



РЕГІОНАЛЬНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ТА ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ

*У.Я.Садова,
доктор економічних наук, провідний науковий співробітник,
Інститут регіональних досліджень НАН України, м. Львів*

Постановка проблеми. Реалізація конституційного курсу на побудову в Україні соціальної держави вимагає адекватної запитам суспільства ефективної регіональної соціальної політики (РСП). Пошуку моделі такої політики присвячені праці багатьох вчених, практиків. Проте, на цьому шляху чимало проблем і загально-методологічного, і прикладного характеру.

Перш за все, в державі немає чіткості щодо змісту самої ідеології добробуту, ключового визначника стратегії й тактики соціальних реформ загальнонаціонального рівня. Вітчизняні фахівці, висуваючи аргументи щодо використання зарубіжного досвіду при реформуванні соціальної сфери, в одних випадках розглядають «добробут як тягар національної економіки, в інших – як соціальну згуртованість, ще в інших – як принцип розподілу, капіталовкладення, мережу безпеки, систему заохочення до праці чи право» [1, с.216]. Тобто, питання вибору моделі, критеріїв оцінювання соціальної політики, в т.ч. РСП, обростає рисами суб'єктивного характеру.

По-друге, моделювання РСП вимагає наведення порядку у сфері понятійно-термінологічного та методичного забезпечення її аналізу та прогнозу як з боку соціальної, так і регіональної економіки. Так, наукові розвідки з РСП, в яких фахівці відштовхуються від різних дефініцій регіону (регіон-ринок чи ареал, регіон-квазікорпорація, регіон-квазідержавна, глобальне місто-регіон тощо), можуть виступати доволі потужним джерелом формування суперечливих взірців її моделі. Водночас поява нових дефініцій є об'єктивним процесом розвитку всієї системи наукових знань. Використання застарілих понятійно-термінологічних конструкцій РСП містить ризик відходу вітчизняної економічної думки від стратегії інноваційності, по якій рухається світ. У цьому контексті доречно звернути увагу на введення в науковий обіг поняття регіону-соціуму, під яким нами пропонується розуміти діяльне спілкування людей (соціальних верств, груп), що живуть на певній території, ідентифікують себе через внутрішню сумісність як

цілісне системне утворення (психо-інформаційно-енергетичний тип взаємодії), формують і реалізують свій потенціал у різних видах діяльності відповідно до специфіки поділу праці (діяльнісний тип репродуктивної, економічної, соціально-культурної, екістико-поселенської взаємодії) та визнання норм конституційного і муніципального права (правовий тип взаємодії) [2, с.46].

По-третє, на фоні глобалізації й протилежної їй регіоналізації суспільного життя, забезпечення ефективності РСР залежить від врахування в управлінській діяльності нових факторів розвитку як регіональної та національної, так і світової економіки. Сучасні інформаційні технології, мережеві економічні структури спричинили глобальний дискурс у сфері розвитку регіонального менеджменту. Показовою в цьому плані є нова регіональна парадигма спільного ринку, згідно з якою, на думку фахівців, міжнародна економіка є не безпосередньою взаємодією національного уряду з іншими національними урядами („націоналістична економічна парадигма”), а економічною (не політичною) взаємодією між регіональними економічними спільнотами [3, с.183]. Приведена парадигма спільного ринку суттєво детермінує уяву про принципи, механізми територіального управління в межах національних держав, про суть РСР як особливої багатокomпонентної інституційно й законодавчо оформленої сфери людської діяльності (організаційної, регулятивної, контрольної), пов’язаної з владою і націленої на територіальну організацію та розвиток соціальної сфери територіальної суспільної системи (ТСС), забезпечення на цій основі добробуту її мешканців [2]. Відповідно питання ефективності РСР розглядається у нероздільному зв’язку з її структурою. Адже в епіцентрі уваги постають соціальні відносини, що складаються між носіями соціально-економічних інтересів (окремими людьми, соціальними групами) в межах регіону-соціуму, регіональної спільноти, а також відносини цієї спільноти з суспільством (діяльнісний тип взаємодії), державою (правовий тип взаємодії), соціумом (психо-інформаційно-енергетичний тип взаємодії). Це соціальні відносини, що стосуються змісту, стратегічних цілей, завдань, форм функціонування держави у територіальному аспекті. Їх розвиток супроводжується становленням нових інститутів та забезпечуючої їх інфраструктури.

По-четверте, оцінювання альтернативних моделей РСР в умовах конкретного місця та часу проводиться за низкою критеріїв. Критерій ефективності має однопорядкове значення з такими, як результативність, справедливість, політична й адміністративна здійсненність (табл. 1).

З позиції адміністративного менеджменту при аналізі РСР найбільш коректним є комплексний підхід їх застосування. Проте кожен з критеріїв – це різна міра готовності методичного забезпечення, необхідного для збору та обробки інформації про відповідні структурно-кваліметричні ознаки РСР. Відтак, вирішення цієї проблеми – важливий напрям розбудови соціальної держави.

