

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 364.013:316.343

І. В. Рудкевич,
к.філолог.н., доц., докторант,
Донецький державний університет управління

ВИБІР НАЙБІЛЬШ ПРИЙНЯТНИХ СПОСОБІВ ТА ОПТИМАЛЬНИЙ ХАРАКТЕР ВТРУЧАННЯ ДЕРЖАВИ В ДІЯЛЬНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Анотація. *Визначено основні завдання державного регулювання соціальної сфери. Виділено напрями нормативної політики держави в соціальній сфері країни. Досліджено методи вирівнювання регіональних диспропорцій в соціальній сфері.*

Annotation. *The basic tasks of the state adjusting of social sphere are certain. Directions of normative policy of the state are selected in the social sphere of country. The methods of smoothing of regional disproportions are explored in a social sphere.*

Ключові слова. *Державне регулювання, завдання, механізм, нормативна політика, соціальна сфера, функціонування.*

Вступ

Визначальною умовою втручання держави в економічні процеси є, насамперед, рівень розвитку країни, її економічний стан. Як правило, в екстремальних умовах, коли настають важкі періоди функціонування економіки, виникає порушення виробничо-технологічних зв'язків, розлад фінансової системи, роль державного втручання в економічне життя країни посилюється. І, навпаки, в періоди стійкого стану, стабільного розвитку виробництва, ефективного функціонування ринкових механізмів, державний вплив на економічні процеси слабшає. Тому через циклічний характер розвитку економіки переважають то ринкові методи саморегулювання над державними важелями впливу, то навпаки.

Аналіз останніх наукових досліджень.

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

Постановка завдання

- визначити основні завдання державного регулювання соціальної сфери;
- виділити напрями нормативної політики держави в соціальній сфері країни;
- дослідити методи вирівнювання регіональних диспропорцій в соціальній сфері.

Результати

У сучасних умовах у країнах з розвинутою ринковою економікою скорочення масштабів прямого державного втручання супроводжується не послабленням економічних функцій держави, а їхнім ускладненням. Перебудова системи регулювання, її адаптація до зміни умов відбувається зараз у формі диверсифікованості діяльності держави щодо регулювання економіки, тобто розширення можливостей і напрямів регулювання з метою забезпечення конкурентних переваг національної економіки на світовому ринку.

Відомо, що ринок здатний вирішувати різноманітні проблеми функціонування економіки. Разом з тим навіть ідеальна модель економічного устрою передбачає використання механізму державного регулювання. Це зумовлено тими функціями, які виконує держава.

Розглянемо найбільш загальні функції в умовах диверсифікації регуляторного впливу держави [5, с. 29]:

1. Розробка та затвердження правових основ економіки. Необхідна правова база передбачає такі заходи державного впливу, як захист власності, надання гарантій дотримання зобов'язань, забезпечення безпеки економічним агентам тощо.
2. Виробництво суспільних товарів і послуг. В окремих випадках ринок виявляється нездатним забезпечити їх виробництво. До таких товарів та послуг слід віднести насамперед товари оборонного призначення, утримання правоохоронних органів, освіти, медицини, ЖКГ тощо.
3. Перерозподіл ресурсів. Він здійснюється з метою структурних перетворень шляхом використання державного стимулювання й підтримки окремих галузей і секторів економіки. Їх пріоритетність визначається з позиції підвищення конкурентоспроможності національної економіки.
4. Мінімізація негативних наслідків у соціальній, екологічній та інших сферах суспільного розвитку. Як правило, вона здійснюється шляхом компенсації зовнішніх екстерналій. Існує два основних способи мінімізації екстерналій. Перший спосіб – це державний вплив на негативні екстерналії шляхом застосування адміністративних заходів до тих, хто спричинює їх виникнення (штрафи, правова відповідальність). Другий спосіб – непрямі методи боротьби з негативними екстерналіями – у вигляді обкладання податками винних у їхньому виникненні.
5. Стабілізація економіки. Головне призначення цієї функції – утримувати під контролем різкі коливання економіки від зростання до спаду. Зазвичай

виділяють два головних підходи до забезпечення стабільного розвитку економіки. У США використовується “реактивна” (адаптаційна) модель, що заснована на сучасному і гнучкому втручанні держави в економічний процес там і тоді, де наявні деформації ринкової кон’юнктури. В Японії набула розвитку “преактивна” модель державного регулювання, яка спрямована, насамперед, на запобігання можливим збоєм у ринковому механізмі, шляхом поєднання прогнозних й планових інструментаріїв.

Крім цих важливих функцій у реальній дійсності держава виконує цілий ряд інших функцій, перелічити які є досить проблематичним. Так, К. Макконелл і С. Брю відзначали, що економічні функції держави настільки широкі й різноманітні, що скласти їх повний перелік практично неможливо [4, с. 151]. Проте кожна з функцій державного регулювання повинна бути поєднана з реальною соціально-економічною ситуацією в країні.

В науковій літературі при виборі макроекономічної політики відповідно до умов перехідного періоду склалося два підходи: “шокова терапія” і “градуалістична” концепція [3, с. 65].

“Шокова терапія” – це радикальне перетворення всієї економічної системи країни шляхом дерегулювання державного управління економікою й одночасного переведення господарюючих суб’єктів на ринкові умови функціонування з негайним формуванням ринкових інститутів, лібералізацією цін і повною приватизацією державної власності [1, с. 96]. Як основний регулятор функціонування економіки при цьому виступають ринкові відносини, засновані на попиті та пропозиції, конкуренції, приватній власності тощо.

