезпечить реалізацію прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг;

організація на нових засадах державної служби та служби в органах управління на місцях;

створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

реорганізація адміністративно-територіального устрою.

Реформування організаційних структур виконавчої влади є найскладнішою проблемою адміністративної реформи в Україні. Після проголошення незалежності у нашій державі обсяги управлінської діяльності зросли в деяких сферах у 20—30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були сформовані заново. Такої кількості міністерств, як у нас, немає ніде. Давно змінилися їхні функції, втрачені всі зв'язки і важелі впливу на місцях, не вистачає фінансів, а кількість чиновників попри все це залишається незмінною. Принциповим стало рішення уряду скоротити і кількість відомств, і чисельність Секретаріату Кабінету Міністрів (на 25 %, що становить близько 184 чоловік). Але характерний для радянських часів метод реформування апарату управління через його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен системний підхід, здатний визначити оптимальні для потреб України кількість і структуру органів виконавчої влади. Існуюча структура уряду у нашій державі є однією з перепон на

шляху до економічного зростання. Міністерства не змогли виробити і реалізувати ефективну політику для зменшення масштабів тіньової економіки, запобігти погіршенню рівня обслуговування сфери охорони здоров'я й освіти, а також ліквідувати нерівність у соціально-економічному розвитку регіонів і зубожіння значної частини населення. Державна служба неефективна, оскільки вона ще не повністю трансформована в інституцію, яка забезпечує реалізацію державної політики.

Реформування у системі органів виконавчої влади повинно передбачити, по-перше, зміну їхньої структури з поступовим переходом від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і відповідним скороченням їхньої чисельності.

По-друге, потрібно змінити організаційні структури самих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їхнє пристосування до нових функціональних особливостей і вимог. Новим елементом цієї структури можуть стати урядові міжміністерські програмно-цільові комітети, очолювані віце-прем'єр-міністрами. У цих підрозділах буде зосереджена поточна робота з виконання рішень Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади в Україні. Цей крок дасть змогу звільнити його від вирішення другорядних питань і сконцентрувати свою діяльність на вирішенні стратегічних державних завдань, підвищити рівень об'єктивності і виваженості, обмежити прояви суб'єктивізму при ухваленні кардинальних для економіки рішень.

Реформування державної служби в Україні покликане забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. Ефективність і результативність діяльності у цій сфері можна підвищити різними способами, основними з яких є:

- відкрити процедуру найму та просування по службі;
- оптимізувати заробітної плати, спрямована на стимулювання якості праці;
- посилення соціальної та політичної захищеності державного службовця;
- удосконалення методів усього соціального управління і особливо систем управління персоналом;
- підвищення професійної підготовки кадрів державного управління.

У ході реформи державної служби мають утвердитися нова структура і досконаліші процедури управлінської діяльності. Потрібно розробити нову схему та регламенти прийняття управлін-

ських рішень, а також розподілу відповідальності по вертикалі виконавчої влади, надання послуг юридичним і фізичним особам. Основою цих змін повинна стати децентралізація владних повноважень, наближення їх до населення. Державна влада має бути авторитетною, професійною, скромною, моральною та відкритою для громадського контролю.

Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, має створювати умови для забезпечення прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Центр повинен передати частину своїх функцій органам влади на місцях з метою побудови гнучкої й ефективної системи управління на принципах демократизації державної влади та значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні завдань як місцевого, так і загальнодержавного значення. Тому одним з центральних питань, що постає у процесі проведення адміністративної реформи, має бути питання про організацію влади на регіональному та місцевому рівнях управління — область, район, місто, район у місті, селище, село. Існуючий адміністративно-територіальний поділ і система місцевого та регіонального самоврядування мають ряд недоліків, які істотно впливають на ефективність управлінської діяльності.

По-перше, регіональний і місцевий рівні управління склалися відповідно до територіального устрою України початку 30-х років. Внаслідок цього значна частина самоврядних територіальних одиниць (сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів.

По-друге, із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади — не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць, оскільки в межах їхніх кордонів (район у місті) можуть співіснувати різні територіальні громади. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування їхніх самоврядних прав.

По-третє, на обласному та районному рівнях управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їхніх компетенцій.

По-четверте, не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка дала б їм змогу надавати громадські послуги на належному рівні і вирішувати ряд важливих завдань на місцях.

За роки розбудови України як незалежної держави використалося кілька принципово відмінних між собою моделей організації влади на місцях. Усі вони відображали різний ступінь децентралізації влади. Насамперед це “радянська” командно-адміністративна система прямого державного управління на місцевому рівні (до 7 грудня 1990 р.). Далі були спроби запровадити нову на зразок повністю децентралізованої “англо-американської” системи (4 лютого 1994 р. — 8 червня 1995 р.). При цьому на низькому територіальному рівні управління були ліквідовані органи виконавчої влади загальної компетенції, а їхні функції передані виконавчим органам місцевого самоврядування.

Проте всі ці моделі не змогли забезпечити ефективного управління і не відповідали реаліям того часу. Це можна пояснити рядом причин [4, 47]:

конституційне законодавство України аж до часу прийняття Конституції України характеризувалося певною нестабільністю;

жодні моделі організації влади не мали належного фінансового, інформаційного, кадрового та інформаційного забезпечення;

для значної частини управлінського персоналу на всіх рівнях організації влади характерне небажання відмовитися від командно-адміністративних стереотипів управління;

жодні моделі впроваджувалися у життя шляхом копіювання зарубіжних систем без достатнього наукового розроблення і економічно обґрунтування та адаптації до умов і реалій українського суспільства.

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент для розбудови на регіональному та місцевому рівнях демократичної, гнучкої й ефективної організації управління, а тепер на часі адміністративна реформа.

Відповідно до “Концепції адміністративної реформи в Україні” процес трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування відбуватиметься у три етапи.

На першому етапі розробляється пакет нормативних документів щодо реформування організації управління на регіональному та місцевому рівнях, приводяться у відповідність з Конституцією України чинні законодавчі акти, які визначають організаційно-методично-фінансову систему місцевої влади.

Другий етап охоплює трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального поділу України (село, селище, місто), формування комунальних об’єднань територіальних громад, розширення сфери відповідності стосовно надання державних громадських послуг місцевими органами виконавчої влади

й органами місцевого самоврядування на різних рівнях управління.

Третій етап передбачає реформування територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів.

При проведенні адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях першочергового значення набуває проблема становлення територіальної громади (комуни) — спільноти (а не просто сукупності, як це є фактично сьогодні) людей — жителів міста, іншого населеного пункту, об'єднаних власними завданнями, вирішення яких є їхньою спільною справою.

13.2. Принципи і методи взаємодії державного управління з органами місцевого самоврядування

Успіх нинішніх економічних реформ в Україні вирішальною мірою залежить не тільки від ефективного управління окремими підприємствами, організаціями, а й регіонами (районами та областями) в цілому. Тому сьогодні головне політичне й економічне завдання полягає у якнайскорішому створенні цілісної і гнучкої демократичної системи управління на всіх рівнях, яка мобілізувала б людську творчу активність і сировинні ресурси на організацію ефективної ринкової економіки, створення нових робочих місць, повноцінне задіяння наявного соціально-економічного потенціалу у кожному регіоні, місті та селі. Реальне вирішення цього завдання потребує докорінних структурних перетворень у народному господарстві та глибоких якісних організаційних удосконалень галузевих і регіональних механізмів управління. Якщо раніше управлінський чиновник безпосередньо керував матеріальним виробництвом, то тепер він має спрямовувати свою діяльність на сервісні, регулюючі та координуючі обов'язки. В результаті не виробництво має існувати для державного чиновника (управлінського функціонера), а навпаки, вся наявна ієрархічна система управління має повноцінно обслуговувати народногосподарський комплекс країни.

Управління регіоном повинно враховувати всю сукупність територіальних інтересів, задоволення яких потребує раціонального використання наявних природних можливостей, резервів інтенсифікації виробництва, активізації діяльності органів місцевого

координування, ефективного залучення матеріально-технічних, фінансових і трудових ресурсів. Обґрунтоване вираження територіальних інтересів, використання механізмів стимулювання суспільного виробництва для їхнього задоволення є важливим напрямом вдосконалення управління економічним і соціальним розвитком регіону.

Якщо в соціалістичному минулому державному управлінні основною прерогатива забезпечувати функціонування народного господарського комплексу, то адміністративно-територіальним органам влади в основному відводилось вирішення соціальних (громадянсько-політичних) питань.

Досвід соціалістичного адміністрування свідчить, що надмірна концентрація матеріальних і фінансових ресурсів у розпорядженні центральних органів управління спричинила до нехтування територіальними інтересами жителів регіонів, негативно позначалося на рівнях їхнього економічного розвитку, призвело до виникнення на місцях гострих господарських, соціальних, екологічних і ринкових проблем.

В умовах ринкової моделі функціонування суспільства державна система управління повинна обмежувати свою пряму участь в економічному механізмі господарювання, але водночас значні роль має грати в вирішенні та регулюванні соціальних сторін життя, в охороні громадського порядку, у гарантуванні різних правових норм і актів, медичному та освітянському забезпеченні потреб населення.

Оптимальна децентралізація управлінських функцій має будуватися на основі принципу достатньої необхідності та кваліфікаційного вирішення питань. Це означає, що на державному рівні здійснюється і здійснюється стратегія ефективного економічного та соціального розвитку, а структура народного господарства формується у гармонійному (збалансованому) підході.

Регіональні органи управління зосереджують свої зусилля насамперед на низових проблемах розвитку, на пошуку раціональних способів їхньої реалізації, в тому числі за рахунок мобілізації внутрішніх резервів. У практичному плані децентралізація означає повну передачу повноважень для здійснення процесів регіональної самоорганізації і саморозвитку, активізації творчої самодіяльності. Водночас розширення самостійності управлінських регіональних структур означає посилення їхньої відповідальності за ефективне функціонування територіальних господарських систем.

Отже, регіональне управління — це складна ієрархічна сукупність загальнодержавного, галузевого, міжгалузевого і самовряд-

ного органів управління з відповідним організаційно-функціональним поділом, координацією і кооперацією праці, правовим, територіально-організаційним і соціально-економічним механізмами взаємодії з метою комплексного збалансованого вирішення народногосподарських завдань, регулювання суспільних відносин і забезпечення оптимального розвитку адміністративних та локальних територій.

Для процесу регіонального управління важливо, щоб усі його горизонтальні та вертикальні компоненти були раціонально збалансовані і поєднані, забезпечували найефективнішу технологічну послідовність. Як правило, регіональне управління ґрунтується на комплексному підході при вирішенні конкретних господарських або соціально-економічних проблем. При цьому регіональний процес управління об'єднує в одне ціле різні сфери економічної (соціальної) системи, включаючи планування і регулювання суспільного відтворення як у перспективно-стратегічному, так і в тактичному (оперативному) аспекті.

Регіональні механізми, особливо ринкоспрямовані, як важелі стимулювання ефективного виробництва реалізуються через систему заходів економічного та соціального розвитку регіону, в тому числі за допомогою відповідних регіональних цільових комплексних програм (РЦКП). Постановка таких цілей посилює роль функціональних методів у регіональних системах управління та вимагає активнішої участі у суспільному житті органів місцевого самоврядування, посилення їхніх прав і обов'язків.