Тобто ефективність РСР є одним з критеріїв-аргументів вибору моделі соціальної держави, вона значною мірою сприяє обґрунтуванню підстав державного втручання в економіку. Як на макро-, так і на мезорівні через оцінку вигод і витрат, пов’язаних з забезпеченням соціальних цілей, держава підходить до вирішення традиційних неспроможностей ринку (суспільні блага, зовнішні ефекти, природні

монополії, інформаційна асиметрія). Потреба в розрахунку ефективності РСП обумовлена й тим, що в сучасних умовах трансформація економіки відбувається, як правило, на основі нової парадигми, суть якої в тому, що економічне зростання, котре не супроводжується покращанням добробуту людей (становища більшості населення), не визнається розвитком.

Таблиця 1

Основні критерії оцінювання альтернативних моделей РСП¹

Критерії	Алгоритм методики	Суть процедури
Результативність	визначення підцільей процесів регіонального соціального розвитку ТСС (завдань); формулювання критеріїв досягнення підцільей; встановлення ймовірності досягнення усього комплексу соціальних підцільей ТСС (висока ймовірність виконання завдань – висока результативність РСП)	Оцінка ймовірності реалізації цілей РСП
Ефективність	визначення переліку вигод та витрат для кожного варіанта РСП, включаючи традиційні ресурси, час, ризик та гроші; оцінка чистої вигоди – співвідношення затрат та результатів РСП (у грошовому та часовому вимірі)	Оцінка співвідношення витрат та результатів РСП
Справедливість	встановлення міри реалізації соціальних гарантій, виходячи зі статусної приналежності мешканців ТСС (вертикальна справедливість); встановлення міри реалізації соціальних гарантій, виходячи з геопросторової доступності мешканців ТСС (горизонтальна справедливість); встановлення міри реалізації соціальних гарантій, виходячи з субординації міжвікових зв'язків – вплив на долю майбутніх поколінь (демографічна справедливість)	Оцінка пропорційності РСП в розрізі основних її типологічних форм (секторальної, територіальної, демографічної)
Політична здійсненність	діагностика на предмет відповідності пріоритетним завданням Уряду; діагностика на предмет відповідності інтересам громадських організацій; діагностика на предмет відповідності інтересам впливових сил (бізнесу)	Оцінка середовища реалізації РСП
Адміністративна здійсненність	діагностика на предмет відповідності законодавчим (нормативним) обмеженням; діагностика на предмет готовності матеріальної бази; діагностика на предмет фаховості кадрів; діагностика на предмет фінансового забезпечення; діагностика на предмет часової доречності	Оцінка інфраструктури РСП

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми оцінювання ефективності РСП стали предметом посиленої уваги вітчизняних вчених доволі недавно. У спеціальній літературі вони переважно розглядаються в контексті компаративного аналізу та прогнозу окремих процесів регіональної економіки [4, 5, 6]. В адміністративному менеджменті дана тематика фігурує в процесі досліджень методичного забезпечення адміністративної реформи в Україні [7, 8, 9], підвищення ефективності функціонування системи соціального захисту, роботи органів державної служби тощо [10].

¹ У теорії і практиці адміністративного менеджменту спеціальні критерії прийнято називати універсальними (див.: Вироблення державної політики: Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов – К.: Вид-во К.І.С., 2003. – 346 с.).

Спинимось на окремих аспектах питання методичного забезпечення критерію ефективності РСП в Україні.

Метою дослідження є розробка системи індикаторів діагностики територіальної диференціації протікання соціальних процесів під впливом діяльності регіональних органів державної влади та територіального управління й розробка пропозицій щодо проведення моніторингу регіональної соціальної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективність РСП, так само як людська гідність, економічна свобода, участь в ухваленні рішень, є мірилом сукупного добробуту населення. Вона є суспільною цінністю і повинна обов'язково враховуватися у пошуку шляхів розбудови соціальної держави.

За своєю економічною суттю ефективність РСП означає максимальне (в т.ч. оперативне) досягнення соціальних цілей регіонального розвитку за умови залучення мінімальних з погляду регіональної економіки ринку інвестиційних коштів (в т.ч. соціальних). Таке визначення є модифікацією загальноприйнятого в економічній літературі трактування ефективності (від лат. *effectivus* – діяльний, творчий) як результативності економічної діяльності, котра вимірюється відношенням отриманого економічного ефекту до витрат ресурсів, які зумовили отримання цього ефекту. Принагідно зазначимо, що в англійській економічній літературі мають місце два різні підходи до визначення ефективності (ефективність через витрати і ефективність через результати). Відповідно, звертаючись до теорії статистики, можна вичленити два варіанти оцінювання ефективності РСП. Перший є основою компаративного соціально-економічного аналізу показників стану, факторів, а також засобів реагування відповідних інститутів регіону-соціуму на проблеми добробуту населення. Другий є основою соціально-економічного аналізу змін витрат, пов'язаних з пристосуванням регіону-соціуму до нових вимог (факторів зміни стандартів) добробуту.

