

УДК 332.12

С.В. Мельник, канд. екон. наук

*ДУ "НДІ соціально-трудоових відносин Мінсоцполітики
України"*

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ

У статті визначені основні засади регулювання регіональної політики України та за її межами, виписані методичні підходи до визначення відсталих (депресивних) регіонів у країнах ЄС та США, описано досвід окремих країн щодо вирівнювання соціально-економічного розвитку, класифіковані регіони України за рівнем соціально-економічного розвитку, подано пропозиції щодо його міжрегіонального вирівнювання.

Ключові слова: регіональна соціальна політика, депресивні регіони, соціально-економічний розвиток, соціальні індекси, критерії оцінки рівня депресії регіонів, вирівнювання.

У сучасному світі відбуваються помітні та вражаючі зміни. Певною мірою вони пов'язані з глобалізацією, яка суттєво впливає на всі сторони життя суспільства – від економіки та політики до культури й спорту. Глобалізація робить виклик, а держави реагують на нього шляхом перерозподілу частини функцій, які реалізовувалися ними в економічній, соціальній, політичній сфері, до міжнародних та регіональних організацій, транснаціональних корпорацій, а також до наднаціональних регіональних органів (наприклад, у межах ЄС). Як один із глобалізаційних негативів у теперішній час виступає світова фінансово-економічна криза з її циклами та "різновидами".

Незважаючи на це, у світі паралельно із глобалізацією відбуваються процеси збільшення сфери відповідальності муніципальних, провінційних та регіональних владних інституцій. До їх відання частково або повністю вже перейшло чимало питань соціальної політики, в тому числі допомога малозабезпеченим, боротьба з безробіттям та бідністю, освіта та професійне навчання, охорона здоров'я, житлове будівництво, охорона громадського порядку тощо.

З одного боку, розширення функцій місцевих органів влади – це своєрідна відповідь суспільства на виклики глобалізації світу, спроба захиститися від можливих негативних змін, пов'язаних із впливом зовнішніх чинників. З іншого боку – це відображення тієї провідної ролі, яку відіграють

регіони в забезпеченні життєдіяльності населення. Окремі регіони, які мають значні ресурси та ефективне управління, досягають більших успіхів, ніж їх країни в цілому, та часто-густо самостійно стають суб'єктами світової конкуренції [1, с. 12].

Перехід до регіональної політики як одного із найважливіших інструментів децентралізації соціального регулювання пов'язаний із трьома головними обставинами. По-перше, регіональна політика – відносно новий, але вкрай важливий елемент системи державного регуляторного впливу. По-друге, в регіональній політиці надзвичайно велике значення має її соціальна складова. У цьому контексті важливим завданням економічних і фінансових заходів, які вживаються, є першочергове розв'язання соціальних проблем. По-третє, вирішення питань координації та взаємодії соціальної та регіональної політики дозволяє ефективно та з меншими суспільними витратами здійснити децентралізацію соціального регулювання, адаптувати загальні принципи соціальної політики до регіональних умов з урахуванням економічної, соціальної, політичної, етнічної структури країни [2, с. 35–40].

Водночас, слід зазначити, що в Україні, на відміну від зарубіжного досвіду, питанням урахування регіональних аспектів соціально-економічного розвитку приділяють увагу переважно економіко-географи (Ф.Д. Заставний, С.І. Ішук, Я.Б. Олійник, М.Д. Пістун та ін.), тоді як учені-фахівці з розвитку продуктивних сил та регіональної політики на сьогодні "вперто мовчать". Цьому є своє пояснення. Україна проходить тривалий трансформаційний період переходу від зруйнованої формації до ринкової (приватної) економіки з болючими та негативними процесами первинного накопичення капіталу та його перерозподілу, олігархічно-галузевої монополізації продуктивних сил, злиття бізнесу та влади, централізації останньої тощо. За таких умов проблеми регіональної політики не є пріоритетними.

Виходячи з цього, розгляд порушених питань є вкрай актуальним, перш за все, для обґрунтування їх першочерговості в діях виконавчої влади країни.

Якщо безпосередньо розглядати регіональну соціальну політику в динаміці, то вона як сфера діяльності та управління виникла лише після Другої світової війни [3, с. 64]. З плином часу її складові змінювалися в залежності від внутрішніх та зовнішніх обставин. Стабільним залишалось одне правило: в період сприятливої економічної кон'юнктури, коли зростають економічні можливості країни, бюджетні кошти, що надаються (залишаються) на регіональний розвиток, зростають, і навпаки, в періоди економічної стагнації кошти, що виділяються (залишаються) регіонам, зменшуються.

Зазначені фази регіональної політики збігаються з циклами світової кон'юнктури, фазами світового розвитку. У 50–60 рр. минулого сторіччя, коли економіка розвинутих країн Заходу була на піднесенні, що характеризувалося, серед усього іншого, наявністю в розпорядженні держав суттєвих фінансових і матеріальних коштів, регіональна соціальна політика набула

значного розвитку. У цей період відбувалося пом'якшення диспропорцій між "багатими" та "бідними" регіонами на основі оптимального перерозподілу ресурсів. Регіональна політика у той час здійснювалася на основі принципу соціальної справедливості. Іншим характерним чинником централізації регіональної політики було пряме, безпосереднє втручання до регіонального розвитку шляхом націоналізації, побудови великих державних підприємств у базових галузях промисловості, а також інвестування коштів до інфраструктури та громадських робіт [4, с. 110]. Непрямі методи – кредити, гранти, податкові та фінансові пільги приватним інвесторам, у т. ч. іноземним, що вкладали кошти в розвиток депресивних регіонів, як правило, носили другорядне значення [3, с. 65].