Практика показала, що без комплексного територіального управління неможливо досягнути зростання ефективності виробництва, оскільки приховані резерви окремих підприємств (об'єднань) можна задіяти насамперед на основі кооперації сировинних ресурсів і матеріально-технічних засобів, а також висококваліфікованих кадрів.

Реалізація управлінських рішень, оцінка виробничих і соціальних факторів мають здійснюватись виходячи з мети розвитку регіонів, тобто очікуваного результату. Оскільки сьогодні в суспільстві першочерговими є проблеми формування ринкових відносин, створення ринкової інфраструктури, розвиток підприємництва з метою підвищення добробуту народу, то під таким кутом зору і повинні реалізовуватись заходи і програми перспективного розвитку кожного міста, села, району, області.

Вирішення всіх цих сучасних, перспективних і стратегічних проблем потребує не декларативного підходу, а глибокого фахового осмислення і практичного вирішення як на горизонтально-

на, так і вертикальному рівнях державного управління, його поєднанні з активною творчою участю місцевих органів громадського самоврядування, міських і сільських громад.

Реалізація на науково обґрунтованій основі виконавчих функцій, юридичних прав і матеріально-фінансових можливостей місцевих органів самоврядування, поліпшення організаційних принципів та методів їхньої роботи забезпечить чіткіше розмежування діяльності різних гілок влади, ефективну, діючу демократію й активну участь населення у соціально-економічних і державно-управлінських процесах.

Реформування діючої структури управління адміністративними районами та областями повинно передбачити й нові механізми впливу до визначення перспектив розвитку продуктивних потенціалів регіонів, розробку ефективної стратегії і тактики соціально-економічного функціонування кожного з них. Серед цих проблем найактуальнішими є становлення нових форм господарювання у містах і в сільській місцевості, активізація виробничої діяльності, в тому числі малого бізнесу і підприємництва, скорочення безробіття, підвищення рівня життя усіх верств населення країни.

Створення раціональної й ефективної системи управління об'єктивно необхідне як всередині центрального апарату управління, так і в його регіональних структурах. Це зумовлено масштабами і складністю роботи, труднощами при виконанні окремих її частин, різноманітними особливостями територіальної організації продуктивних сил, розосередженістю їх у часі та просторі, нерівномірною населення, демографічною ситуацією, природним середовищем та ін.

В сучасних умовах державна система управління не може охопити всю складність соціально-економічних процесів у країні, а тим більше тих, які відбуваються на рівні територіальних громад міст, сіл і сільських населених пунктів. Постійне зростання соціально-економічних потреб суспільства на фоні виснаження людських ресурсів, порушення демографічної ситуації потребує об'єднання зусиль і ефективної взаємодії центральних та регіональних органів управління у вирішенні назрілих і невідкладних проблем.

Новий глумачний словник української мови розглядає процес взаємодії як співдію і співдіяння, взаємний зв'язок, а також погоджені дії між ким-, чим-небудь. Водночас тотожними процесом взаємодії є взаємодопомога (обопільна допомога), а також взаємодієвість (взаємний зв'язок між двома або багатьма особами, явищами, предметами і т. ін.) [5].

Регіони обласного рангу повинні виконувати організаційні та мобілізуючі функції у використанні природо-сировинних ресурсів, нарощуванні трудової активності населення. Область як складна територіальна система є основною ланкою територіальної організації суспільства і держави. Вона об'єднує первинні територіальні утворення (села, селища та міста) воедино. У цьому разі область виступає інтегрованою ланкою одиничного і загального як результат дії зустрічних процесів (від конкретних поселень — “вгору” і від суспільства в цілому — “вниз”). Саме у цьому контексті слід розуміти поняття регіону обласного рангу як центральну ланку ланцюга, у якому визрівають основні соціально-економічні процеси, що визначають провідні тенденції розвитку територіальної організації в цілому.

З цього приводу виникає принципово важлива проблема розподілу прав і повноважень між центральними органами управління і регіональними. На наш погляд, кожен рівень повинен мати чітко окреслені завдання, обов'язки і межі відповідальності та управління конкретними сферами, керованості економічними процесами у державі. Зокрема, регіональна ланка управління повинна забезпечувати створення належних умов для життя населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин.

Особливого значення набувають охорона довкілля та раціональне природокористування, вирівнювання життєвого рівня населення адміністративних одиниць і створення в них високорозвиненої соціальної інфраструктури, яка забезпечувала б увесь комплекс соціально-культурних та побутових потреб населення, розвиток рекреаційної сфери, регулювання споживання енергоресурсів на території, заохочення іноземних інвестицій і т. д.

Держава насамперед повинна закріпити за собою функцію контролю, вирішення найважливіших питань стратегії і тактики економічних реформ, координувати й узгоджувати з регіонами діяльність централізованих загальнодержавних органів виконавчої влади, в інтересах розвитку територій здійснювати контроль за дотриманням законності дій виконавчої влади на регіональному рівні. У випадку відхилень результатів діяльності окремих регіонів від критеріїв стабільності або відхилення регіональної системи від досягнення цільових орієнтирів стабільності розвитку держава повинна здійснювати певний вплив шляхом державного регулювання регіонального розвитку.

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх державних управлінських установ і органів міс-

самостворювання, а й зробити так, щоб вони не перетиналися. У демократичних країнах, які визнають за територіальними одиницями різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя і активно сприяють реалізації цього права через децентралізацію внутрішньодержавного територіального управління, держава міцно тримає у своїх руках два важливі аспекти управлінського впливу: жорсткий контроль за дотриманням встановлених “правил поведінки”, тобто чинного законодавства, та не менш жорсткий контроль — за фінансовою діяльністю. У зазначених державах це є стрижнем регіональної політики, яку в Україні ще належить формувати.

Центральна державна влада має право втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування, але лише у встановлених законодавством випадках і лише для забезпечення дотримання законності у діяльності цих органів. Для того щоб уряд в управлінській сфері в високим рівнем децентралізації мав механізм повного впливу на діяльність виконавчих органів регіонів, необхідно створити розвинуту систему законодавчого, судового та адміністративного нагляду за діяльністю регіональних владних органів та органів місцевого самоврядування.

Більшою проблем, епіцентр яких знаходиться у конкретних регіонах, мають глобальний характер, а тому не піддаються вирішенню лише їхніми силами. Зв'язки між регіонами і центром у сфері екологічних, а також соціально-демографічних проблем при переході до ринкових відносин, очевидно, будуть посилюватися і в майбутньому. В умовах широкого розвитку товарно-грошових відносин і економічних методів управління регіональним господарським механізмом повинен бути побудований таким чином, щоб галузеві і державні ланки системи управління були встановлені в рівноправне, рівноекономічне, рівновідповідальне відношення один до одного становище.

Сьогодні загострилася проблема координації, організаційного впорядкування і систематизації діяльності всіх регіональних органів управління, особливо щодо чіткого визначення функцій і меж відповідного керівництва та управління регіоном, інформаційного забезпечення. Зокрема, необхідно створити сучасну (ринково-орієнтовану) загальнотериторіальну інформаційну інфраструктуру, регіональну статистику, в тому числі з виділенням сільської місцевості та інших моментів. Комплекс всіх цих питань можна повільно вирішувати при створенні різних типів регіональних НОУ, що викликані інформаційно якнайповніше забезпечити розвиток технології регіонального управління.

На всіх рівнях територіального управління гостро стоїть питання взаємодії його державних структур з органами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування значною мірою зберігає декларативний характер через недосконалість наявної законодавчої бази. Тому необхідно докласти максимум зусиль, щоб заповнити ці прогалини. Зокрема, це стосується усунення деяких розбіжностей у частині розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими головами та відповідними радами, їхніми виконавчими органами, врегулювання прав районних і обласних рад, визначення обсягу повноважень, делегованих відповідним державним адміністраціям, правового забезпечення діяльності рад у районах і містах.

Взаємодію між державними органами управління та місцевим самоврядуванням доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо при наявності спеціального робочого органу — комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування. Такі робочі органи, на наш погляд, доцільно створити як на районному та обласному шаблях влади, так і в центрі при Кабінеті Міністрів України.

Необхідність їхнього створення обумовлена потребою досконалішої моделі у взаємовідносинах сільського, селищного, міського голови і відповідних рад, оскільки численні конфлікти між головами і радами викликані здебільшого не конфліктами особистостей, а через недосконалість існуючої моделі.

Як відомо, у жодній державі світу місцеве самоврядування не обходиться без державних субсидій. Ця проблема особливо важлива для сільських органів місцевого самоврядування в Україні, оскільки їхні фінансові можливості з місцевих зборів і податків є дуже обмеженими та недостатніми для вирішення соціально-економічних питань на своїй території. Недостатня чисельність штатно-посадових осіб і тому функціональна неспроможність сільських виконавчих органів місцевого самоврядування стає гальмом при вирішенні багатьох соціально-економічних проблем. В той же час сьогодні коло цих проблем значно розширилося в умовах трансформації форм власності на селі, формування підприємництва і ринкових взаємовідносин, розширення мережі газо-, водопостачання та інших інженерно-виробничих споруд. Все це потребує введення відповідних додаткових посадових обов'язків, які повинні здійснюватися виконавчими органами місцевого самоврядування на постійній основі, поліпшення організаційних принципів та методів їхньої роботи. Тому в найближчому майбут-

нашому до законодавчих органів районних рад, а також у великих селах, доцільно ввести такі нові посади: інспектора-фінансиста (об'єкти паяжків, формування місцевого бюджету), юриста-землеволодільця (оренда, приватизація, купівля-продаж землі), інспектора з екології (охорона природного середовища та ін.).

Разом з тим важливо активізувати діяльність управлінських органів усіх рівнів, включаючи розробку оптимальних штатних розписів, визначити чітку субординацію і функціональні обов'язки посадових осіб, систему матеріального заохочення і конкретної юридичної відповідальності. В Україні, як у сусідній Польщі, доцільно створити науково-дослідний інститут проблем села та сільського самоврядування.

Нові принципи взаємодії державного управління і місцевого самоврядування слід завчасно апробувати шляхом вибору для цього експериментальних базових територіальних одиниць (область, район, село) з найхарактернішими (еталонними) ознаками. Головна мета здійснення такого експерименту полягає в тому, щоб визначити і здійснити розподіл повноважень між загальнодержавним, обласним і місцевими рівнями управління, розширюючи повноваження обох останніх.

За наш погляд, для кращої взаємодії центральних державних органів управління з низовими, з усім суспільством, в Україні потрібний Громадянський Договір, здатний забезпечити розвиток економіки країни на правових, демократичних і загальносуспільних творчих засадах з урахуванням інтересів "верхів", "низів", "середів", парламенту, Президента, країни в цілому.

До розробки Громадянського Договору слід залучити досвідчених фахівців-господарників, підприємців, визначних вчених і юристів, працівників різних рівнів державного апарату управління, професійові та громадські організації, керівників і спеціалістів промислових та аграрних асоціацій (товариств, союзів), апарат обласних та районних рад з різних специфічних регіонів країни, представників сільських виконавчих органів місцевого самоврядування, активних представників сільських громад.