Підхід, що будується на використанні темпових індикаторів, дає змогу проводити оцінку динамічної ефективності РСП. Він становить фундамент концепції ефективізації політики соціального розвитку регіонів-соціумів, що є складовою концепції ефективізації розвитку соціальної економіки. Нагадаємо, суть останньої полягає в процесі пошуку найкращих рішень в тій чи іншій сфері людської діяльності з метою досягнення в регіоні більш високих результатів при скороченні затрат на одиницю цих результатів. Таке трактування по суті є рівнозначним визначенню діяльності, що пов'язана з виробленням порад щодо прийняття та реалізації політичних рішень, спрямованих на вирішення соціальних проблем, тобто відповідає змісту соціальної політики². Сам процес ефективізації трактується як сукупність взаємопов'язаних і здійснюваних в певній послідовності етапів, кожен з яких розглядається як відповідний фактор відносно один до одного. До таких етапів-факторів зараховується ефективізація низки процесів соціального розвитку: демографічного, соціально-демографічного, екологічного, соціально-культурного, трудового, соціально-трудоного, соціально-економічного та еконо-

²На даний час концепція активно розробляється російськими вченими, зокрема Г. Слезінгером.

мічного. Взаємозв'язки етапів-факторів ефективізації характеризують варіанти механізму функціонування соціальної економіки. Для візуального сприйняття взаємозв'язки етапів-факторів подаються в матричній формі. За аналогією до макроекономічного рівня формується матриця взаємозв'язків етапів-факторів процесу ефективізації розвитку регіону-соціуму. Принциповим доповненням описаної у російських джерелах матриці взаємозв'язків [11] є не лише врахування регіональної специфіки прояву діяльнісного типу людських взаємодій, а й укомплектування її будови двома новими, а саме – правовою та психо-інформаційно-енергетичною. Відповідно до доданих типів окреслюються вектори такого розвитку специфічного виду діяльності, як РСП (ефективізація, інституалізація, соціалізація територіальної суспільної системи – ТСС) (рис. 1).


У змістовому плані концепція ефективізації політики соціального розвитку регіонів-соціумів тісно переплітається з відомими концепціями людського та збалансованого (сталого) розвитку територіальних утворень. Вона сприяє обґрунтуванню більш справедливого розподілу ресурсів, ефекту в процесі досягнення стратегічних цілей розбудови соціальної держави (забезпечення процесів економічного росту і соціального розвитку).

Нагадаємо, що в цьому разі ефективізація пов'язується з тріадою взаємопов'язаних цілей, а саме:

– *ефективізацією економіки* як інструментом забезпечення цілей збалансованого економічного росту соціальної держави (підвищення віддачі основних і оборотних коштів на одиницю вкладень на всіх рівнях господарювання. Здійснюється це, перш за все, за рахунок підприємництва, а також комплексного використання науково-технологічних, організаційних, структурних і соціальних факторів росту конкурентоспроможності товарів і послуг);

– *ефективізацією праці* як інструментом забезпечення цілей відтворення і постійного нарощування обсягів людського капіталу (на основі системної ув'язки результатів праці та затрат, пов'язаних з покриттям вартості послуг робочої сили). Проявляється через поглиблення синтезу соціальної і економічної функцій господарюючої системи, гуманізації праці, що означає максимальне узгодження економічних цілей з можливостями і інтересами людини (зміст роботи, технології і засоби праці, режим роботи і інтенсивність праці, участь в управлінні колективом). Ефективізація праці – це “процес пошуку найкращих рішень в тій чи іншій сфері трудової діяльності (включаючи економічну і соціальну сфери) в цілях досягнення більш високих результатів при скороченні затрат на одиницю цих результатів” [3, с.38]. Це процес вироблення і здійснення заходів з підвищення рентабельності праці шляхом раціональнішого використання усіх факторів економічного зростання;

– *ефективізацією соціального захисту* як інструменту забезпечення цілей росту добробуту населення, перш за все, за рахунок перерозподілу реальних доходів громадян (при гарантії збереження і використання соціальних виплат за призначенням і надання соціальних послуг). Вона означає підвищення ступеня надійності системи соціального забезпечення, що, в свою чергу, є результатом більш справедливого перерозподілу результатів праці, раціоналізації (посилення

Етапи-фактори ефективізації	Типи людської взаємодії			Діяльнісний – ефективізація РСП										Правовий – Інституціалізація РСП	Інформаційно-енергетичний – соціалізація РСП
	1	2	3	демографічного	соціально-демографічного	екологічного	соціально-культурного	ТРУДОВОГО	соціально-ТРУДОВОГО	соціально-економічного	економічного	Правовий (клас держава)	Інформаційно-енергетичний (клас соціум)		
	Діяльнісний (клас суспільства)										Правовий (клас держава)	Інформаційно-енергетичний (клас соціум)			
1 (клас популяція)				a11	a12	a13	a14	a15	a16	a17	A 18	a19	a110		
2 (клас спільність)				a21	a22	a23	a24	a25	a26	a27	A 28	a29	a210		
3 (клас співговорарство)				a31	a32	a33	a34	a35	a36	a37	A 38	a39	a310		
Діяльнісний (клас суспільства)	a41	a42	a43	a44	a45	a46	a47	A 48	a49	a410					
Трудового	a51	a52	a53	a54	a55	a56	a57	A 58	a59	a510					
Соціально-економічного	a61	a62	a63	a64	a65	a66	a67	A 68	a69	a610					
Економічного	a71	a72	a73	a74	a75	a76	a77	A 78	a79	a710					
Правовий (клас держава)	a81	a82	a83	a84	a85	a86	a87	A 88	a89	a810					
Інформаційно-енергетичний (клас соціум)	a91	a92	a93	a94	a95	a96	a97	A 98	a99	a910					
	a101	a102	a103	a104	a105	a106	a107	a 108	a109	a1010					

* Цифрами позначено типи людської взаємодії: 1. – природний, 2. – емоційний, 3. – мовно-комунікативний.