Слід зазначити, що перерозподільча регіональна політика, яка супроводжувалася прямим державним втручанням у розвиток регіонів з метою подолання диспропорцій в їх економічній та соціальній сфері, практично ніде не принесла суттєвих позитивних результатів.

Найбільш яскравим прикладом фіаско розподільчої регіональної політики виступає Італія. Історично склалося так, що Південь цієї країни, до якого входять 8 областей, займає 2/3 території країни, на якій мешкає понад 35,0% її населення, традиційно був відсталим в економічному відношенні. Спроби будівництва тут сучасних підприємств не дали очікуваного результату – економічного піднесення, зниження соціальної напруженості, подолання безробіття та бідності. І головною перешкодою на шляху до досягнення цієї мети була не тільки відсутність ринків збуту, кваліфікованої робочої сили, необхідної підприємницької інфраструктури. Головними перешкодами виступали традиційні, архаїчні за своєю природою, суспільні структури – церква, клани, мафія, які консервували не тільки виробничі та соціальні відносини, але й свідомість людей [5].

Після енергетичної кризи, яка струснула світ на початку 70-х рр. минулого сторіччя, у країнах Заходу розпочався економічний спад виробництва, підвищився рівень інфляції та безробіття. Усе це примусило уряди розвинутих країн зменшити масштаби прямого державного регулювання економіки, різко скоротити дотаційні програми та фінансування регіонів, відмовитися від багатьох соціальних програм. Так, уряд М. Тетчер у Великій Британії зменшив витрати на регіональну політику на 40%. Одночасно було суттєво скорочено кількість регіонів, які отримували допомогу та дотації.

Принцип соціальної справедливості було замінено на принцип субсидіарності, тобто було запроваджено збалансований розподіл повноважень між центром та регіонами, коли центральна влада бере на себе тільки ті функції, які не в змозі виконувати регіони [6, с. 10]. Як пріоритет було визначено господарську ефективність та економічну доцільність. Така політика отримала назву неоліберальної. Найбільш виразними її послідовниками стали США і Велика Британія.

Із часом було розв'язано суперечності між центром та регіонами на основі заохочення самостійного розвитку. У сучасній регіональній соціальній політиці функції між місцевим та центральним державним управлінням розподіляються таким чином: адміністрація вищого рівня бере на себе стратегічне планування (наприклад, у сфері освіти та професійного навчання та охорони здоров'я), а нижчого рівня – щоденно та безпосередньо надає населенню соціальні послуги, широко залучаючи до цього приватний сектор [7, с. 47].

Багато уваги сучасна світова регіональна політика приділяє стимулюванню розроблення та використання високих технологій, підтримці малих високотехнологічних фірм, створенню інноваційних комплексів, центрів із поширення передових технологій, технопарків при університетах тощо.

Певне місце в стратегії розвитку регіонів у світі відведено проблемам економічного використання природної та культурної спадщини, перш за все, мається на увазі розвиток туризму та рекреаційної сфери [8].

При розв'язанні проблем зайнятості пріоритет надається заохоченню малого та середнього підприємництва, в т. ч. у сфері послуг. Слід зазначити, що в середині 90-х рр. минулого сторіччя в країнах Західної Європи із 18 млн промислових і торгівельних підприємств 99,8% склали малі та середні підприємства, на яких було зайнято 2/3 працюючих [9, с. 45].

Сучасна регіональна політика віддає перевагу непрямим методам державного втручання до регіонального розвитку, зокрема фінансовим і податковим пільгам, грантам, субсидіям та цільовому фінансуванню. Водночас держава не відмовляється від прямого втручання до регіональної соціальної політики, що реалізується через державні регіональні корпорації, які створюються для проведення широкомасштабних програм, націлених на відродження депресивних регіонів. Ці корпорації роблять акцент на виробництві нових продуктів та впровадженні нових технологій. Крім того, вони дозволяють пов'язувати інтереси та координувати дії владних структур різних рівнів, не обмежуючи при цьому їхньої свободи.

Прикладом регіональної корпорації може слугувати адміністрація долини річки Теннессі. Її було створено для розв'язання соціально-економічних проблем одного з найвідсталіших регіонів США. Перший в історії країни проект було розроблено ще в 30-і рр. минулого сторіччя за часів президента Ф. Рузвельта (у період Великої депресії). Тоді середній душевий дохід у долині річки Теннессі був удвічі нижчим, ніж у цілому по країні. Проектом передбачалися розвиток судноплавства, боротьба з повеннями, будівництво ГЕС, електрифікація сільських районів, раціональне землекористування, комунальне та промислове водопостачання тощо. Пізніше проект було доповнено соціальними завданнями. Як результат – уже в перший рік реалізації проекту 28 тис. мешканців регіону отримали роботу, у наступному – 98 тис., а ще через рік кількість нових робочих місць становила близько 200 тис. Наприкінці 90-х рр. минулого сторіччя дохід на одну особу у цьому регіоні практично досягнув

середнього рівня доходів по країні [3, с. 68]. Другим прикладом використання регіональної державної корпорації в США є Апалачська регіональна комісія, створена у 1953 р. для відродження території 13 штатів із населенням 19 млн осіб. Роль держави при цьому полягала в розподілі ресурсів та організації партнерства між штатами щодо залучення державних і приватних інвестицій. При цьому бралися до уваги рівень бідності та безробіття в кожному штаті. Численні програми передбачали благоустрій міських районів, будівництво шосейних шляхів, удосконалення охорони здоров'я, профтехосвіти та системи підготовки кадрів у цілому, надання допомоги родинам із дітьми тощо.