Громадянам України, верховним і низовим органам державного управління треба вибудовувати взаємостосунки між собою відповідно інакше, насамперед не слід розглядати державу як закон, яка зобов'язана за людей вирішувати всі проблеми міського та сільського життя. Для нормального функціонування суспільства у містах і селах треба активізувати діяльність громадських організацій, товариств, комітетів, спілок тощо. Громадське самоврядування у містах й на селі особливо необхідне для оздоровлення системи

побуту, комунального господарства та інших систем життєзабезпечення населення.

Для того щоб запобігти руйнуванню і згортанню соціальної сфери на селі в умовах економічної кризи, необхідно передусім визначити державну базову програму забезпечення сільського населення соціальними послугами. Мінімальний рівень обслуговування населення повинен розраховуватись виходячи з гарантій, які держава надає своїм громадянам у реалізації їхніх законних прав на житло, охорону здоров'я, екологічну безпеку, освіту, участь у культурному житті з урахуванням досягнутого рівня обслуговування та зарубіжного досвіду.

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що розвиток агропромислового виробництва визначається ставленням суспільства до соціальних потреб селян, рівнем кваліфікації та культури сільських жителів, мотивацією їхньої трудової і соціальної активності у здійсненні радикальної економічної реформи, впровадженням досягнень науково-технічного прогресу. Підприємства різних форм власності повинні забезпечувати своєрідний баланс у соціальній сфері села, конкуруючи і доповнюючи одне одного, відзеркалювати рівень задоволення потреб сільського населення у соціальних послугах. Як на підприємствах побутового обслуговування, так і в торгівлі та громадському харчуванні, мають відбуватися перетворення форм власності, спрямовані на поліпшення обслуговування сільських жителів.

В умовах малолюдності та розосередженості поселень, дефіциту і дорожнечі матеріально-технічних ресурсів доцільно здійснювати послуги соціально незахищеним верствам населення за пільговими тарифами, а також відшкодовувати збитки відповідних служб внаслідок діяльності у специфічних умовах сільської місцевості.

У післявоєнний період у країнах Західної Європи, особливо у Швейцарії, органи місцевого самоврядування стали успішною формою втілення державою заходів щодо підвищення загального добробуту. За такої загальнодержавної форми правління політичні рішення формально можуть розроблятися у центрі, а реально реалізовуватися на субнаціональних (регіональних і місцевих) рівнях. Отже, тим самим проміжним і місцевим органам передаються суттєві функції управління і значна влада. Водночас, не перебуваючи в залежності від центральної влади, проміжні й місцеві органи самоврядування функціонують у взаємній залежності з ними [6].

При формуванні такої моделі територіального управління на деяких ділянках центральна влада може мати більше повнова-

ність, у той час як на інших значною автономією володіє місцеве самоврядування. При такій розщепленій управлінській ієрархії центральна влада може мати значний регулюючий, юридично-правовий, фінансовий, контролюючий і ревізійно-інспекторський вплив на місцеві органи самоврядування.

У випадку розщепленої ієрархії певна автономія місцевого самоврядування поєднується з контролем з боку вищого рівня або здійснюється у спільному віданні центральної влади і влади органів місцевого самоврядування. Таким чином, розщеплена ієрархія місцевого управління є сукупністю інтегрованої (кооперативної) і децентралізованої систем. Сьогодні вона досить успішно застосовується в Данії, Норвегії, Фінляндії, Швеції, а також у деяких нових державах Європейського Союзу (Польща, Чехія, Угорщина).

Самоврядування в управлінні сільськими поселеннями не повинно бути самоціллю, самоізоляцією. Розширення прав місцевих органів управління не означає, що вони в економічних і соціальних процесах відтворення повинні опиратися лише на власні сили. Зважаючи на розвиток суспільного поділу праці, його диференціації, сільський регіон, незалежно від розмірів його території, не може існувати й розвиватися самостійно, набуваючи рис центральної ієрархії. Водночас у кожному сільському регіоні виробляється продукція, особливо в аграрному секторі, яка може споживатися тільки на місці (наприклад, овочева і молочна, продукція харчової промисловості та деякі інші види).

Слід підтримувати думки вчених і працівників, які вважають, що розширення самостійності (на противагу відомості та централізації) спрямоване насамперед на забезпечення тісної залежності добробуту населення того чи іншого регіону від кінцевих результатів його господарської діяльності за рахунок повнішого використання місцевих факторів економічного зростання (виробничого і трудового потенціалу, природних особливостей, розвитку науки і підприємств, бізнесу). При цьому оптимальна децентралізація функцій має будуватися на основі принципу достатньої необхідності та кваліфікованого вирішення питань.

Дослідження показала, що тільки самокерована система здатна мобілізувати себе за рахунок мобілізації власних внутрішніх ресурсів. Місцеві органи управління сільською місцевістю можуть найбільш ефективно визначати економічні і соціальні пріоритети, мобілізувати місцеві сили вирішення тих чи інших вузлових проблем і забезпечувати їх вирішення у господарюванні. Допомога "згори" потрібна у тих випадках, коли процеси самовідтворення загальмова-

ні, перервані зв'язки між окремими їхніми елементами, не поновлюються внутрішні ресурси тощо.

На основі досліджень діючих і пошуків раціональних механізмів взаємодії регіональної системи державного управління з органами місцевого самоврядування можна зробити такі висновки.

1. Регіональне управління — це складна ієрархічна сукупність загальнодержавного, галузевого, міжгалузевого і самоврядного органів управління з відповідним організаційно-функціональним поділом, координацією і кооперацією праці, правовим, територіально-організаційним і соціально-економічним механізмами взаємодії з метою комплексного збалансованого вирішення народногосподарських завдань, регулювання суспільних відносин і забезпечення оптимального розвитку адміністративних і локальних територій.

2. Практика свідчить, що важливо не тільки законодавчо чітко окреслити повноваження усіх державних управлінських установ і органів місцевого самоврядування, а й зробити так, щоб вони не перетиналися і не дублювалися ні у моделях автономної діяльності, ні в механізмах взаємозв'язку та взаємодії.

3. Взаємодію між державними органами управління та місцевим самоврядуванням доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо лише при наявності спеціального робочого органу — комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування. Такі робочі органи доцільно створити як на районному та обласному щаблях влади, так і в центрі при Кабінеті Міністрів України.

4. Трансформація форм власності, становлення орендних земельних відносин, формування підприємництва та сервісної діяльності на селі, розширення газо-, водопостачання та інших інженерно-виробничих споруд обумовлюють необхідність введення відповідних нових посадових обов'язків в органах місцевого самоврядування на постійній основі.

5. Для кращої взаємодії центральних державних органів управління з низовими, з усім суспільством, в Україні потрібний Громадянський Договір, в результаті дії якого економіка країни змогла б розвиватись на правових, демократичних і загальносуспільних творчих засадах з урахуванням інтересів “верхів”, “низів”, “олігархів”, парламенту, Президента, країни в цілому.

13.3. Особливості взаємодії державного управління з органами місцевого самоврядування у сільській місцевості

Сільська місцевість представляє собою значну територію України з великою, складною та динамічною господарською системою, великими площами продуктивних земель (сільське, лісове і рибне господарство) і багатьох інших організаційно взаємопов'язаних частин і елементів, більшість з яких сформована за певним ієрархічним принципом і з'єднана між собою прямими та зворотними зв'язками. Характер і зміст економічної діяльності у сільській місцевості полягає в раціональному поєднанні внутрішньогалузевого та міжгалузевого виробництва у межах певної території, в розвитку різноманітних аграрних і промислових підприємств або їхніх відділів, культурно-оздоровчих і туристичних комплексів, у добуванні місцевих корисних копалин тощо.

Найспецифічнішою функцією, яку виконує сільська місцевість, є задоволення потреб суспільства у сільськогосподарській продукції. До ряду інших функцій сільської місцевості можна віднести соціально-просторову, рекреаційно-природоохоронну та частково демографічну. Щодо демографічної функції, то вона тісно пов'язана насамперед із відтворенням населення та робочої сили у країні.

Сільську місцевість можна розглядати і як комплексну народногосподарську сукупність, в тому числі у взаємодії з містами, великими промисловими центрами, рекреаційними комплексами, промисловими переробними та сервісними сферами АПК.

Сільське населення — це різноманітна сукупність складних економічних інтересів і життєво необхідних потреб людей (організаційно-виробничих, будівельних, паливно-енергетичних, житлово-комунальних, комунікаційних, транспортних, побутових, освітніх, медичних, культурно-оздоровчих та ін.), вирішення яких потребує сучасних організаційних і функціональних методів як місцевого, так і державного регіонального управління сільською місцевістю.

Можливі різні підходи до структури сільської місцевості як об'єкта управління. Зокрема, управлінням можна охопити окремі складові частини сільської місцевості — природу, населення, господарство та дрібніші компоненти (окремі галузі господарства, групи населення тощо).

Складність села як об'єкта управління обумовлює особливості сучасних управлінських підходів при вирішенні соціально-еконо-

мічних проблем. У найузагальненішому аспекті управління сільською місцевістю — це насамперед організаційно-виробниче впорядкування території та конкретних місць проживання сільського населення, задоволення його матеріальних і духовних інтересів шляхом вирішення відповідних економічних та соціальних проблем, екологізація довкілля, забезпечення обґрунтованої стратегії і перспектив подальшого розвитку сільських поселень, активізація діяльності органів місцевого самоврядування та громадської самоініціативи.

Суб'єкт управління сільською місцевістю — це відповідні державні служби управління адміністративного району (області), виконавчі органи місцевого самоврядування, система територіального, галузевого та міжгалузевого (кооперативного) самоуправління.

Сільська місцевість відрізняється просторовою розосередженістю свого населення, що обмежує можливості поповнення та зворотного надходження необхідної інформації. Як правило, система управління сільською місцевістю здійснюється через діючі виробничі та соціальні об'єкти, а також центри органів місцевого самоврядування, які здебільшого розміщені у великих селах. Сьогодні на один виконавчий орган місцевого самоврядування припадає в середньому три населених пункти.

Сучасний етап демократизації суспільства і формування ефективних ринкових відносин потребує вдосконалення принципів і методів управління сільською місцевістю. Для цього має бути використаний необхідний комплекс економічних, адміністративних та організаційних методів управління, розробка та здійснення цільових програм з метою вирішення як сучасних, так і перспективних проблем розвитку сільської місцевості, а також комплексу поточних завдань.

Органами місцевого самоврядування, на наш погляд, повинні активно застосовуватись насамперед економічні принципи і методи управління у тісному поєднанні з соціально-психологічними методами (розвиток самоініціативи та самоорганізованості, політичної і соціальної активності людей тощо).

Закон України “Про місцеве самоврядування України” (червень 1997 р.) визначає місце і роль місцевого самоврядування у господарській і політичній системі нашого суспільства. Згідно з цим Законом обласні ради як органи місцевого самоврядування наділені достатніми повноваженнями для забезпечення конституційних функцій — представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Таким чином, Верховна Рада України надала перевагу децентралізованій системі виконавчої та законодавчої структур влади, наголосив на органічному поєднанні унітаризму з достатніми економічними і свободами місцевих органів влади. Тобто здійснено важливий принцип місцевого самоврядування — народоцентризм, гарантування місцевих і державних інтересів.