Рис. 1. Матриця взаємозв'язків (етапів-факторів) процесу ефективізації ТСС та відповідної політики*

адресності) використання коштів спеціальних фондів, розвитку системи соціального страхування і сфери соціальних послуг. На регіональному рівні ефективізація соціального захисту – це не лише забезпечення максимально можливого рівня вказаних гарантій держави, а й реалізація місцевих ініціатив, введення в практику територіального управління регіональних соціальних стандартів (прожиткового мінімуму на рівні регіону), робота з формування місцевими органами влади позабюджетних фондів підтримки окремих верств населення (пенсіонерів, інвалідів), переведення на самофінансування підприємств житлово-комунальної сфери, будівництво соціального житла, розвиток муніципального сектору як такого, що об'єднує галузі місцевої інфраструктури і соціальної сфери, тощо. Тобто ефективізація соціального захисту є запорукою досягнення збалансованості розвитку умов життєдіяльності населення.

Загалом на регіональному рівні концепція ефективізації РСП є керівним принципом ефективізації соціально-економічного розвитку ТСС (від ефективізації соціальних витрат та оптимізації структури соціального бюджету території до структурної перебудови регіональної економіки, і від нової структури регіональної економіки до нових соціальних стандартів). Кульмінаційною точкою, так званою, точкою біфуркації є підвищення конкурентоспроможності продукції, запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, активізація підприємництва, малого і середнього бізнесу, розбудова та модернізація виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури регіонального розвитку, розширення галузевої спеціалізації та екологізації виробництва, прискорення перебудови регіональних економічних систем в світлі інформатизації, посилення глобальних і регіональних інтеграційних процесів.

У сфері праці та зайнятості концепція ефективізації РСП є вектором оптимізації цілей розвитку регіональних ринків праці. Вона сприяє вирішенню проблем перерозподілу зайнятості населення й формування гідних умов для реалізації людського потенціалу (через визначення територіальних зон, точок росту виробництва товарів і послуг – зокрема, в трудомістких галузях, організацію громадських 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; скорочення ринкової пропозиції праці шляхом обмеження припливу робочої сили на проблемні – відсталі, депресивні, прикордонні – ринки праці; регулювання перерозподілу робочого часу; стимулювання самозайнятості в праценадлишкових зонах).

Методичне забезпечення реалізації концепції ефективізації РСП ґрунтується на системі спеціальних оцінок. Її формування пов'язане з побудовою комплексу індикаторів (індексів), які охоплюють основні види людської життєдіяльності і відображають динаміку процесів соціального (демографічного, трудового, культурного, екологічного, інформаційного) розвитку ТСС (аж до регіону-соціуму) під впливом заходів РСП. По суті йдеться про встановлення своєрідного структурного співвідношення між змінами результатів та змінами витрат регіонального соціального розвитку.

Одночасна присутність та взаємопов'язаність факторів-етапів, за якими діагностуються зміни регіонального соціального розвитку в розрізі основних видів людської діяльності (відповідно досяжність таких цільових функцій, як середня тривалість майбутнього життя, частка економічно активного населення в генеральній сукупності, рівень зайнятості та інші), дають змогу говорити про комплексний характер даного підходу до аналізу РСП.

У методичному плані робота зводиться до розрахунку показників, котрі є індикаторами міри реагування ТСС (соціально-відтворювальних, соціально-трудо-вих, соціально-культурних), на певні пакети заходів РСП. Вони є темповими характеристиками інтенсивності змін досліджуваних систем під впливом відповідної політичної діяльності суб'єктів регіональної економіки та територіального управління.

Розрахунок рівня ефективізації ТСС й відповідної РСП включає процедуру формалізованого запису ряду часткових індексів, у чисельник формалізованого вигляду яких покладено середньорічні темпи змін цільових показників соціального розвитку, а в знаменник — середньорічні темпи змін видатків, пов'язаних з їх забезпеченням. Інформаційно-статистичне забезпечення розрахунку індексів рівня ефективізації включає як систему простих, так і комбінованих вхідних показників (ознак):

Індекс ефективізації соціально-демографічного розвитку РСП I_{cdr}^n

$$I_{cdr}^n \equiv \frac{\Delta \bar{T}_t^n \Delta H_{ec}^n}{\Delta B_{hl}^n \Delta B_{sp}^n \Delta B_c^n \Delta \Phi CC_{tvp}} \quad (1)$$

- $\Delta \bar{T}_t^n$ — середньорічні темпи змін середньої тривалості життя;
- ΔH_{ec}^n — середньорічні темпи змін частки економічно активного населення в загальній чисельності населення (умовно здорове населення³);
- ΔB_{hl}^n — середньорічні темпи змін витрат місцевих бюджетів (МБ) на охорону здоров'я;
- ΔB_{sp}^n — середньорічні темпи змін витрат МБ на спорт і туризм;
- ΔB_c^n — середньорічні темпи змін витрат МБ на соціальний захист та соціальне забезпечення;
- $\Delta \Phi CC_{tvp}$ — середньорічні темпи змін видатків Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням;
- n — номер регіону.