Символом успішної діяльності подібної структури в Європі є модернізація та відродження Південного Лімбурга (Нідерланди). Завдяки діяльності європейської регіональної корпорації та нідерландської компанії LIOF за 20 років занедбаний шахтарський район повністю змінив свій вигляд та перетворився на один із розвинутих промислових центрів не тільки Нідерландів, а й усього ЄС.

Таким чином, наприкінці ХХ ст. регіональна соціальна політика в західних країнах зазнала суттєвих змін. Із централізованого вирівнювача соціально-економічних показників різних регіонів вона перетворилася на ефективний децентралізований механізм забезпечення умов найбільш повного використання внутрішніх резервів регіонів з урахуванням їх специфіки.

Сучасна світова соціальна регіональна політика – один із важливих інструментів досягнення оптимальних співвідношень між господарською ефективністю та соціальною справедливістю, економічною доцільністю та соціальним вирівнюванням, інтенсивними та екстенсивними чинниками економічного розвитку. Щодо України, то в ній регіональна соціальна політика може бути ефективною тільки за умов наявності чітко визначеної та міцної державної соціальної політики.

Зазначимо, що важливою складовою регіональної політики у країнах ЄС та США виступають також підходи щодо визначення відсталих (депресивних) регіонів.

Методологічні та методичні підходи до формування системи критеріальних показників визначення депресивних районів у країнах ЄС розвивалися в рамках регіональної політики із середини 50-х рр. ХХ ст.

Так, у преамбулі Римської угоди (1957 р.) про створення Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергетики відзначалася рішучість держав-засновниць об'єднати національні господарства та забезпечити їх гармонійний розвиток завдяки скороченню розриву у його рівнях між окремими територіями.

У 1986 р. в Єдиному європейському акті (підписаний у м.м. Люксембурзі та Гаазі) було сформульовано мету регіональної політики, яка полягала в скороченні розриву та відставання між різними регіонами, що перебувають у найменш сприятливих умовах. Головним засобом досягнення цієї мети роз-

глядалося планомірне створення для населення різних регіонів максимально близьких умов доступу до капіталу, праці, освіти та послуг на основі бюджетно-фінансового вирівнювання. При цьому посилювалася стимулююча функція, що сприяла розвитку регіональних ініціатив, більш ефективному використанню економічного потенціалу регіонів.

У 1987 р. при підписанні Єдиного європейського акта знов було порушено питання скорочення розриву між регіонами, які перебувають у найменш сприятливих умовах.

Розв'язання цього питання вимагало розроблення методичних підходів, найважливішими з яких стали:

- уніфікація критеріїв, за якими національні уряди визначають у своїх країнах регіони, що потребують допомоги;
- проведення єдиної класифікації територіальних одиниць на підставі критеріїв: дохід на одну особу; рівень безробіття; динаміка міграційних потоків; питома вага продукції сільського господарства та депресивних галузей промисловості у ВВП.

До 2000 р. національні органи ЄС офіційно виділяли чотири типи проблемних регіонів, розвиток яких стимулювався за рахунок бюджету ЄС. Це регіони з низьким рівнем розвитку, кризові промислові, сільськогосподарські території та регіони з дуже низькою щільністю населення (північні).

Критерії, виходячи з яких проблемні регіони віднесено до тієї чи іншої групи, були такими:

- регіони з низьким рівнем розвитку, в яких ВВП на одну особу був меншим від 75,0% середнього рівня в ЄС. Для цієї групи регіонів передбачалася найбільша допомога, яка у 1994–1999 рр. становила близько 2/3 обсягу структурних фондів ЄС. Відповідні регіони того періоду було розташовано в основному на південній та західній територіях ЄС;
- кризові промислові регіони (в яких мешкає 16,0% населення ЄС) – регіони, де рівень безробіття за останні роки перевищував середній в ЄС та для яких була притаманна підвищена залежність господарства від промисловості (потенційно кризові галузі господарства);
- сільськогосподарські регіони – регіони із високою питомою вагою сільського 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 виділення до 4,0% структурних фондів ЄС;
- регіони з дуже низькою щільністю населення. Це головним чином північні території Швеції та Фінляндії. За 1994–1999 рр. вони отримали 0,5% структурних фондів ЄС.

Поряд із викладеними вище чотирма підходами в ЄС розроблено й універсальний підхід, який враховує відмінності в соціально-економічному розвитку окремих країн.

Сутність універсального підходу полягає у "зважуванні" становища району в країні та в ЄС у цілому з урахуванням лише двох критеріїв – ВВП на одну особу та рівень безробіття. "Базовим" рівнем є рівень ВВП на одну особу, нижчий від 85,0% середнього у країні та вищий від 110,0% – для рівня безробіття. Потім зазначені критерії уточнюються, виходячи із становища країни за цими показниками в ЄС. У разі, якщо виділені в окремих країнах проблемні райони не відповідають критеріям, встановленим ЄС, співтовариство наполягає на перегляді їх меж, тобто домагається концентрації зусиль на розвиткові найвиразніших кризових ареалів та недопущенні порушення принципу вільної конкуренції з метою запобігання наданню коштів досить благополучним територіям, таким чином підвищуючи їх шанси на загальному ринку [10, с. 112–113].