Повноважним територіальним органом місцевого самоврядування є місцевий рада, яка покликана координувати діяльність усіх підприємств, організацій і об'єднань громадян у напрямі вирішення місцевих економічного і соціального розвитку регіонів, врегулювання державних і республіканських інтересів і потреб, контролювання використання і раціональне використання природних багатств території, а також забезпечувати дотримання законів про внутрішній громадський порядок, прав і свобод громадян.

В умовах чинної системи демократичних прав і свобод місцеві економічні та соціальні рішення повинні прийматися з урахуванням таких самоврядних принципів управління, як економічна самостійність території у вирішенні місцевих проблем, самозабезпечення й самофінансування відтворювальних процесів, поєднання місцевих і державних інтересів на основі оптимальної децентралізованого управління, врахування інтересів усіх соціальних груп населення.

На сьогоднішній день колективна думка про місцеве самоврядування відображена у таких документах, як Всесвітня Декларація та Чартерська Хартія про місцеве самоврядування. Зміст цих документів свідчить, що суть місцевого самоврядування полягає у гарантуванні державою прав територіальних громад та їхніх органів керувати значну частину своїх справ, а також задовольняти певні свої інтереси, діючи у межах закону і під свою відповідальність [7].

Як відомо, широкий громадський контроль і традиційні системи місцевого самоврядування на Заході, як правило, обумовлюються принципами демократичної ідеології, що наголошувала на мінімальній втручанні уряду у життя суспільства, у вирішенні місцевих економічно-економічних проблем. Крім того, діяльність місцевих органів влади чітко відмежовувалась від інших сфер управління, зокрема, від таких державних справ, як грошова система, зовнішні справи, оборона й різні територіальні (внутрішні та зовнішні) регулювання у ринковій економіці. Такий підхід забезпечує широку та активну участь місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення через органи самоврядування та інші громадські організації (спілки, товариства, профе-

сійні клуби тощо). Досвід передових країн свідчить, що чим більше громадян бере участь у творчому пошуку шляхів розвитку, тим швидше суспільство стає багатим, тим більша життєздатність економічної системи, її стабільність. Зокрема, до найтрадиційнішої функції місцевого самоврядування на Заході можна віднести такі: дозвілля і спорт, паркове господарство, регулювання землекористування, утримання місцевих шляхів, індивідуальні соціальні послуги дітям і людям похилого віку, водопостачання, громадська безпека, культурні заходи й проведення свят, місцеві ринки тощо [8].

Нині Україна прагне віднайти раціональну систему місцевого самоврядування, в тому числі законодавчо посилити роль сільських і селищних громад. “Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України” [9].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Виконавчі органи місцевого самоврядування складаються з членів, обраних на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. У межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають відповідну свободу дій для реалізації власних ініціатив з питань, які входять у їхню компетенцію. Звичайно, це право діє і тоді, коли органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані їм державні додаткові повноваження.

У загальнодержавному управлінні органи місцевого самоврядування відіграють роль своєрідних рецепторів, які сигналізують про соціально-економічний стан і потреби населення у конкретних місцях проживання. При цьому місцева громада може проявити свою ініціативу щодо їхнього ефективного вирішення за рахунок нагромадження необхідних власних матеріально-технічних, фінансових і трудових ресурсів.

В умовах переходу до ринкової економіки та зменшення частки державної власності надмірна централізація влади не сприяє успішному вирішенню регіональних проблем, а також становленню

на ефективності механізму самофінансування міста і села, історично між ними взаємовигідних (адекватних) ринкових зв'язків.

Важким поглядом для України на нинішньому етапі становлення державності найефективнішою є така модель управління сільським регіоном, у якій при розподілі центральної і місцевої влади максимально зростає рівень фаховості, компетентності керівників структур і гілок влади, здатності їх до результативної діяльності, зокрема оперативного забезпечення потреб населення на місцевій території. При формуванні такої моделі територіальне управління на деяких ділянках центральна влада може мати певне втручання, у той час як на інших значною автономією володіє місцеве самоврядування.

Однією з найскладніших проблем органів місцевого самоврядування є кадрове забезпечення. Сьогодні значна частина голів сільських рад, обраних населенням, не має достатньої освіти, фахових здатностей, а у психологічному плані вони не готові працювати в нових умовах. Практика показує, що сільські та селищні голови виконують свою роботу у сфері регулювання земельних відносин та проблемах проведення земельної реформи, велике значення мають і сфері соціального захисту населення, однак, меншою мірою вирішують питання правопорядку, надходження податків та створення нових виробничих потужностей. Існує також проблема високої оплати та оплати праці нинішніх керівників сільських рад через існуючу систему зрівнялівки, коли за далеко неоднаковою кількістю роботи (лише за кількістю населення територіальні органи зрівняються в межах від кількох сотень до кількох тисяч чоловік) сільським головам платиться однакова заробітна плата.

Чинний Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.) не усунув дискусії про місце і роль самоврядування в сучасних умовах. Здебільшого розбіжність поглядів зумовлена не глибоким розумінням проблеми, а скоріше, навпаки, у зв'язку з намаганням утримати якнайбільше адміністративних важелів впливу на суспільство. Як і запровадження ринкових реформ та інші викликання у старі стереотипи адміністративно-командної системи управління, так і питання місцевого самоврядування в аспектах потуги пробивають собі дорогу до справжнього, а не буцафорного народовладдя.

В сільській державі, залежно від її устрою і національних особливостей, місцеве самоврядування має свою специфічну правову природу. В Україні, якщо детально проаналізувати чинний Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", спостерігається своє-

рідний симбіоз громадівської та державницької теорій і, на жаль, у недосконалому вигляді. Зокрема, до сьогодні ще не склалася чітка система ієрархічної залежності самоврядної одиниці від органів державної адміністрації, або самоврядних органів вищого рівня.

На наш погляд, щоб позбутися атавізмів радянської системи, необхідно насамперед докорінно змінити підхід до формування бюджету сільської територіальної громади. Постає питання про те, що держава повинна гарантувати органам місцевого самоврядування грошову дохідну базу, достатню для забезпечення свого населення мінімальними соціальними потребами.

Зваживши на можливості самозабезпечення і дотацій, можна буде говорити про формування бюджету сільської територіальної громади у найоптимальнішому варіанті. При цьому розрахунки слід базувати не на застарілих нормативах, як це переважно має місце, а на основі останніх досягнень економетрії та програмного забезпечення. Тільки так властись достатньо врахувати діючі фактори впливу об'єктивного та суб'єктивного характеру. Це дасть змогу розробити сучасну методику визначення мінімального бюджетного забезпечення для будь-якої одиниці місцевого самоврядування. Тобто потрібна методика розрахунку, а не готові і зазвичай не завжди об'єктивні нормативи.

Шляхом об'єктивного формування місцевого бюджету визнаються реальні інтереси територіальних громад, їхня пріоритетність. За таким принципом повинен формуватися районний бюджет і бюджет області. Водночас з вирішенням проблеми гарантованого мінімального бюджетного забезпечення відпаде силове адміністрування, яке сьогодні позбавляє сільські територіальні громади самостійності у вирішенні суто місцевих справ і обов'язків.

Не менш важливим питанням є комунальна власність і безпосереднє управління нею. Вже сьогодні практично всі об'єкти охорони здоров'я, освіти, культури, які є комунальною власністю сільських територіальних громад з усім належним фінансовим забезпеченням, повинні належати територіальним громадам і через органи самоврядування управлятися ними, а не районною державною адміністрацією в особі її відділів і управлінь, що повсюдно спостерігається сьогодні. Така тенденція до централізації управління чомусь наростає, що немає нічого спільного ні з принципом децентралізації влади, ні з Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Недоліком чинного законодавства є оплата основних платежів і податків за місцем знаходження юридичної особи, зокрема, центрального офісу. При такому порядку місцеві органи самовря-

немає де безпосередньо розташовані господарські об'єкти міста, єдиним способом життя і забруднення навколишнього середовища, підприємства більше нічого не мають. Натомість бюджети міст, об'єкти міста практично з нічого отримують значні грошові надходження від розташованих на території сільських рад таких офіційних підприємств, на Львівщині Старояричівська філія АТ "Світоч", Львівський "Комбінат виробничих підприємств", АТ "Львівскбуд", Добротвірська ТЕС, Управління магістрального водопроводу та ряд інших підприємств реально функціонують у Кам'янко-Бузькому районі, а не у Львові, але їхні основні витрати і податки йдуть в казну м. Львова, бо центральні офіси цих підприємств розташовані і знаходяться саме тут. Очевидно, такий стан справ найбільше задовольняє тих, хто шукає способів уникнути від сплати податків.

Для уникнення таких ситуацій необхідно чіткіше сформулювати статтю 63 чинного Закону про місцеве самоврядування щодо порядку фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Тобто, при визначенні бюджетного мінімуму, дотуються і фінансуються спільні чи районного бюджету спільні проекти, які мають загальнообласне чи районне значення.

Сільським регіоном як одним цілим має забезпечитися економічно-в'язаний розвиток усіх груп його галузей у певних напрямках, формування ринкової інфраструктури та сприятливого середовища, активізацію приватизаційних процесів, стимулювання природокористування. Прикладом основних напрямків економічного самоврядування може слугувати розроблена Львівською обласною радою програма реалізації економічної реформи в області. У ній детально розглянуто проблеми та тенденції економіки, ринкового середовища, природні та ресурсні умови реформування економіки. Розділ програми для сільської економіки передбачає приватизацію майна, земельну реформу, стимулювання підприємницької діяльності, визначає конкретні організаційно-економічний механізм самоврядування, механізми залучення населення. Характерно, що головним рушійним фактором формування економіки області та її структурної перебудови повинні стати в основному внутрішні джерела нагромадження і ефективніше використання місцевих ресурсів, міжгромадської кооперації та ін.

Інформаційна і функціональна структура управління сільським господарством не повинна бути уніфікованою, а пристосову-

ватись до конкретних умов регіону: природної (господарської) зони, територіально-галузевої структури адміністративного району, специфіки економічного розвитку аграрного сектору, демографічних, трудових та інших характеристик.

Як відомо, аграрний сектор економіки, особливо його продовольчий підкомплекс, є не тільки важливою складовою народного господарства України, а й саме тією ланкою, яка здатна докорінно змінити соціально-економічне становище у країні, сприяти виходу всього народного господарства з кризи.

В усіх розвинутих країнах світу характерною рисою є органічне поєднання ринкових механізмів саморегулювання з державним регулюванням. Сьогодні частка різних державних субсидій, які отримує фермер у країнах ЄЕС на виробництво сільгосппродукції, становить майже 50 %, у США — 35, в Японії — 75 %. Така допомога з боку держави допомагає фермерам рентабельно вести своє виробництво та більш-менш успішно задовольняти попит на їхню продукцію, а також своєчасно реагувати на різні кількісні та якісні зміни у продовольчому ринковому середовищі.