³ Найбільш коректним варіантом для розрахунку є, без сумніву, показник середньорічних темпів змін потенціалу здорового населення, котрий є інтегральною оцінкою відповідних змін стану фізичного, психічного, ментального й інших потенціалів здоров'я.

Індекс ефективізації соціально-трудоого розвитку РСП I_{ctr}^n :

$$I_{ctr}^n = \frac{\Delta Z^n \Delta \Pi_w^n \Delta B_{uw}^n \Delta K_d^n}{\Delta B_z^n \Delta \Phi CC_{tb} \Delta \Phi CC_{te}} \quad (2)$$

- ΔZ^n – середньорічні темпи змін використання соціально-трудоого потенціалу;
- $\Delta \Pi_w^n$ – середньорічні темпи змін забезпечення гідної оплати праці;
- ΔB_{uw}^n – середньорічні темпи змін забезпечення гідних умов праці;
- ΔB_z^n – середньорічні темпи змін реалізації соціально-договірного потенціалу;
- ΔK_d^n – середньорічні темпи змін рівня витрат МБ на соціально-трудоий розвиток;
- $\Delta \Phi CC_{tb}$ – середньорічні темпи змін видатків Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття;
- $\Delta \Phi CC_{te}$ – середньорічні темпи змін видатків Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання, які спричинила втрата працездатності;
- N – номер регіону.

Індекс ефективізації соціально-культурного розвитку РСП I_{ckr}^n :

$$I_{ckr}^n = \frac{\Delta O_{ep}^n \Delta T\theta_{inp}^n \Delta I_p^n \Delta \Phi_p^n \Delta R_{pc}^n}{\Delta B_o^n \Delta B_c^n \Delta B_{inf}^n \Delta B_h^n \Delta B_k^n} \quad (3)$$

- ΔO_{ep}^n – середньорічні темпи змін освітньо-виховного потенціалу населення;
- $\Delta T\theta_{inp}^n$ – середньорічні темпи змін соціально-інтелектуального (творчого, креативного) потенціалу населення;
- ΔI_p^n – середньорічні темпи змін соціально-інформаційного потенціалу населення;
- $\Delta \Phi_p^n$ – середньорічні темпи змін соціально-інфраструктурного потенціалу населення;
- ΔR_{pc}^n – середньорічні темпи змін потенціалу освоєння населенням цінностей культури і мистецтва;
- ΔB_o^n – середньорічні темпи змін витрат МБ на освіту та виховання;
- ΔB_c^n – середньорічні темпи змін витрат МБ на культуру та мистецтво;
- ΔB_{inf}^n – середньорічні темпи змін витрат МБ на засоби масової інформації;
- ΔB_h^n – середньорічні темпи змін витрат МБ на житлове господарство;
- ΔB_k^n – середньорічні темпи змін витрат МБ на комунальне господарство;
- n – номер регіону.

Аналогічний алгоритм розрахунку ефективності РСП матиме місце при розрахунку інших часткових індексів. Якщо в чисельнику формули закладаються цілі розвитку окремого виду потенціалу соціальної сфери ТСС, то знаменник є віддзеркаленням поведінки суб'єктів РСП стосовно здійснення відповідних соціальних витрат. З появою методичних розробок щодо конструювання моделі соціального бюджету ТСС [12], комбінований показник знаменника може набувати більш якісного вигляду.

В Україні на даний час суттєвим обмеженням аналізу рівня ефективності РСП є недостатній розвиток регіональної статистичної бази. Наразі найбільш повними можуть бути дослідження, в основі яких лежить статистична інформація, що розробляється органами державної статистики в розрізі обласного адміністративно-територіального поділу України. Її застосування дає змогу провести розрахунки індексу ефективності ТСС й відповідної політики соціально-демографічного розвитку (через оцінку економічного забезпечення цілей розвитку життєвого потенціалу населення, перш за все очікуваної тривалості життя). Для визначення індексу ефективності політики соціально-трудового розвитку розрахунки будуються на оцінках економічного забезпечення цілей розвитку зайнятості, забезпечення гідної оплати праці, гідних умов праці, соціально-договірного потенціалу (організації договірних відносин та реалізації зобов'язань колективних договорів). У частині визначення індексу ефективності політики соціально-культурного розвитку увага акцентується на оцінках економічного забезпечення цілей нарощування освітньо-виховного, соціально-інтелектуального (креативного), соціально-інформаційного, соціально-інфраструктурного потенціалів та потенціалу освоєння населенням цінностей культури і мистецтва) (рис. 2).