З метою порівняння регіонів та проведення єдиних статистичних досліджень у рамках ЄС офіційно прийнято визначення з аббревіатурою NUTS – номенклатура територіальних статистичних одиниць. При цьому, виходячи із принципу комплементарності, менші статистичні одиниці входять як складові частки до більших. Класифікація територіальних статистичних одиниць виглядає таким чином:

NUTS 1 – територіальні одиниці найбільших областей (регіонів, економіко-географічних районів);

NUTS 2 – територіальні одиниці, що відповідають середній ланці адміністративно-територіального поділу країн. У середньому в ЄС на територіях таких одиниць мешкає близько 1,83 млн осіб. Відповідно до "Порядку денного – 2000" (Agenda – 2000) найбільш значущими системними індикаторами розвитку регіонів ЄС на рівні NUTS 2 упродовж останніх років виступали:

- ВВП на одного мешканця, перерахований через показник купівельної спроможності;
- структура зайнятості;
- ринок праці;
- демографічна ситуація;
- освіта населення [11, с. 38];

NUTS 3 – територіальні одиниці, що відповідають нижній ланці адміністративно-територіального поділу країни (району). В ЄС на територіях таких одиниць мешкає близько 410 тис. осіб;

NUTS 4 – територіальні одиниці районів та мікрорайонів;

NUTS 5 – територіальні одиниці на рівні населених пунктів [12].

Слід зазначити, що протягом 2000–2010 рр. в ЄС змінювалася класифікація проблемних регіонів. До цієї категорії стали відносити й території з недостатнім розвитком та з низькою щільністю населення, які отримують дві третини всього фінансування структурних фондів, а також регіони, які потребують структурної перебудови (в основному кризові промислові та сільськогосподарські регіони).

Уніфікація та стандартизація соціальних показників в ЄС найближчим часом призведе до запровадження кількох нових індикаторів, що так само, як і ВВП, уособлюватимуть характер та динаміку соціального руху регіонів Європи. Мова йде про соціальний кластер, що вбирає до себе на інтегрованій основі такі показники, як рівень реальних доходів на одну особу, рівень безробіття, питома вага аграрного продукту в структурі ВВП, рівень освіти населення тощо.

У цілому підходи та критерії, що діють у рамках ЄС для виділення відстаючих регіонів, заслуговують позитивної оцінки. Однак їх зорієнтовано на відносно стабільний період розвитку країни. Виходячи з цього, пряме застосування їх в Україні, яка перебувала в період з 1991 по 2000 р. та й у теперішній час у структурній соціально-економічній кризі, навряд чи є доцільним, що однак не виключає використання досвіду країн ЄС як базового при розробленні національних підходів у подальшому.

В американській практиці для віднесення регіону до депресивного використовують майже ті ж самі критеріальні показники, що й у країнах ЄС. Так, провідними показниками виступають: валовий національний продукт на одну особу, рівень безробіття та рівень бідності (останній показник для методології ЄС не є характерним). Для кожного показника використовується пороговий коефіцієнт K_i ($i = 1, 2, 3$), який застосовується до середньої величини для того, щоб як депресивні розглядалися тільки ті регіони, де показники будуть нижчими за середній рівень, скоригований на порогове значення (для показників відносного благополуччя), або вищими за середній рівень, також скоригований на порогове значення (для показників відносного відставання). Наприклад, до депресивних регіонів можуть бути віднесеними регіони, де рівень бідності на 50,0% вищий за середнє значення по країні ($K_2=1,5$) [13, с. 38–39].

Для України важливим є здійснення якнайшвидшої імплементації до основних європейських показників регіонального розвитку, які можна застосовувати для визначення депресивності регіонів. Це дасть змогу розробити дієвий механізм та інструментарій для визначення регіонального розвитку та досягти реального наближення до ЄС.

У цьому контексті цікавим є досвід розвитку методичних підходів до визначення депресивних територій у Російській Федерації (далі – РФ), де головним нормативним документом, який визначає критерії віднесення тих чи інших територій до категорії депресивних, а також встановлює порядок визначення розмірів їх фінансової підтримки, є постанова Уряду за № 1112 від

19 вересня 1998 р. "Про додаткову фінансову підтримку депресивних регіонів". У зазначеній постанові схвалено "Методику розподілу коштів додаткової фінансової підтримки депресивних регіонів", розроблену Мінфіном та Мінекономіки РФ. Відповідно до Методики головним критерієм для визначення депресивності регіону є розрахункове перевищення витрат над доходами в обсязі бюджету (Пв), яке визначається за формулою:

$$\text{Пв} = \frac{B - Д}{B} \times 100,0\%,$$

де: В – соціально значущі витрати за бюджетами суб'єктів РФ, збільшені на кредиторську заборгованість, субсидії житлово-комунальному господарству та ін.;

Д – доходи суб'єктів РФ з урахуванням фінансової допомоги, яка надається із федерального бюджету, збільшені як джерело для покриття дефіциту бюджетів у вигляді 20,0% недоїмки. Для депресивних регіонів розрахункове перевищення витрат над доходами в обсязі бюджету у відсотковому відношенні повинно мати позитивне значення. У подальшому визначається абсолютна сума (Аб) розрахункового перевищення витрат над доходами для покриття витрат за соціально значущими статтями (Аб=В-Д).

На основі розрахунків за наведеними вище формулами, наприклад, у 1998 р. із 1500 млн руб., передбачених відповідним законом про федеральний бюджет на підтримку депресивних регіонів, було виключено кошти, що мали цільовий характер фінансової підтримки. Суму, що залишилася, у розмірі 1170 млн руб., було розподілено пропорційно часткам у сумі, якої не вистачало для покриття видатків за соціально значущими статтями, що фінансуються з бюджетів депресивних регіонів. Як наслідок, відносно невеликі цільові кошти федерального бюджету у 1998 р. було розподілено: кожному другому територіально-адміністративному утворенню, семи із десяти національно-автономним округам, кожній шостій області, одному краю та одному місту, визнаному депресивним регіоном, – місту-курорту Сочі (Краснодарський край). При цьому цей "депресивний" курорт отримав утричі більше коштів, ніж Амурська область або Ачинський Бурятський автономний округ, та в чотири рази більше, ніж Таймирський автономний округ [13].