Очевидно, тільки державне регулювання цін на матеріально-технічні ресурси, зокрема на продукцію вітчизняного сільськогосподарського машинобудування, відкриє господарствам шлях до значних замовлень техніки та пожвавлення на селі технічного сервісу.

Важливим напрямом стабілізації та піднесення продовольчої економіки є хімізація землеробства, за рахунок якої можна одержати 30—45 % додаткового приросту врожаю сільськогосподарських культур. Проте рівень застосування мінеральних добрив у зв'язку з їхньою дорожнечою у багатьох господарствах зменшився на 60—75 %.

Отже, державна політика щодо села повинна орієнтуватися не на безпосереднє управління агровиробниками і відносинами між ними, а на управління макроекономічними процесами та на формування сприятливого середовища, в якому вони діють. Але якщо зважити на складну обстановку в умовах перехідного періоду, коли село недостатньо адаптоване до нових умов господарювання, то все ще існує об'єктивна необхідність організаційного регулювання виробничих та економічних процесів з боку держави.

Аналіз нинішніх функцій районних структурних управлінь показує, що вони все ще не здатні вирішувати багато конкретних питань і проблем села, не розробляють комплексної і галузевої стратегії свого району. Окремі державні контрольно-інспекторські

... позбавлені системного підходу, мають вузький епізодичний характер і тому не впливають на ту чи іншу негативну ситуацію, не забезпечують їхньої своєчасної профілактики тощо.

Сьогодні особливо гостро стоїть проблема пошуку ефективних форм управління аграрним сектором, сферою переробки сільськогосподарської продукції, раціонального використання паливно-енергетичних, транспортних та інших ресурсів і засобів. При цьому важливого значення для села набуває формування такої інтеграційної структури донизу структури управління, яка забезпечувала б широке впровадження наукових розробок у агровиробництво, успішну діяльність виробничої та соціальної інфраструктур, здійснення ринкового господарського механізму на селі.

На наш погляд, державні обласні та районні агропромислові структури управління повинні здійснювати нормативно-регулюючі, стимулюючі економічні та соціальні функції, сприяти впровадженню нових технологій із вирощування, зберігання, переробки та реалізації продукції землеробства і тваринництва, забезпечувати комплексну інформаційну систему даних про стан і тенденції розвитку виробництва, його ресурсну, виробничу та екологічну збалансованість, здійснювати необхідний захист місцевих товаровиробників.

Для сільських жителів важливо, щоб кожне село мало свої специфічні та чітко окреслені стратегічні (перспективні) напрями вирішення таких актуальних проблем:

- 1) приватизації землі та розвитку нових форм господарювання в аграрному секторі;
- 2) формування оптимального трудового потенціалу села та зайнятості населення;
- 3) розвитку підприємництва, соціального та побутового сервісу;
- 4) охорони здоров'я і відпочинку населення;
- 5) вдосконалення плануально-архітектурної забудови села;
- 6) підвищення рівня загальної і професійної освіти;
- 7) відродження історичних місцевих традицій, обрядів і народних ремесел;
- 8) інших (важливих для даного села) проблем.

Активна ротація сільського працюючого населення, особливо в сільській місцевості регіону України, потребує більшої співпраці центрального і регіональних державних органів влади з місцевими органами самоврядування та громадськими організаціями з питань ліквідації сільського безробіття та організації виїзду людей в інші регіони країни. Потрібна певна методична робота з відпрацювання

моделі механізму такої взаємодії та співпраці у різних аспектах економічного і соціального життя на селі, у впровадженні ринкових механізмів надання послуг його жителям.

В умовах функціонування нових форм господарювання (фермерство, підсобне промислове підприємництво, соціальний бізнес та ін.) важливо активізувати роботу інформаційно-довідкових служб і рекламних бюро для залучення сільської молоді та інших категорій населення до нових видів зайнятості. Для оптимізації зайнятості та відтворення сільського населення при допомозі держави важливо відроджувати не тільки занедбані середні і малі села, а й присілки та хутори. По можливості кожне село повинно мати підприємства та організації не тільки сільськогосподарського типу, а й інших сфер економіки.

Оскільки сільська продуктивна та географічна територія не може бути збільшена (об'єктивно вона зменшується), то в сучасних умовах державна і громадська системи управління сільською місцевістю повинні багатократно збільшити спільну дієвість і ефективність, що потребує нових організаційних і функціональних структур і механізмів, прийомів і методів роботи, поліпшення шляхів реалізації прийнятих рішень, проектних програм, посилення конкретної персональної відповідальності управлінських служб і окремих посадових осіб за виконання своїх обов'язків. На всіх рівнях прогнозування, проектування і планування необхідний системний підхід до еколого-економічного обґрунтування землевпорядних рішень, які забезпечували б не тільки оптимальний рівень ефективності використання земель, а й надійну їхню охорону і довкілля.

У справі раціонального і ефективнішого використання земельних ресурсів необхідна міжгалузева кооперація та інтеграція (наприклад, агропромислового й лісгосподарського комплексів) з формуванням взаємовигідної виробничої інфраструктури, галузевою перебудовою, трансформацією власності, організацією інтегрованих сервісних служб, екотехнологій та ін. Спільними зусиллями можна подолати ту чи іншу екологічну кризу, підвищити родючість ґрунтів, стан лісів і водних басейнів, забезпечити нові робочі місця для населення, створити умови для кращого його звільня тощо.

На основі проведених досліджень і вивчення досвіду розвинутих країн світу можна зробити такі висновки.

1. Сільська місцевість представляє собою складну та динамічну соціально-економічну систему із значними регіональними пре-

ресурсними, демографічними та трудовими особливостями, що потребує значного посилення управлінської уваги до вирішення назрілих проблем села. Успішне їхнє вирішення потребує формування ефективної всесторонньої взаємодії і тісного партнерства усіх структур державної влади з органами місцевого самоврядування у становленні нового соціального укладу, трансформації форм власності та утворення ринкової економіки на селі;

2. У найузагальненішому аспекті управління сільською місцевістю — це насамперед організаційно-виробниче впорядкування території та конкретних місць проживання сільського населення, задоволення його матеріальних і духовних інтересів шляхом вирішення відповідних економічних і соціальних проблем, забезпечення обґрунтованої стратегії і перспектив розвитку сільських поселень у тісній взаємодії регіонального державного управління з органами місцевого самоврядування та громадською самоініціативою;

3. В умовах чинної системи демократичних прав і свобод місцеві господарські та соціальні рішення повинні прийматися з врахуванням таких самоврядних принципів управління, як економічна самостійність території у вирішенні місцевих проблем, самозабезпечення й самофінансування відтворювальних процесів, узгодження місцевих і державних інтересів на основі оптимальної децентралізації управління, врахування інтересів усіх соціальних груп населення;

4. Самоврядування в управлінні сільськими поселеннями не повинно бути самоціллю, самоізоляцією, спираючись лише на власні сили. Зокрема, допомога “згори” потрібна в тих випадках, коли процеси самовідтворення загальмовані (глобальна охорона природного середовища, забезпечення екологічного балансу, стихійне лихо та ін.), перервані зв’язки між окремими їхніми елементами, не поновлюються внутрішні ресурси тощо.

1. Селіванов А.О. Будуємо нову державу. — К., 1997. — 180 с.

2. Камінський Є. Аргентинський урок для українського уряду // День. — 2000. — 11 лютого. — № 24.

3. Кравців В.С. Круглий стіл з питань регіональної соціально-економічної політики // Регіональна економіка. — 1999. — № 3. — С. 148—156.

4. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. пос. — К.: Атіка, 2000. — 304 с.

5. Новий тлумачний словник української мови. — Т. I. — К.: Аконт, 2000. — С. 259—260.

6. Саєнко Ю., Татарчук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. — К., 1997. — С. 8—9.

7. Європейська Хартія про місцеве самоврядування (Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні). — 1997.

8. Robert Bennett. 1993. "Local Government in the New Europe" (London: Belhaven); Council of Europe. 1985. European Charter of Local Self — Government (Strasbourg: Council of Europe); Robert Bennett. 1989. "Territory and Administration in Europe" (London: Pinter).

9. Голос України. — 1997. — 12 червня.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТАТИСТИКИ В УКРАЇНІ

Статистичні оцінювання соціально-економічного стану регіонів здійснюються з давніх-давен. Як стверджував М. Птуха, особливого значення набувала статистика у зв'язку з організацією нових адміністративних одиниць, завоюванням і освоєнням нових територій, а також з переходом від одного соціального ладу до іншого. Наприклад, у Стародавньому Римі “акт заснування кожної нової провінції чи приєднання нової області до вже існуючої з часів Аугуста (63 р. до н. е. — 14 р. н. е.) звичайно поєднаний був з переписом чи з цензом” [1]. Нормандський герцог Вільгельм Завойовник, підкоривши Англію, наказав скласти особливі списки, які народ назвав “книгою страшного суду” (1083—1086 рр.). Був створений поземельний кадастр, переписані люди різних категорій і їхні заняття [2]. Татари почали здійснювати переписи з метою обкладання населення даниною, податками і повинностями. Після вбивства князем Михайлом послів Батия багато жителів Києва розбіглося, а тих, хто залишився, татари у 1245 р. “сочтоша я в число и начаша на них дань имати”. В “Софийском временнике” від 1255 р. значиться: “Тое ж зимы приехаша численицы из татар и сочтоша всю землю рускую, и поставиша десятники и сотники, тысячники; только не чтоша игуменов, попов, чернецов, и кто служит святым церквам” [3].

Після ліквідації українського гетьманства за указом російської імператриці Катерини II було здійснено подвірний перепис козацького і селянського населення у Лівобережній Україні, а також опис міст, приватних і монастирських володінь. “Для перепису були призначені “ревізори” з штаб-, обер- та унтер-офіцерів, які на основі даної їм інструкції вели подвірні детальні описи населення, належного йому рухомого та нерухомого майна. З цією метою військові ревізори зганяли народ на визначені пункти, ставили зібраних у шеренги і з відповідей на поставлені запитання дізнавалися про склад сім'ї, її матеріальне становище по кожному двору” [2, 132].

Деталізації статистичних оцінок економічного стану вищого рівня на теренах Західної України здійснювалися у 1939, 1941, 1945 рр. — після чергового визволення чи загарбання, — а у 1949—1950 рр. — у зв'язку з колективізацією. При цьому обліковувалися найдрібніші засоби праці (наприклад жорна тощо).

Однак наведені та інші статистичні оцінювання соціально-економічного стану у регіонах мали спорадичний характер. Виникнення індустріального, а у теперішній час інформаційного суспільства, потребує створення регулярної регіональної статистики як важливого засобу обґрунтування регіональної політики.

Сьогодні регіональні економічні статистичні дані відіграють важливу роль в оцінці соціально-економічного розвитку регіону, у формулюванні та практичній реалізації регіональної стратегії управління. Відповідно підвищується інтерес до цих даних у різних користувачів. Постачальником, продуцентом таких даних є насамперед регіональна статистика — невід'ємна частина офіційної статистики, яка регламентує свою діяльність відповідно до Закону України “Про державну статистику”. Якщо формулювати стисло, то завдання регіональної статистики полягає в тому, щоб результати офіційної статистики подавати у регіональному розрізі, створювати високотехнологічну й ефективну систему виробництва статистичної інформації гарантованої якості, орієнтованої на максимальне задоволення інформаційних потреб органів управління і громадськості. Лівова частка робіт державної статистичної системи з організації статистичних спостережень виконується силами територіальних органів статистики. При цьому статистична інформація, яка розробляється у рамках державного плану статистичних робіт, дає змогу оцінити в основному макроекономічні показники соціально-економічного розвитку регіонів, залишаючи на маргінесі нагальні питання внутрішньої та міжрегіональної діяльності.