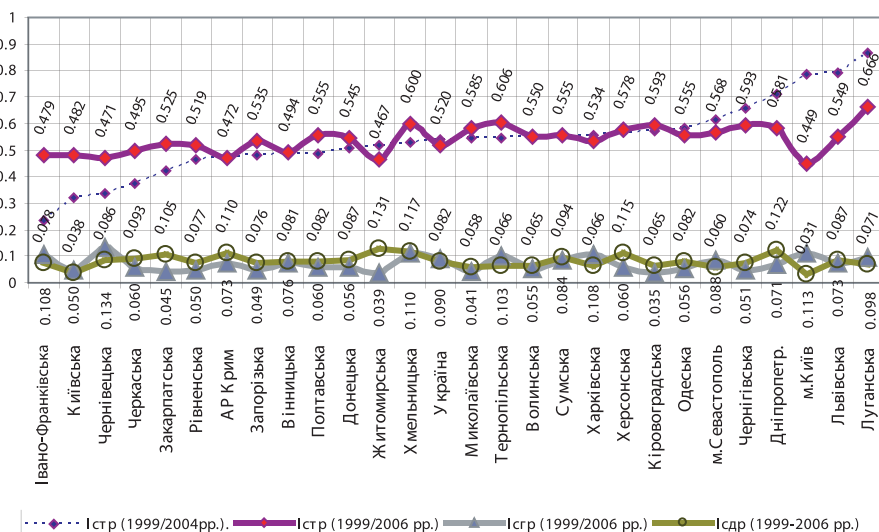


Рис. 2. Часткові індекси ефективності РСП у розрізі областей України (1999–2006 рр.)

Дослідження, проведені із застосуванням вказаного методичного підходу, дають змогу висувати гіпотези щодо формування територіальних ареалів, у межах яких встановлюються специфічні режими політичної діяльності, пов'язаної з забезпеченням добробуту населення. Оцінки, отримані в розрізі областей України (1999–2006 рр.) із застосуванням представленого методичного підходу, вказують на значні прогалини в царині формування й реалізації РСП.

У жодній із областей індикатор ефективізації РСП не наближується до граничного значення – одиниці. Так, за індексом ефективізації регіональної політики соціально-демографічного розвитку найвище значення зафіксовано в Луганській області (0,549). Принагідно зазначимо, що даний показник є віддзеркаленням міри реагування ТСС на заходи РСП і ні в якому разі не виступає індикатором фактичного стану цієї системи (за абсолютними значеннями скорочення середньої тривалості життя Луганщина займає перші місця в Україні). Високі показники, отримані в процесі розрахунків, є результатом зональної специфіки РСП (превентивні заходи, регресні виплати). Амплітуда міжобласного розходження рівня вказаного показника між областями України (мінімального та максимального значень) сягнула 0,338 (мінімум в Чернігівській області – 0,211 при середньому значенні 0,356 по Україні).

За індексом ефективізації регіональної політики соціально-трудового розвитку лідируючу позицію посідає також Луганська область (0,864). Міжобласна амплітуда розходження значень індексів є значно вищою, як в попередньому випадку – 0,631 (мінімум в Івано-Франківській – 0,234 при середньому значенні 0,535 по Україні).

За індексом ефективізації регіональної політики соціально-культурного розвитку максимум зафіксовано у Харківській області (0,276). Амплітуда крайніх значень індексів областей - 0,257 (мінімум по Миколаївській – 0,019 при середньому значенні 0,096 по Україні).

Застосування кластерного аналізу до діагностики міри подібності областей України за розрахованими індикаторами дало змогу виявити п'ять їх груп (табл. 2).

Таблиця 2

Результати кластерного аналізу рівня ефективізації РСП*

№ кластера	Області	Значення індексу			Характер політики та частка областей у загальній сукупності
		Icdr	Ictr	Ickr	
I	Одеська, Сумська, Львівська, Тернопільська, Вінницька, Рівненська, Волинська, Кіровоградська, Херсонська, Дніпропетровська, Чернігівська	*	***	*	дуже пасивний - 44,4 %
II	Івано-Франківська, Київська, Черкаська, Чернівецька	**	*	**	пасивний - 14,8%
III	АР Крим, Запорізька, Донецька, Полтавська, Закарпатська, Житомирська, Миколаївська	***	**	*	умовно помірний - 28,9 %
IV	Харківська, Хмельницька, м. Київ	**	***	****	помірний - 11,1%
V	Луганська	****	****	***	умовно активний - 3,7%

* В таблиці умовно позначені: значення індексу: * – низьке; ** – нижче середнього; *** – середнє; **** – високе.

Для І групи – політика класифікована як дуже пасивна – характерними ознаками є дуже низькі значення ефективізації політики соціально-демографічного розвитку ($I_{\text{сдр}}$), нижчі середнього значення ефективізації політики соціально-трудоного розвитку ($I_{\text{стр}}$) та високі значення ефективізації політики соціально-культурного розвитку ($I_{\text{скр}}$). Відповідно для ІІ групи політика класифікована як пасивна – для областей притаманні середні значення ефективізації політики соціально-демографічного розвитку ($I_{\text{сдр}}$), дуже низькі значення ефективізації політики соціально-трудоного розвитку ($I_{\text{стр}}$) та середні значення ефективізації політики соціально-культурного розвитку ($I_{\text{скр}}$).

Для областей ІІІ групи політика класифікована як умовно помірна. Відповідним областям характерні середні значення ефективізації політики соціально-демографічного розвитку ($I_{\text{сдр}}$), низькі значення ефективізації політики соціально-трудоного розвитку ($I_{\text{стр}}$) та дуже низькі значення ефективізації політики соціально-культурного розвитку ($I_{\text{скр}}$).

Для областей ІV групи політика класифікована як помірна. Відповідним областям властиві нижчі середнього значення ефективізації політики соціально-демографічного розвитку ($I_{\text{сдр}}$) й політики соціально-трудоного розвитку ($I_{\text{стр}}$) та високі значення ефективізації політики соціально-культурного розвитку ($I_{\text{скр}}$).