Методичні підходи, викладені в Постанові № 1112, за оцінками російських експертів, досить прості, однак не витримують критики з позиції обраних критеріїв через те, що останні викривляють суть депресивності до того, що методика ускладнилася, а до розрахунків почала вводитися все більша кількість показників, різноманітних умов та обмежень.

На противагу вищевикладеному методичному підходу російські учені-економісти запропонували вважати депресивними регіонами лише спеціально виділені локальні утворення і лише ті з них, де, по-перше, без вжиття заходів державної підтримки депресія носитиме незворотний характер; по-друге, існує програма виходу із депресивного стану.

На розвиток зазначеного методологічного підходу пропонується (в обов'язковому порядку) характеризувати локальний рівень депресії, ресурсні можливості депресивної території та відповідного суб'єкта Федерації, регіональну та міжрегіональну гостроту депресії.

Локальний рівень депресії мають характеризувати показники спаду (погіршення) основних параметрів рівня та якості життя людей (наприклад, тривалість життя, надання соціальних послуг), економіки (перш за все, щодо створення робочих місць та формування дохідної частки регіонального і місцевого бюджетів), а також стан навколишнього середовища.

Ресурсні можливості самостійного усунення депресивності можуть характеризувати показники бюджетної забезпеченості (з урахуванням усіх видів федеральної та субфедеральної підтримки, яка вже надається), наявності майна та ресурсів, які можуть бути використані в процесі виходу із депресивного стану, а також показники, що характеризують можливості диверсифікації, конверсії та реструктуризації виробництва [13].

У руслі вищевикладених методологічних та методичних підходів до визначення відсталих регіонів у країнах ЄС російськими ученими-економістами було розроблено модель виділення "кризових" міст. Криза – це депресія затяжного характеру, яка супроводжується подальшим погіршенням основних соціально-економічних показників (падіння виробництва та банкрутство значної частки підприємств, масове безробіття, різке зниження рівня життя населення та скорочення його чисельності). На цій стадії місто вже не зможе самостійно подолати важкий стан та вимагатиме сторонньої допомоги.

Поряд із містами, кризовий стан яких визначається економічними причинами (падіння виробництва, зміна господарських пріоритетів), до категорії кризових мають бути віднесені: міста, які характеризуються важкою економічною ситуацією (як внутрішньоміського походження, так і внаслідок впливу зовнішніх великомасштабних техногенних аварій), а також ті міста, що розташовані в зонах збройних конфліктів.

Як основні критерії виділення "кризових" міст були рекомендовані такі:

- Відносно високий рівень падіння обсягів виробництва та послуг. Доцільність введення цього показника пояснюється не лише тим, що він відбиває рівень господарської діяльності підприємств. Не менш суттєвим є те, що стан таких суб'єктів господарювання безпосередньо впливає на зайнятість населення та його доходи, рівень безробіття, надходження до бюджету та, відповідно, на можливість прийняттого функціонування муніципального житла, міських закладів та установ (школи, лікарні тощо). Як кількісну характеристику такого показника може бути запропоновано його значення відносно відповідних показників по країні в цілому та по конкретному суб'єкту РФ. Ураховуючи високий рівень падіння виробництва в країні та в більшості її регіонів, ученими пропонується прийняти для "кризових" міст показник, вищий від середніх даних не менш ніж на 30,0%.

- Високий рівень безробіття. Як зазначалося вище, падіння виробництва супроводжується підвищенням рівня безробіття. Тобто можна відзначити тенденцію, за якої збільшення спаду виробництва викликає підвищення рівня безробіття, однак при цьому кількісні характеристики не збігаються – падіння виробництва випереджає скорочення чисельності зайнятих. Це пояснюється штучними заходами щодо стримування реального рівня безробіття шляхом надання відпусток з ініціативи адміністрації, переходу до роботи з неповним робочим днем тощо. За кількісний критерій для "кризових" міст рекомендується прийняти рівень безробіття, вищий за середній показник у цьому регіоні не менш ніж на 50,0%.

- Скорочення чисельності населення. Тривале збереження негативних процесів у містах – падіння виробництва та рівня життя, зростання обсягів безробіття – призводить до небажаних соціально-демографічних наслідків: "відтоку" населення, перш за все, його найактивнішої частки, підвищення смертності, скорочення народжуваності. Результатом зазначених процесів стає скорочення чисельності населення міст. За кількісний критерій можна прийняти скорочення населення за останні три роки не менш ніж на 5,0%.

- Показник екологічної напруженості. У відповідності до Закону РФ "Про охорону навколишнього середовища" на території Росії виділяються "зони надзвичайної екологічної ситуації" та зони "екологічного лиха". Віднесення до тієї або іншої зони встановлюється на основі висновку Державної екологічної експертизи та оголошується або указами Президента, або постановами Федеральних Зборів. Мінприроди РФ затвердило "Критерії оцінки екологічного стану території з метою виявлення зон екологічного лиха та надзвичайної екологічної ситуації".

- Показник політичної нестабільності. Для кількісної характеристики зазначеного показника можуть прийматися масштаби міграції та, відповідно, скорочення чисельності населення міста.

До критеріїв та умов віднесення окремих територій РФ до депресивних належать:

- розміщення у межах одного муніципального утворення або кількох сполучених муніципальних утворень, у тому числі тих, що входять до складу одного або кількох суб'єктів РФ;

- однорідність структури економіки в кожному муніципальному утворенні, що входить до складу цієї території;

- багаторазове (у три та більше) падіння виробництва в провідній галузі (провідних галузях) економіки цієї території, яке відбувалося протягом останніх двадцяти років;

- суттєве відставання від таких середніх у РФ показників, як:

- рівень безробіття (у відсотках до економічно активного населення);
- співвідношення грошових доходів до прожиткового мінімуму населення.