Власне, необхідно говорити про розвиток регіональної статистики, системне представлення регіонально-статистичних результатів у межах офіційної статистики. Розглядаючи регіональну статистику адміністративних і неадміністративних територій, регіональну статистику держави в цілому, мають на увазі саме регіонально-статистичні результати цих утворень. Водночас основою є регіональна статистика адміністративних територій, яка твориться у рамках офіційної статистики, а всі наші регіонально-статистичні результати є в основному похідними.

14.1. Основні визначення

Базовий регіон. Незважаючи на те, що статистичне вивчення стану соціально-економічного розвитку окремих регіонів великих країн держав практикується протягом століть, термін *регіонально-економіка* є відносно новим і поки що не має однозначного значення. В основу його, ймовірно, покладений термін *регіон*. Такими публікаціями, присвячених теорії статистики [2; 3; 5], Західній Україні "Про державну статистику", із статистичних публікацій, що порівнюють соціально-економічний стан окремих регіонів Польщі [7], Росії [8], впливає, що у системі національної статистики України термін *регіон* ідентифікує адміністративно-територіальну одиницю України — область, район, населений пункт

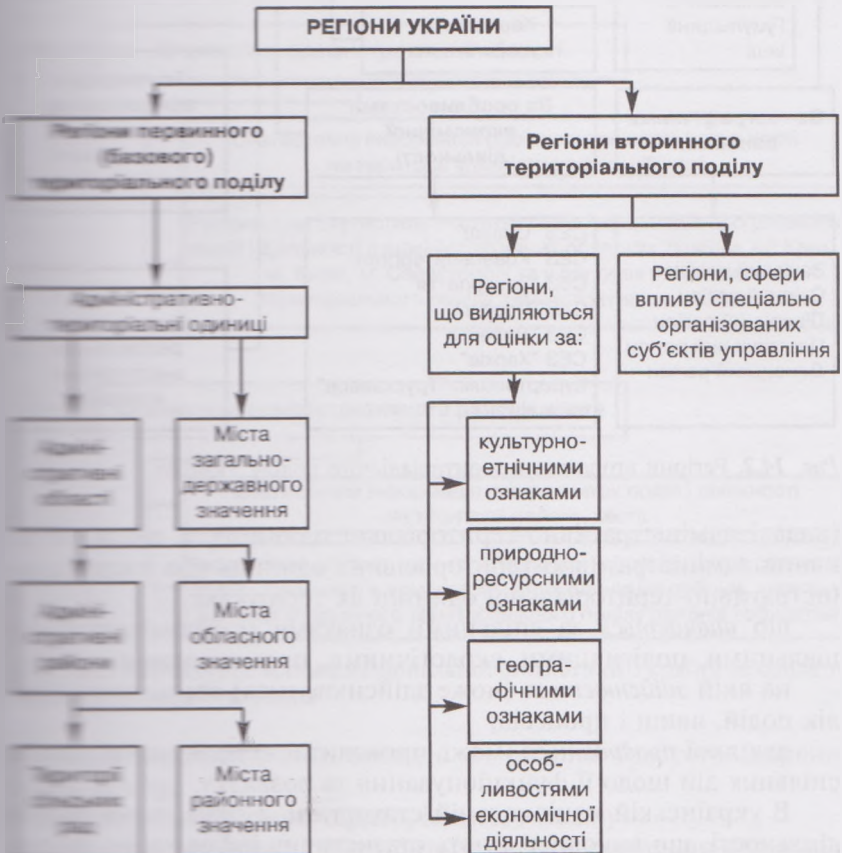


Рис. 14.1. Класифікація регіонів України

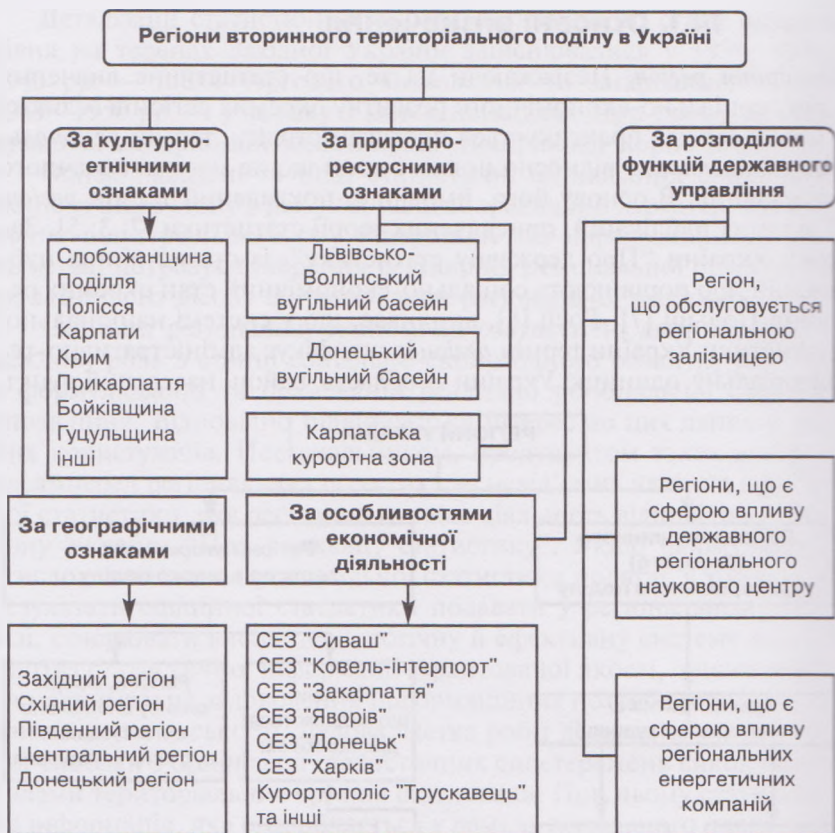


Рис. 14.2. Регіони вторинного територіального поділу України

(надалі адміністративно-територіальні одиниці), а також об'єднання адміністративно-територіальних одиниць або частку адміністративно-територіальної одиниці як територію:

що вивчається за спільними ознаками (економічними, соціальними, політичними, екологічними, промисловими та ін.);

на якій здійснюється (може здійснюватися) статистичний облік подій, явищ і процесів;

для якої проводиться (може проводитися) планування певних спільних дій щодо її функціонування та розвитку.

В українській національній статистиці, а отже, в тих галузях діяльності, що використовують статистичну інформацію, за способом утворення слід розрізняти два класи регіонів (рис.14.1.):

Національна статистика України

Загальноукраїнська статистика

Статистична інформація про розвиток подій і діяльності на всій території України в цілому

Регіональна статистика — статистична інформація про розвиток подій і діяльності в адміністративних областях України, АР Крим, м. Києві, м. Севастополі та у регіонах вторинного територіального поділу України

Статистика адміністративної області

Статистична інформація про розвиток подій і діяльності на території адміністративної області

Регіональна статистика — статистична інформація про розвиток подій і діяльності в адміністративних областях України, АР Крим, м. Києві, м. Севастополі та у регіонах вторинного територіального поділу адміністративних областей

Статистика адміністративного району, міста

Статистична інформація про розвиток подій і діяльності на території району, міста

Регіональна статистика — статистична інформація про розвиток подій і діяльності в адміністративних одиницях районів, міст та у регіонах вторинного територіального поділу районів і областей

Рис. 14.1 Структура системи національної статистики України за ознакою територіального утворення

адміністративно-територіальні — регіони базового (первинного) поділу;

регіони вторинного територіального поділу.

Сьогодні в Україні провадиться оцінка соціально-економічного стану в адміністративно-територіальних одиницях — облас-

тах, районах, населених пунктах. У розрізі адміністративно-територіальних одиниць формується статистична інформація, на підставі якої оцінюється стан регіонів та обґрунтовуються управлінські, соціальні й економічні рішення щодо функціонування продуктивних сил та економіки регіонів.

В українській національній статистиці немає офіційно визначених регіонів вторинного територіального поділу. В основному такі терміни використовують у наукових дослідженнях і політичних та економіко-господарських конструкціях для позначення територій, які є територіально пов'язаними і для яких характерні певні ознаки: природні, етнічні, управлінські тощо (рис. 14.2). В аспекті статистичних оцінювань регіони вторинного територіального поділу — це об'єднання адміністративно-територіальних одиниць певного рівня.

В Україні, як і у всіх країнах світу, існує статистика соціально-економічного розвитку території та статистика соціально-економічного розвитку регіонів. В основу визначення термінів *територіальна статистика* і *регіональна статистика* у цьому розділі ми покладемо одне із визначень поняття *статистика*, а саме: статистика — це сукупність інформації про державу (про територію). Відповідно *територіальна статистика* — це сукупність інформації — сукупність знань про стан і розвиток масових подій і явищ соціального, економічного, політичного, правового характеру, що спостерігаються на певній території (у всій сукупності регіонів). *Регіональна статистика* — це сукупність знань (інформації) про стан і розвиток масових соціальних, економічних, політичних та інших подій і явищ, що відбуваються у кожному з регіонів певної території.

Регіональна статистика в Україні організовується на трьох адміністративних рівнях (рис. 14.3):

загальноукраїнська статистика — дані про розвиток подій і діяльності в адміністративних областях;

статистика адміністративної області — дані про розвиток подій і діяльності в адміністративних районах;

статистика адміністративного району — дані про розвиток подій і діяльності у населених пунктах.

14.2. Сучасний стан регіональної статистики

Сьогоднішній стан регіональної статистики в Україні на всіх рівнях її утворення можна охарактеризувати як недостатній і у формальних, і у змістовних аспектах.

Формальні аспекти. Обсяг порівнювальних показників і таблиць із відображенням соціально-економічного стану в регіонах є меншим від обсягу показників, за якими оцінюється стан території в цілому.

Прийmemo за ідеальну ситуацію, коли кількість показників (таблиць), за якими оцінюється і порівнюється соціально-економічний стан у регіонах, повинна дорівнювати кількості показників (таблиць), за якими оцінюється стан території у цілому, тобто умовний коефіцієнт регіоналізації статистичної інформації повинен дорівнювати $I_p = 0,5$. Аналіз статистичного щорічника України свідчить, що рівень регіоналізації його статистичної інформації — 0,31. У деяких обласних щорічниках він ще менший. Наприклад, у статистичних щорічниках Вінницької області $I_p = 0,23$, Закарпатської області $I_p = 0,28$. Близький до свого максимального значення рівень регіоналізації статистичного щорічника у Львівській області. Тут щорічник за 2001 рік видано у двох рівновеликих томах.

Іншими недоліками існуючої регіональної статистики є її обмеженість або й відсутність на районному рівні, на рівні сільської ради.