Для областей V групи політика класифікована як активна. Дану групу формує одна Луганська область з дуже високими значеннями ефективізації політики соціально-демографічного розвитку ($I_{\text{сдр}}$) й політики соціально-трудоного розвитку ($I_{\text{стр}}$) та середні значення ефективізації політики соціально-культурного розвитку ($I_{\text{скр}}$).

Як засвідчив більш детальний аналіз регіональних соціальних процесів у сфері праці та зайнятості, у розрізі окремих груп обласних ТСС України існують більш-менш споріднені умови пошуку рішень в царині РСР (регресійний аналіз передбачав визначення залежності рівня продуктивності праці у розрізі окремих обласних ТСС від 42 попередньо відібраних факторів). Так, за спорідненістю факторів ефективного використання соціально-трудоного потенціалу та пріоритетними напрямками РСР було сформовано чотири групи областей.

Для першої групи (Черкаська, Київська, Хмельницька, Херсонська, Житомирська, Чернігівська, Вінницька області), де основними факторами детермінації є зниження темпів росту фондомісткості продукції та підвищення темпів росту загальних обсягів виробництва, обґрунтовується політика реструктуризації традиційних галузей економіки. Вона пов'язана із загрозами, що викликані критичним рівнем зношеності основного капіталу та підвищеними ризиками виникнення техногенних катастроф; з потребою збереження (через санацію) конкурентоспроможних центрів і галузей у процесі приватизації підприємств; оновлення основних фондів, створення нових модернізованих високотехнологічних робочих місць (особливо в аграрному секторі економіки); сприяння розвитку зайнятості у сфері малого та середнього бізнесу (сприяння передачі технологій; розвитку консалтингових та дорадчих послуг; поліпшення доступу підприємців до навчання менеджменту; допомоги у запровадженні на підприємствах системи якості та реалізації концепцій соціальної відповідальності бізнесу, створення центрів інформації про норми ЄС, покращання доступу до ділової інформації);

розширення місткості внутрішнього споживчого ринку за рахунок торгівлі товарами власного виробництва та політика консюмеризму.

Для другої групи областей (Луганська, Харківська, Одеська, Дніпропетровська, Миколаївська, Донецька), де факторами детермінації соціального розвитку ТСС є зниження темпів росту зайнятості мешканців (за рахунок легалізації прихованого безробіття і на виробництвах зі шкідливими і потенційно небезпечними умовами праці) та позитивні темпи росту обсягів підготовки кадрів, відстоюється політика легалізації прихованого безробіття; активізації соціальної відповідальності бізнесу за рахунок підвищення фінансової дисципліни (покращання виплат на соціальне забезпечення та запровадження жорстких бюджетних обмежень); підвищення гнучкості заробітної плати, особливо за некваліфіковану працю (за рахунок диференціації зарплати); відходу від державної моделі “витратної науки” до моделі партнерства між державним та приватним секторами економіки; активізації участі роботодавців у процесі підготовки та перепідготовки професійних кадрів; розвитку модульних форм навчання; активізації закріплення випускників на виробництві та зниження напруження на підприємствах, пов’язаного з дефіцитом інженерного персоналу; розвитку державних і недержавних програм стажування студентів, випускників технічних ВНЗ, спеціалістів, управлінських кадрів на провідних підприємствах зарубіжних країн, з якими укладено угоди про поставки технічного обладнання та новітніх технологій).

Для третьої групи (Рівненська, Кіровоградська, Запорізька, АР Крим, Полтавська, Сумська області) з потребою зниження темпів росту загальних обсягів випуску продукції (за рахунок скорочення низькотехнологічних виробництв) та зниження темпів росту втрат робочого часу, логічною буде політика розвитку інфраструктури підприємництва, винахідництва, раціоналізаторства (розвиток бізнес-інкубаторів, інноваційних концернів, технопарків, технополісів та інших науково-виробничих кластерів та структур із забезпеченням відповідних пільг); імпорту високих технологій, закупівлі ліцензій, ноу-хау й фахівців для виробництва конкурентоспроможних виробів; територіальної організації та розвитку регіонального ринку страхових послуг (реформа системи соціального страхування); ануалізації регіональної системи зайнятості (політика збереження кваліфікованих кадрів), яка полягає в перерахунку працедавцями денного балансу робочого часу на річну його норму (застосовується на виробництвах, пов’язаних із сезонним коливанням попиту й пропозиції ринку товарів та послуг, тобто де може мати місце праця понад норму); гнучкості робочого часу та запровадження міні-посад (посад зі скороченою тривалістю часу праці, утворених шляхом поділу фонду робочого часу).

Для четвертої групи областей (Чернівецька, Закарпатська, Львівська, Волинська) з такими факторами-стимуляторами розвитку ТСС, як підвищення темпів росту ефективності зайнятості мешканців та зниження темпів росту боргів по зарплаті, особливу вагу може мати політика розвитку контрактних засад у взаємовідносинах між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо розвитку проблемних (перш за все, депресивних) територій; підтримки місцевих ініціатив зі створення робочих місць у сфері малого та середнього бізнесу; зниження вартості започаткування та ведення власної справи (включаючи такі інструменти, як муніципальні позики,

іпотечні цінні папери); розширення активних заходів у сфері зайнятості (професійне навчання, працевлаштування на дотаційні робочі місця, сприяння підприємницькій активності та самозайнятості); зниження сімейного безробіття, реструктуризації підприємств, що допускають ріст боргів по зарплаті.