Віднесення до депресивної території всього суб'єкта РФ допускається за наявності таких умов:

- чисельність населення суб'єкта має бути не більше ніж 500 тис. осіб;
- розмір фінансової допомоги, яка надається з федерального бюджету цьому суб'єкту, у витратах його консолідованого бюджету повинен бути не меншими ніж 50,0% протягом останніх трьох років.

Слід зазначити, регіональна соціальна політика в Україні досить диференційована як за об'єктом, так і предметом своєї дії.

В Україні можна виділити 5 типів регіонів, де наявність природних ресурсів у поєднанні з базою економічного розвитку може обумовити їх сталий розвиток, у тому числі й у соціально-трудовій сфері, а саме:

1. Найзабезпеченішими природними ресурсами регіонами є Донбас і Придніпров'я у складі Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Запорізької областей, на території яких зосереджено значні запаси енергетичних, рудних і нерудних мінеральних ресурсів, які є основним природним багатством. Одночасно ці області мають дуже складну екологічну ситуацію.

2. Вищий від середньоукраїнського рівень забезпеченості природними ресурсами, в т. ч. водними, лісовими, рекреаційними, та обмежені запаси земельних ресурсів мають Закарпатська, Львівська та Івано-Франківська області. У Львівській області, окрім цього, наявні великі обсяги мінерально-сировинних ресурсів.

3. Унікальні туристичні, рекреаційні, кліматичні, морські ресурси мають АР Крим та м. Севастополь. Саме вони визначають перспективний розвиток цих регіонів за напрямом їх перетворення на курортно-рекреаційні центри міжнародного значення.

4. Найбіднішими на природні ресурси регіонами є Волинська, Житомирська, Рівненська, Чернігівська та Сумська області. Провідними в цих регіонах є лісові та земельні ресурси.

5. Для всіх інших регіонів, що мають середній рівень забезпеченості природними ресурсами, головними природними ресурсами виступають земля та клімат.

Необхідно визначити ще один вагомий ресурс регіонального розвитку – геополітичний. Із 27 регіонів України 16 є прикордонними. Географічне розташування України обумовило проходження через її територію великої кількості транзитних шляхів за напрямками Захід – Схід та Північ – Південь. Це створює сприятливі умови для розвитку прикордонного співробітництва в багатьох українських регіонах. На сьогоднішній день в Україні функціонує 9 євро-регіонів, у т. ч.: Карпатський, "Південний Буг", "Ярославна", "Дніпро", "Сан", "Слобожанщина", "Нижній Дунай", "Верхній Прут" та "Донбас".

Порівняльний аналіз соціально-економічного розвитку регіонів України з урахуванням показників рівня зайнятості населення, кількості безробітного населення, виробництва товарів споживання на одну особу, рівня доходів на

одну особу та обсягу інвестицій в основний капітал (на одну особу) (із розподіленням регіонів на три групи: високорозвинені (значення за показником перевищує більш як на 25,0% середній в Україні рівень); середнього рівня розвитку (від 75,0 до 125,0%) та недостатнього рівня розвитку (менше 75,0% від середнього значення) – засвідчив те, що за станом на 2006–2010 рр. до депресивних регіонів слід було відносити Тернопільську, Житомирську, Кіровоградську та Чернівецьку області; до регіонів недостатнього рівня розвитку – Волинську, Хмельницьку, Херсонську та Чернігівську області. Шість областей, у т. ч. Вінницька, Закарпатська, Сумська, Івано-Франківська, Черкаська та Луганська області потрапили до категорії проблемних регіонів. До регіонів, на які також необхідно звернути увагу, віднесено Миколаївську та Рівненську області.

Розв'язання проблем депресивності регіонів та їх санація вимагають розроблення теоретичних питань визначення депресивності, її стану, без чого неможливо об'єктивно та раціонально розподіляти кошти та вживати адекватних заходів.

В економічній теорії "депресія" є завершальним етапом кризових явищ, що характеризується пригніченим станом виробництва та високим рівнем безробіття. Депресія обов'язково передбачає наявність попередніх ("криза") і наступних ("рецесія", "бум") фаз економічного циклу. За такою логікою територію можна вважати депресивною, якщо в попередніх періодах (наприклад, за радянських часів) вона мала певний рівень економічного розвитку, який внаслідок трансформаційних процесів та зміни ринкової кон'юнктури було частково або повністю втрачено. Згідно із Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" виділяється чотири типи депресивних територій: регіони, промислові райони, сільські райони та міста обласного підпорядкування.

Депресивність або регіональна відсталість у "чистому" вигляді виявляється на рівні низових адміністративно-територіальних одиниць (міст, поселень) із моногалузевою структурою зайнятості. У той же час, чим більша за розміром територія, що розглядається як депресивна, тим більше підстав вважати її депресивною територією змішаного типу. На думку фахівців, депресивні регіони є складовою більш широкої групи так званих проблемних регіонів, до основних характеристик яких належать: особливі виявлення будь-якої великої проблеми, розв'язання якої вкрай необхідне для вирішення важливих соціально-економічних проблем країни; наявність ресурсного потенціалу; особливе значення економіко-географічного положення, геополітичного стану або природного комплексу регіону; нестача власних ресурсів регіону, що потребує надання матеріальної або організаційної допомоги з боку держави; доцільність використання програмно-цільового підходу та офіційного оформлення статусу проблемного регіону як об'єкта державного регулювання.