Інформаційно-змістовні аспекти. Змістовні аспекти недостатності регіональної статистики такі ж, як і територіальної статистики. Існуючі територіальна і регіональна статистики не повністю забезпечують потреби управління соціально-економічним розвитком суспільства.

Окрім того, існуюча регіональна статистика малодоступна для пересічного користувача. Залишають бажати кращого її адекватність реаліям соціально-економічної діяльності, точність і повнота оцінок.

Стратегія і стратегічні засади розвитку регіональної статистики. Стратегією розвитку регіональної статистики ми називатимемо сукупність організаційних, методологічних, економічних положень щодо формулювання засобів досягнення найвищого рівня її досконалості. Усвідомлюючи, що однозначне формулювання найвищого рівня досконалості регіональної статистики є практично неможливим, висловимо його через формулювання сукупності цілей, реалізація яких дасть змогу наблизитися до досягнення загалом уявного найвищого рівня регіональної статистики. Серед цих цілей (стратегічних засад і принципів) очевидно будуть і такі, які можна трактувати як ідеальні, тобто досягнення яких неможливе, але їхня постановка має системотворче значення для підвищення рівня досконалості системи регіональної статистики. Цілі розвитку регіональної статистики формуються на підставі сукупності цілей її функціонування.

Основні цілі функціонування регіональної статистики. Слід, мабуть, говорити про дві основні групи цілей функціонування регіо-

нальної статистики. *По-перше*, здійснення кількісних оцінок соціально-економічних явищ і процесів, що відбуваються у регіонах.

Головним спонукальним моментом у реалізації цієї групи цілей є наявність соціально-економічного явища у регіоні як такого. Внаслідок цього перша група цілей функціонування регіональної статистики полягає у сповідуванні місії статистики: якщо є явище, має бути здійснена його кількісна оцінка, а також встановлені залежності між подіями і явищами, тенденції та закономірності соціально-економічного розвитку регіонів. На жаль, сьогодні багато соціально-економічних явищ, що відбуваються у регіонах, залишаються поза межами практики їхньої статистичної оцінки і порівняння. Це явища, пов'язані з формуванням нових способів поведінки населення у зв'язку з переходом до ринкових відносин, глобалізацією соціальних і економічних процесів та ін.

По-друге, цілі, що ставляться перед регіональною статистикою, зумовлені потребами користувачів у статистичній інформації, передовсім органів державної влади і самоврядування, зокрема для обґрунтування:

- мети і заходів соціально-економічного розвитку території та її регіонів;

- потреб у ресурсах для забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку;

- планів надходжень до бюджету регіону;

- розподілу бюджетних ресурсів між субрегіонами;

- розподілу бюджетних ресурсів між галузями (сферами), що здійснюють послуги населенню за рахунок бюджету;

- ефективності виконання управлінських функцій місцевими органами влади;

- заходів щодо збільшення обсягів виробництва продукції підприємств регіону загалом і кожного із субрегіонів зокрема;

- доцільності збільшення внутрішніх і зовнішніх інвестицій тощо.

Виходячи з адміністративного поділу, маємо добре організовану регіональну мережу органів статистики, яка і повинна була б відповідати за стан регіональної статистики. Однак внаслідок централізації системи функціонування статистичної системи і планування статистичних спостережень їхній вплив на формування потреб регіону у регіональних статистичних показниках незначний.

Результати регіональної статистики повинні задовольняти потреби будь-яких користувачів. Одним потрібна інформація про окремі регіони, наприклад, про їхній рідний регіон. Для інших — це основа політичних і господарських рішень або науковий аналіз, який подається в порівнянні, тощо. Для цього потрібні якісні

дані, розроблені за єдиною методологією і класифікацією. Такі дані одержують у результаті статистичних спостережень відповідно до Плану статистичних робіт, який включає майже 270 статистичних форм різної періодичності. Ці форми переробляють понад 70 000 показників (без показників домашніх господарств і національних рахунків). Крім того, ці дані потім представляються у різноманітних за тематикою збірниках, бюлетенях, доповідях, електронних інформаціях.

Водночас ми не маємо майже жодних відомостей про використання статистичних даних, про потребу в них, як вони використовуються користувачами і наскільки повно. У багатьох випадках користувачі статистичної інформації не мають чіткого уявлення про наявну статистичну інформацію, її зміст та структуру. Чи маємо ми обґрунтування про потребу збору даних у таких великих обсягах та з такою періодичністю? Хоча навантаження у зборі даних на територіальні органи статистики зростають без збільшення ресурсу, слід визнати, що кількість показників повинна зменшуватися, вони мають бути аналітичнішими. При цьому більшість даних, які збираються офіційною статистикою, не повністю відповідають процесам прийняття рішень і збираються за традицією.

Однак маємо таку ситуацію, що адміністративна система, яка є основним замовником статистичної інформації, дотепер ставить за мету одержання всебічної інформації від підприємств стандартизованими статистичними методами. Попит на детальні дані у різних регіонах у розрізі підприємств і в суцільному вимірі існує за традицією, що суперечить Закону України “Про державну статистику” та є наслідком неправильного розуміння і сприйняття політики та ролі місцевої влади у прийнятті рішень.

Крім того, через відсутність механізму оцінки вартості статистичних продуктів і відшкодування витрат користувачі — представники адміністративної системи — вільні вимагати те, що розглядається як “безплатний товар”, і тому велика кількість статистичних робіт на регіональному рівні виконується безоплатно, позапланово, без відшкодування витрат, що негативно впливає на функціонування органів статистики.

Розглядаючи заходи реалізації концепції регіональної статистики, насамперед необхідно брати до уваги потреби у статистичній інформації регіону й активізувати потенціал регіональних статистичних служб.

З метою врахування потреб регіональної статистики у загальній системі офіційної статистики України доцільно розподілити між окремими територіальними управліннями статистики відпо-

відальність стосовно передбачення центральною статистикою регіональних особливостей та інформаційних потреб в окремих галузях статистики. Наприклад, Донецьке обласне управління статистики відповідало б за статистику промисловості, Харківське — за статистику праці тощо.

Потрібно змінити акценти в статистичній роботі. Основний акцент — орієнтир на користувача. При цьому необхідно визначити, які дані необхідні користувачеві, як вони будуть використовуватися, з якою періодичністю і т. ін. Потрібна переорієнтація спеціалістів та економістів-користувачів на використання статистичних показників в умовах ринкової економіки. Мабуть, для початку можна здійснювати таку роботу через участь статистиків у проведенні семінарів для керівних працівників і економістів із включенням у плани занять питань про використання статистичних даних через МАУП. Це підняло б і престиж статистики.

Потрібний також механізм оцінки вартості і компенсації витрат на конкретні статистичні продукти замовником. Такий механізм дав би змогу оцінити людські та матеріальні ресурси, необхідні для виконання різних статистичних робіт, підвищив би відповідальність користувачів за використання результатів і звільнив від низки робіт, які виконуються “традиційно”.

З метою впорядкування системи статистичних показників на регіональному рівні, ліквідації дублювання, врахування потреб користувачів, необхідно було б здійснити своєрідну інвентаризацію й аудит статистичних показників. Результатом мав би бути каталог статистичних показників і створення бази даних цих показників, що дало б змогу насамперед систематизувати існуючі статистичні показники, оцінити їхнє використання та можливість розвитку системи, а також мати кращий доступ користувачів до показників, які розробляються статистикою.

Поряд із створенням каталога статистичних показників регіонального рівня, варто було б розпочати створення цілісної єдиної бази даних статистичних показників, яка замінила б систему ведення динамічних рядів. Створення такої бази даних було б значним кроком уперед у напрямі розвитку інформаційної системи регіонального рівня. Тут треба визначитися концептуально. Така база даних створюватиметься централізовано для всіх рівнів, чи регіональний рівень функціонуватиме окремо як частина БД центрального рівня? До створення такої БД на регіональному рівні можна було б приступити вже тепер. До речі, Львівське ОУС веде роботи із створення БД статистичних показників уже півтора року. Мабуть, і інші ОУС працюють над створенням таких БД. Вод-

вона практична значущість такої БД полягає в її гармонізації, в єдиному програмному забезпеченні, єдиному змісті статистичних показників, що дало б змогу, виходячи із здатності і можливостей використання комп'ютерної техніки, мати міжтериторіальний доступ до БД як службам статистики, так і користувачам. Власне кажучи, вже тепер необхідно закладати єдиний підхід до створення БД територіального рівня.

Для надання користувачам даних і розширення регіонально-статистичної їхньої пропозиції необхідне створення міжрегіональної бази даних статистичних показників “Регіональна статистика” у вигляді аналітичних статистичних таблиць за прикладом “Regio-stat” ФСУ Німеччини. Це був би значний за обсягом продукт, спільна робота всіх ОУС, де містилася б регіонально-статистична інформація майже із усіх галузей офіційної статистики в розрізі областей, районів, а в деяких випадках (наприклад, “населення”) й адміністративних утворень районів. Цей продукт можна було б пропонувати від школи до урядових кіл, що водночас було б гідною презентацією та використанням результатів статистики.

Одне з основних завдань, які вирішують статистики різних рівнів, — це підвищення якості та надійності статистичних даних. Вирішення цих завдань досягається в тому числі і за рахунок удосконалення системи збору й обробки статистичних даних, удосконалення методології статистичних спостережень.

У зв'язку з переходом української статистики на вибіркові методи спостереження виникає важлива проблема одержання у ході вибіркових спостережень підприємств достовірної і точної кількісної інформації по регіонах, які представлені невеликою кількістю одиниць спостереження за достатньо детальними розрізами. Власне тому актуальною є розробка методологічних підходів до статистичної оцінки так званих “малих областей вивчення”, здійснюваної за результатами вибіркових спостережень малих підприємств на регіональному рівні. Вона повинна включати основні принципи проведення необхідних розрахунків для оцінки основних показників діяльності цих “малих областей вивчення” у розрізі районів і міст на підставі результатів вибіркових спостережень з використанням наявних додаткових даних із адміністративних джерел.

Підвищення ефективності роботи регіональних органів статистики, зниження затратності і комплексне вирішення питання підвищення якості результатів спостережень дало б змогу якнайшвидше впровадити у практику реєстр статистичних одиниць (РСО) і використати його як єдину базу комплексів електронної обробки інформації.

Існуюча практика обробки статистичної інформації щодо РСО не гармонізована і затратна.

Є гостра необхідність у створенні і веденні РСО на регіональному рівні за єдиною методологією із центру та при наявності контролю за його веденням. Про це переконливо свідчить практика роботи Львівського ОУС із ведення реєстру статистичних одиниць. РСО забезпечує основу організації статистичних спостережень, застосування інтегрованого принципу збору і обробки статистичної звітності, проведення аналізу порівнюваного кола об'єктів і типу підприємств, які обстежуються за різними галузями статистики, подальший розвиток методів статистичного спостереження.