Таким чином, запропонований методичний підхід може розглядатися як невід'ємна складова розвитку моніторингу РСР, побудови матриці взаємозв'язків складових (етапів-факторів) ефективізації соціального розвитку ТСС різного виду та рівня, в т.ч. регіону-соціуму.

Висновки. В умовах переосмислення ролі і місця Української держави в розвитку регіональної економіки, а також на фоні значних регіональних особливостей формування нового поділу праці, специфіки територіальної організації й розвитку національного ринку праці, посилення територіальної диференціації протікання соціальних процесів, потреба в розробці концепції РСР, а також інструментів (зокрема, моніторингу) її реалізації неухильно зростає. В світлі цього при розробці Концепції державної РСР в Україні органам державної влади рекомендується:

- узгодити положення Концепції державної регіональної політики України, Концепції адміністративної реформи, Концепції реформування адміністративно-територіального устрою з положеннями Концепції ефективізації РСР;
- забезпечити уніфікацію термінології, пов'язаної з формуванням та реалізацією РСР (в законодавчому порядку);
- виробити єдині підходи до аналізу РСР;
- розробити систему моніторингу індикаторів формування і реалізації РСР. Включити до неї запропонований методичний підхід до оцінки ефективізації РСР;
- активізувати потенціал роботи регіональних статистичних служб в частині забезпечення системи обліку і статистики РСР, закласти єдиний методологічний, організаційний, термінологічний, фінансовий, технічний, інформаційний підхід до створення баз даних територіального рівня;
- перейти до ширшого застосування в практиці роботи наукових регіональних центрів, органів територіального управління моделі регіонального соціального бюджету. Методичні підходи до формування такої моделі в Україні розроблено відповідно до проекту „ПРООН/МОП/ Світовий банк” і Мінпраці та соціальної політики) [5,6,7,8]. На даний час на регіональному рівні така інформація (динамічний ряд) відсутня.

Нині в Україні на порядку денному стоїть питання локалізації цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ-регіон). Відтак ведеться мова й про локалізацію рекомендацій, як це краще робити [13]. Вихідним пунктом вироблення таких порад має бути чітке уявлення про регіони-соціуми. В основі формування такого уявлення лежить Концепція державної РСР в Україні, складовою якої є Концепція її ефективізації.

Джерела

1. *Глобальна соціальна політика / Міжнар. орг. й майбутнє соц. добробуту /* Б.Дікон, М.Халс, П. Стабс; Пер. з англ. А. Олійник та ін. – К.: Основи, 1999. – 346 с.
2. *Садова У.Я.* Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2005. – 408 с.
3. *Барнз В., Лебедур Л.* Нові регіональні економіки. Пер. з англ. А.Пехник. – Львів: Літопис, 2003.
4. *Герасимчук З.В.* Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації: Монографія. – Луцьк: Настир'я, 2001. – 528с.
5. *Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан.* – Рада з вивчення продуктивних сил України НАНУ. UNDP ПРООН. – К.: СПД “Савчина”, 2002. – с.7. – [Електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL. – <http://www.un.kiev.ua/ua/undp/about.php>
6. *Семів Л.К.* Регіональна політика: людський вимір: Монографія. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 392с.
7. *Вироблення державної політики. Аналітичні записки /* Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов – К.: Вид-во “К.І.С.” 2003. – 346с.
8. *Долішній М.* Регіональна соціально-економічна політика // Регіональна економіка. – 1997. – №2.
9. *Безсмертний Р.П.* Адміністративно-територіальна реформа як важливий фактор активізації регіональної політики в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика в Україні: сучасні форми та методи реалізації (Зб. наук. пр.). Вип. 2(52)/ НАНУ. ІРД. Редкол.: М.І.Долішній і ін. – Львів, 2005. – С.3–8.
10. *Дмитренко Г., Гошко А.* Підвищення ефективності державної служби в Україні: методологічний підхід // Вісник державної служби України. – 2000. – №3.
11. *Слезингер Г.Э.* Социальная экономика: Учебник. –М.: Дело и сервис, 2001. – 368 с.
12. *Костриця В., Баранова Н.* Сутність і система функціонування національної моделі соціального бюджету / Економічні Есе. Вип. 1 (12). – К.: 2002. – С. 14–21.
13. *Доклад о мировом развитии 2004 года. Как повысить эффективность услуг для бедного населения.* Пер с англ. – М.: Весь Мир, 2004. – 352 с.

Аннотация. Разработано новое направление исследований региональной социальной политики (РСП). Усовершенствована методология диагностики процессов социального развития территориальных общественных систем (ТСС), в частности предложена методика расчета комбинированного индекса уровня эффективности РСП, сформированы за результатами регрессионного анализа приоритетные направления РСП в Украине.

Summary. A new direction of research of the regional social policy has been developed. Methodology of diagnostics of the processes of social development of territorial-social system has been improved, methods of calculation of the level of efficiency improvement of the regional social policy index has been suggested, the priority directions of regional social policy in Ukraine have been formed according to the results of regressive analysis.

Стаття надійшла до редакції журналу 18.02.2008 р.