Науковці визначають поділ проблемних регіонів на відсталі, депресивні, кризові, а також регіони особливого стратегічного значення. Відсталі в економічному відношенні регіони характеризуються дуже низькими дохо-

дами на одну особу та недостатнім виробничим і фінансовим потенціалом. Депресивні регіони – це локальні територіальні утворення, в яких під впливом сукупності внутрішніх (регіональних, структурно-функціональних) диспропорцій та зовнішніх (макроекономічних, політичних, науково-технічних тощо) чинників втрачено стимули до стійкої відтворювальної діяльності території як цілісної природної, економічної та соціальної системи. Кризові регіони відрізняються екстремальним характером економічних та соціально-політичних процесів внаслідок зменшення переважної частки промислових підприємств, наявністю міжетнічних конфліктів, природних катаклізмів. До регіонів особливого стратегічного значення в Україні слід віднести Донбас (вугілля, метал, сировина для будівництва), Крим, м. Одесу (порти, рекреація), Карпатський регіон (рекреація, транспортний коридор, нафта), Центральну Україну (газ, озокерит, родовища уранової руди).

До чинників, що характеризують депресивні регіони, науковці відносять такі:

- відносно більшу глибину та інтенсивність кризових явищ і деструктивних процесів навіть на фоні загальної кризи;
- стійкість кризових явищ у часі, що пов'язано як із впливом макроекономічних чинників, так і з відсутністю або недостатністю внутрішніх стимулів до саморозвитку;
- обумовленість кризових явищ стагнацією традиційних профільюючих галузей економіки депресивного регіону;
- яскраво виявлену локалізацію явищ депресивності, як правило, на обмеженій території;
- системний характер наслідків депресивного стану економіки, що виявляється у різкому зниженні рівня та якості життя населення, зростанні безробіття, погіршенні екологічного стану, зростанні негативних демографічних процесів, рівня бідності населення тощо.

Принципова різниця між депресивними та відсталими регіонами полягає в тому, що, маючи на цей час показники нижчі, ніж у середньому в Україні, депресивні регіони (за деякими показниками) раніше посідали провідне місце в країні. Головна ж причина відсталості регіонів – переважання в структурі їх економіки сільського господарства із застарілими формами його ведення, низьким ступенем переробки сировини, слабким розвитком інфраструктури, недостатністю капіталовкладень.

Існують два основних методичних підходи, які можна використовувати для визначення депресивності територій будь-якого рівня: підхід, застосований на розрахунок індексу людського розвитку, та підхід із використанням динамічного рейтингу показників соціально-економічного розвитку регіонів. Кожен із зазначених підходів має власні як позитивні, так і негативні риси. У певній мірі для визначення депресивних територій можна використовувати також їх інвестиційний рейтинг.

Фахівці визначають такі вимоги до відбору критеріїв, що характеризують депресивність:

- їх кількість повинна бути обмеженою;
- вони мають:
 - точно відбивати стан явища;
 - забезпечуватися статистичною інформацією, що дозволяє здійснити кількісно-якісний аналіз на всіх рівнях (адмінрайон (місто) – регіон – країна);
 - відігравати роль найбільш інформативних індикаторів;
 - бути зрозумілими населенню.

Згідно із Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" у залежності від типу територій запропоновано такі критерії депресивності:

Типи територій	Критерії депресивності
<i>Регіони</i> (області, АР Крим, мм. Київ та Севастополь)	<ul style="list-style-type: none"> ● валова додана вартість, на одну особу за останні 5 років
<i>Промислові райони</i> (частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві)	<ul style="list-style-type: none"> ● рівень безробіття; ● частка зайнятих у промисловості; ● обсяг промислового виробництва, на одну особу, за останні три роки
<i>Сільські райони</i> (частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості)	<ul style="list-style-type: none"> ● щільність сільського населення; ● природний приріст населення; ● частка зайнятих у сільському господарстві, за останні три роки
<i>Міста обласного підпорядкування</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● рівень безробіття (зокрема довготривалого); ● рівень середньої заробітної плати, за останні три роки

Аналіз окремих показників, що визначають депресивність регіону, які запропоновано у Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів", свідчить про те, що, наприклад, показник валової доданої вартості, незважаючи на його інтегральність та узагальненість, розрахунки якого проводяться відповідно до вимог міжнародних стандартів, має певні недоліки. Зазначений показник не відбиває рівня "тінізації" української економіки, який, як уже відзначалося вище, коливається у межах 40,0–60,0%. Крім того, ВДВ розраховується із значним запізненням (1,5–2 роки), тобто фіксує минулу ситуацію.

Національна статистика (хоча починаючи з 1993 р. вона поступово переходить до міжнародних стандартів) на регіональному рівні, так і не відповідає потребам визначення індексу людського розвитку для міст обласного підпорядкування та районів. У статистичних щорічниках, які готуються головними управліннями статистики, відсутні дані, що характеризують стан соціально-економічної сфери в розрізі міст обласного значення та районів, а саме:

- кількість померлих від самогубств;
- кількість автомобілів у приватній власності на 1 тис. населення;
- питома вага зайнятих неповний робочий день;

- питома вага працюючих у несприятливих умовах;
- коефіцієнт плинності кадрів;
- середня тривалість безробіття;
- захворюваність на дифтерію, коклюш, поліомієліт, кір, туберкульоз;
- видатки місцевих бюджетів тощо.

Виходячи з викладеного, можна зробити узагальнений висновок про те, що основною метою державної політики щодо збалансування соціально-економічного розвитку регіонів України має стати стимулювання розвитку відсталих регіонів для наближення їх відповідних показників до порогового значення (за міжнародними стандартами – не менше 75,0% від середнього у країні).