Створення такого реєстру є дуже копіткою роботою. Важливим і найскладнішим етапом є досягнення однозначного трактування характеристик об'єктів статистичного спостереження. Процес коригування відбувається постійно, оскільки підприємства створюються, ліквідовуються, тимчасово припиняють свою діяльність, реорганізуються, змінюють види діяльності, збільшуються до великих або зменшуються до малих. Все це повинно знайти відображення в РСО, тобто ведення реєстру повинно наближуватися до суб'єктів. Упровадження РСО дало б можливість підвищити і рівень вивчення структури економіки через введення в реєстр місцевих одиниць.

Виходячи із тієї якості даних, які має статистика щодо фізичних осіб—підприємців, для адекватного відображення економічних процесів, обрахунку найважливіших регіональних показників необхідно буде якомога швидше ввести в реєстр статистичних одиниць дані про суб'єкти підприємницької діяльності — фізичні особи — та організувати регулярні вибіркові статистичні спостереження за цими суб'єктами підприємницької діяльності.

Розглядаючи реєстр статистичних одиниць як основу статистичних спостережень, з метою підвищення репрезентативності даних для певних малих територій, необхідно надати права регіонам формувати вибіркову сукупність (або доповнювати сформовану із центру), оскільки існує ризик, що певні регіони, види діяльності будуть представлені неадекватно, з великим ступенем похибки, і дані будуть непридатними до використання на регіональному рівні. Повинна бути територіальна основа для вибірки, розроблені принципи побудови вибірових спостережень з урахуванням регіональних потреб, а також методи оцінки територією якості регіональних даних.

Поряд із даними статистичних спостережень статистика використовує у своїй практиці й адміністративні дані, і ця практика

повинна розширюватися. Тут насамперед необхідно встановити систему і визначити шляхи обміну даними. Слід укласти угоди між ДКС і відповідною адміністративною установою (ДПА, Мінфін, Нацбанк, Пенсійний фонд, Казначейство), в яких визначити зміст і якість даних, що передаватимуться на регіональному та державному рівнях, механізм передачі даних із адміністративних каналів до органів статистики та їхнє використання.

Одним із важливих напрямів роботи регіональної статистики є інтенсифікація робіт із регіональної системи національних рахунків, яка особливо важлива для діагнозу, аналізу і прогнозування розвитку та структури всієї економіки регіонів України. Система національних рахунків — тема, яка потребує окремого розгляду, але, мабуть, варто було б створити постійну робочу групу, до якої входили б представники регіонів з питань упровадження регіональної системи національних рахунків.

У ринкових умовах господарювання особливе значення відіграють міжрегіональні та прикордонні зв'язки. Крім існуючих міст-побратимів, на добровільній основі виникло багато регіональних об'єднань. Частина регіонів об'єднується один з одним через спільні інтереси, сумісні функції і структури. Для того, щоб такі об'єднання можна було в економічному і соціальному відношенні активізувати і далі розвивати, необхідно знати важливі структурні риси цих областей. Багато подібних проектів здійснюється за участю Польщі, Німеччини. Доцільно на регіональному рівні активізувати таку роботу, особливо на кордонах із Росією, Білоруссю, Польщею і ввести її в систему. Це забезпечило б обмін досвідом статистичних служб і підвищення загального рівня статистичної роботи.

14.3. Основні положення концепції і заходи щодо напрямів розвитку регіональної статистики

Концептуальне положення. Збільшення обсягу порівнюваності статистичної інформації для потреб розробки і реалізації державної регіональної економічної та соціальної політики, політики соціально-економічного розвитку регіонів.

З метою реалізації цього положення слід:

1) розширити перелік об'єктів статистичного порівнювання соціально-економічного стану в регіонах усіх рівнів, зокрема, для визначення: рівня життя населення; економічної активності населення; ефективності використання місцевих ресурсів; міграції населення; соціального облаштування регіонів; транскордонної діяльності; діяльності у євро регіонах та ін.;

2) запровадити статистичні оцінювання і порівняння соціально-економічного стану регіонів України за критеріями, що визначають пріоритети виробничої діяльності: промисловий розвиток; розвиток туризму; рекреаційне забезпечення; культура і діяльність; науково-освітня діяльність; фінансова діяльність та ін.;

3) запровадити статистичні оцінювання і порівняння соціально-економічного розвитку регіонів за критеріями, що визначають рівень відсталості регіону і відповідно рівень допомоги, потрібної для вирівнювання умов життєдіяльності у регіоні (в тому числі за євростатівськими критеріями);

4) запровадити аналітичні статистичні оцінювання тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів як основи розробки стратегії їхнього розвитку.

***Концептуальне положення.** Поглиблення рівня регіоналізації статистичних оцінювань і порівнювання соціально-економічного стану в районах і містах обласного значення, містах районного значення, на території сільських рад, у селах.*

З метою реалізації цього положення слід розробити та впровадити такі методології:

1) муніципальної статистики;

2) сільської статистики;

3) статистичних оцінювань масових подій і явищ, пов'язаних з виробництвом і споживанням муніципальних, житлових, комунальних, рекреаційних та інших послуг для жителів і гостей населених пунктів;

4) статистичного оцінювання масових подій і явищ, пов'язаних з використанням землі, водойм, лісів, інших природних ресурсів.

***Концептуальне положення.** Уніфікація об'єктів, критеріїв і показників статистичних оцінювань та порівнювання соціально-економічного стану в регіонах. Уніфікація таблиць.*

З метою реалізації цього положення необхідно розробити:

1) єдиний каталог об'єктів і критеріїв статистичного оцінювання та показників оцінки соціально-економічного розвитку регіонів для територіальної та регіональної статистики;

2) єдиний макет аналітичних таблиць регіональної статистики для регіонів обласного рівня;

3) єдиний макет аналітичних таблиць регіональної статистики для регіонів районного рівня;

4) впровадити єдиний каталог аналітичних таблиць регіональної статистики в усіх територіальних органах статистики.

Концептуальне положення. Уніфікація структури статистичних публікацій з порівнянням соціально-економічного стану в регіонах між рівнів.

Основні заходи реалізації:

1) розробка і впровадження макету статистичного збірника “Соціально-економічний стан у регіонах України”;

2) розробка і впровадження в усіх територіальних управліннях статистики Держкомстату України єдиного макету статистичного збірника “Соціально-економічний стан у регіонах адміністративної області”;

3) розробка і впровадження в усіх територіальних управліннях статистики Держкомстату України статистичного щорічника “Оцінка стану виробництва і споживання попиту і пропозицій на регіональному ринку товарів та послуг”;

4) розробка і впровадження у Держкомстаті України статистичних збірників з аналізом тенденцій соціально-економічного розвитку в регіонах України;

5) розробка і впровадження у територіальних управліннях статистики статистичних збірників з аналізом тенденцій соціально-економічного розвитку районів і міст.

Концептуальне положення. Створення єдиної електронної бази (мережі) первинних статистичних даних про соціально-економічну ситуацію, явище, яка складалася б із сукупності інформації, отриманої органами державної статистики, установами, що нагромаджують інформацію, з оцінками масових подій та явищ, і забезпечення подальшого її використання для всіх можливих потреб в усіх відомствах державного управління.

Основні заходи реалізації:

1) розробка концепції і програмного забезпечення ведення електронної бази первинних даних на загальнодержавному рівні, на рівні області, району, населеного пункту;

2) створення мережі електронних баз статистичних даних підприємство — установи, що здійснюють статистичні роботи — районний відділ статистики — обласне управління статистики;

3) розробка нормативно-правових положень щодо роботи з єдиною електронною базою статистичних даних.

Концептуальне положення. Доповнення мережі збору даних існуючої територіальної статистики до потреб регіональної статистики на рівнях району, сільської ради, села.

Основні заходи реалізації:

1) запровадження єдиної системи вибіркового спостереження,

яка була б репрезентативною для держави в цілому, області, району, населеного пункту, території сільської ради;

2) створення єдиної мережі інтерв'юерів, контролерів, які збирають статистичну інформацію при постійних і одноразових тематичних спостереженнях шляхом опитування, контролю за достовірністю даних та передачу їх на обласний рівень.

Концептуальне положення. Удосконалення інформаційно-статистичного сервісу користувачів.

Основні заходи реалізації:

1) поширення статистичних публікацій через торгову мережу.

2) організація розповсюдження статистичних публікацій на електронних дисках;

3) організація розповсюдження статистичної інформації через Інтернет, у тому числі шляхом замовлення конкретних показників у заданих параметрах часу і простору.

Концептуальне положення. Удосконалення організації виконавського забезпечення у регіональній статистиці.

Основні заходи реалізації:

Виконавське забезпечення у регіональній статистиці у системі Держкомстату України функції ієрархії розподіляється таким чином.

1. Управління регіональної статистики Держкомстату України здійснює: *підготовку і видання зведених статистичних збірників з оцінки і порівняння соціально-економічного стану у регіонах України.*

2. Галузеві управління статистики Держкомстату України проводять: *підготовку і видання галузевих статистичних збірників з оцінки і порівняння масових подій і явищ у галузях економічної і соціальної діяльності, що спостерігаються у регіонах України.*

3. Обласні управління статистики здійснюють:

формування і видання єдиної бази статистичних показників оцінки соціально-економічного розвитку території області й її регіонів: область, район (місто обласного значення), місто районного значення, селище, сільська рада, село;

вивчення попиту користувачів на статистичну інформацію через розповсюдження Єдиного каталогу аналітичних таблиць (показників);

визначення обсягу статистичних публікацій згідно з Єдиним каталогом аналітичних таблиць і показників;

підготовку і публікацію статистичних оцінок соціально-економічного розвитку області, районів і міст.

4. Районні (міські, міст обласного значення) відділи статистики здійснюють:

збір даних;

контроль за збором даних;

передачу даних в обласне (міське) управління статистики;

ведення бази даних про соціально-економічний стан району;

аналіз статистичної інформації;

підготовку проектів статистичних публікацій.

5. Відділи статистики органів територіального самоврядування (муніципалітетів) здійснюють:

збір даних;

контроль за збором даних;

публікацію статистичних матеріалів.

6. Сільські (селищні) статисти-обліковці здійснюють:

збір і систематизацію даних;

передачу даних у районні відділи статистики.

7. Галузеві управління облдержадміністрації:

формують замовлення на статистичну інформацію;

беруть участь у формуванні реєстрів.

8. Відомства (установи), що здійснюють статистичні роботи, надають первинні дані обласному управлінню статистики для введення їх в єдину базу статистичних показників соціально-економічного розвитку області.

Концептуальне положення. Удосконалення співпраці обласних і районних органів статистики Держкомстату України з обласними і районними службами, які здійснюють адміністративну статистику (митними службами, податковими службами, казначейством, підрозділами державних адміністрацій, національним банком).

Для реалізації концептуального положення необхідно:

1) створити постійно діючі статистичні ради обласного, районного рівня (місцевого — для міст обласного значення) під керівництвом першого заступника голови обл-, рай-, міськадміністрації, які вирішували б питання єдиної статистичної методології, забезпечували своєчасність збору даних тощо;

2) розробити доповнення до Положення про обласні управління статистики в аспекті функцій і обов'язків статистичних служб у районі та області;

3) розробити Положення про статистичну службу в сільській місцевості;

4) розробити Положення про статистичну службу в адміністративних малих містах, селищах міського типу;

5) розробити Положення “Про постійно діючі статистичні ради у регіонах усіх рівнів”.