1. *Делягин М.* Мир 2010–2020 годов: некоторые базовые тенденции в России [Електронний ресурс] / М. Делягин. – М. : 2002. – Режим доступу : http://www.bfs.ru/libs/lid_784.html
2. *Мельник С.* Зарубіжний досвід надання пільг у грошовій формі та пошуку джерел фінансування соціальних виплат / С. Мельник, Г. Кошелева, Н. Вольська // Україна: аспекти праці. – № 8. – 2005. – С. 35–40.
3. *Гоффе Н.* Социальная составляющая региональной политики на Западе / Н. Гоффе // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – №4. – С. 63–70.
4. *Грицай О.* Центр и периферия в региональном развитии / О. Грицай, Г. Иоффе, А.Трейвит. – М., 1991. – 119 с.
5. *Лисовский Ю.* Южный вопрос и социальные конфликты в Италии / Ю. Лисовский. – М., 1979.
6. E.C. The Committee of the Regions. Regional and Lokal Government in the European Union. – Brussels, 1996.
7. *Холлис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер. – Брюссель, 1995. – С. 47.
8. ECPR Standing Group on Regionalism. Conference. Volos (Greece). 28–30.09.2000.
9. CE. Sixieme rapport periodique sur la situation et l'evolution socio-economique des regions de l'union europeenee. – Bruxelles, 1996.
10. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. академіка НАН України М.І. Долішнього. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.
11. *Чужиков В.* Європейська модель ідентифікації регіональних асиметрій (соціальний аспект) / В. Чужиков, Н. Божидарник // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 6. – С. 33–38.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epo13&issue=>

13. Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 8. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / В. Лексин, А. Швецов // Рос. экон. журнал. – 2001. – № 9.

Додатковий список літератури

1. Deljagin M. Mir 2010–2020 godov: nekotorye bazovye tendencii v Rossii [Elektronnij resurs] / M. Deljagin. – M. : 2002. – Rezhim dostupu : http://www.bfs.ru/libs/lid_784.html [in Russian]
2. Mel'nyk S. Zarubizhnyj dosvid nadannja pil'g u groshovij formi ta poshuku dzherel finansuvannja social'nyh vyplat / Mel'nyk S., Kosheleva G., Vol's'ka N. // Ukrai'na: aspekty praci. – № 8. – 2005. – S. 35-40. [in Ukrainian]
3. Goffe N. Social'naja sostavljajuwaja regional'noj politiki na Zapade / N.Goffe // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. – 2004. – №4. – S. 63–70. [in Russian]
4. Gricaj O. Centr i periferija v regional'nom razvitii / Gricaj O., Ioffe G. Trejvit A. – M., 1991. – 119 s. [in Russian]
5. Lisovskij Ju. Juzhnyj vopros i social'nye konflikty v Italii / Ju.Lisovskij. – M., 1979. [in Russian]
6. E.C. The Committee of the Regions. Regional and Lokal Government in the European Union. – Brussels, 1996.
7. Hollis G. Na puti k demokraticeskoy decentralizacii: perestrojka regional'nyh i mestnyh organov vlasti v novoj Evrope / Hollis G., Plokker K. – Brjussel', 1995. – S. 47. [in Russian]
8. ECPR Standing Group on Regionalism. Conference. Volos (Greece). 28–30.09.2000.
9. CE. Sixieme rapport periodigue sur la situation et l'evolution socio – economique des regions de l'union europeenee. – Bruxelles, 1996.
10. Regional'na polityka ta mehanizmy i'i realizacii' / za red. akademika NAN Ukrai'ny M.I. Dolishn'ogo. – K.: Nauk. dumka, 2003. – 503 s. [in Ukrainian]
11. Chuzhykov V. Jevropejs'ka model' identyfikacii' regional'nyh asymetrij (social'nyj aspekt) / Chuzhykov V., Bozhydarnyk N. // Ukrai'na: aspekty praci. – 2005. – № 6. – S. 33–38. [in Ukrainian]
12. [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu : <http://www.niisp.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epo13&issue=>
13. Leksin V. Obwerossijskie reformy i territorial'noe razvitie. Stat'ja 8. Depressivnye territorii: prezhnje problemy i novye varianty ih reshenija / V. Leksin, A. Shvecov // Ros. jekon. zhurnal. – 2001. – № 9. [in Russian]

Отримано 12.01.12

С.В. Мельник, канд. экон. наук

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВОЙ
СФЕРЫ В УКРАИНЕ И ЗА РУБЕЖОМ

В статье определены основные принципы регулирования региональной политики Украины и за рубежом, выписаны методические подходы к определению отсталых (депрессивных) регионов в странах ЕС и США, описан опыт отдельных стран относительно выравнивания социально-экономического развития, классифицированы регионы Украины по уровню социально-экономического развития, сформулированы предложения относительно его межрегионального выравнивания.

Ключевые слова: региональная социальная политика, депрессивные регионы, социально-экономическое развитие, социальные индексы, критерии оценки уровня депрессии регионов, выравнивание.

Melnyk S.V., Candidate of Econ. Sci.

REGIONAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF SOCIAL LABOUR
SPHERE IN UKRAINE AND ABROAD

The article determines respective issues of regulation of regional policy in Ukraine and abroad, describes methodical approaches as to determination of depressive regions in EC countries and USA, illustrates the experience of some countries as to levelling of social-economic development, classifies the regions of Ukraine according to levels of social-economic development, submits propositions on their interregional levelling.

Key words: regional social policy, depressed regions, social economic development, social indexes, criteria of evaluation of extent of depression, levelling.