“Градуалістична” концепція – це варіант економічної трансформації системи господарювання шляхом поступового послідовного переходу від одного економічного стану до іншого. При проведенні макроекономічної стратегії активна роль відводиться державі, а саме інструментарію державного регулювання, що сприяє стабілізації економіки з урахуванням інерційності виробничих систем [2, с. 125].

В Україні при переході до ринкових відносин була використана макроекономічна політика “шокової терапії”. Передбачалося, що шляхом негайного формування ринкових інститутів можна швидко вивести економіку з кризового стану. На практиці ж виявилось, що вирішення багатьох соціально-економічних проблем затяглося на довгі роки і досі не знайдено.

Таким чином, загальний аналіз ролі держави у встановленні й порушенні рівноваги доповнюється нами спеціальним дослідженням ролі держави в регулюванні соціальної сфери. Особлива увага щодо вивчення цих питань економічного життя пояснюється тим, що саме вони відображають історичну своєрідність України як господарюючої системи.

У багатьох державах соціальна сфера є одним з головних елементів у довгостроковій стратегії економічного розвитку. Соціальна стратегія включає політику: доходів, зайнятості, розвиток соціального захисту, соціальних гарантій тощо. Основна мета державного регуляторного впливу – пом’якшення соціальної нерівності, підтримка балансу інтересів і досягнення загального консенсусу, стимулювання економічної активності різних верств і груп населення.

Ще більшою мірою роль держави в соціально-економічному житті виявляється в кризових і перехідних умовах, коли зі зростанням соціальної напруженості виникають проблеми, пов’язані з формуванням і розподілом доходів, а також з деструктивними змінами в споживанні й пропозиції соціальних благ суспільства.

Серед основних завдань державного регулювання соціальної сфери можна виділити такі:

- створення оптимальної структури й обсягу грошових доходів населення, що відповідає умовам функціонування ринку;
- зниження існуючого розриву між рівнем доходів різних соціально-демографічних груп населення;
- згладжування територіальної диференціації доходів у масштабах країни;
- удосконалення умов створення суспільних благ державою та ефективної соціальної інфраструктури.

Головні мотиви, якими керується держава в процесі регулювання, полягають у досягненні прийнятної рівня і якості життя населення. При цьому одним з основних моментів для здійснення державних заходів регулювання доходів є їхня структура. У структурі грошових доходів населення виділяються заробітна плата, державні трансферти, доходи від приватної власності, підприємницької діяльності та інші.

В Україні все ще не склалась раціональна структура доходів, адекватна ринковій економіці й ринковому механізму. В усіх країнах з ринковою економікою заробітна плата є найбільшою статтею доходів. В нашій країні питома вага оплати праці в різних секторах економіки постійно зменшується, що таким чином ускладнює відображення реальної ролі цього елементу в економіці. Співвідношення частки державних соціальних трансфертів і доходів від власності та підприємницької діяльності в розвинених країнах залишається практично на одному рівні, що свідчить про стабільність економічного розвитку. В Україні, навпаки, досить стрімкими темпами зростає питома вага доходів від приватної власності, що вказує на перехідний характер і незавершеність формування ринкової економіки України, з одного боку, а з іншого – створює умови для розвитку тіньового сектора економіки.

Таким чином, найважливішим завданням державного регулювання соціальних процесів є досягнення оптимального співвідношення різноманітних видів доходів у загальній структурі й наближення його до ринкових стандартів.

Наступний параметр державного регулювання – зниження диференціації на рівні одержуваних доходів різними категоріями населення. Проблеми нерівності в розподілі доходів і в цілому соціальна політика держави стали предметом пожвавлення теоретичних дискусій наприкінці 1970-х і на початку 1980-х рр., у період неоконсервативного зрушення в державному регулюванні (“рейганоміка”, “тетчеризм”). В умовах соціально орієнтованої економіки закономірним є зростання потреби в згладжуванні таких диспропорцій, що саме і досягається державним втручанням.

Різка диференціація в доходах населення є наслідком фактичного усунення держави зі сфери регулювання доходів, поглиблює утворення соціально різних верств населення. За окремими даними, на сьогодні спостерігається великий дисбаланс у рівнях заробітної плати, диференціація якої за галузями досягає 5–7 разів, а по окремих понад 10 разів. Оплата праці втрачає своє призначення як джерело доходів.

Поляризація доходів населення і соціальний розкол суспільства утворюють розподіл на багатих та бідних, створюють агресивний настрій у сім’ях і в суспільстві і, зрештою, інтенсифікують процес маргіналізації населення. Маючи достовірну інформацію про розподіл доходів серед населення, держава реально має можливість розпочати розробку стратегії регулювання та вибору ефективних прийомів і важелів впливу.

Державне регулювання соціально-економічних умов життя стосується не тільки питання формування доходів різних соціально-демографічних груп населення одна щодо одної.

Відомо, що соціально-економічний розвиток йде по територіях нерівномірно. Рівень життя в одному регіоні може значно відставати від рівня життя в іншому. За офіційними даними, співвідношення середньої заробітної плати з соціальними виплатами і прожитковим мінімумом відрізняються більше ніж в 4 рази. Все це свідчить про необхідність здійснення державного регулюючого впливу. Облік депресивності дає змогу знизити негативні наслідки соціальної поляризації регіонів і надати державному регулюванню соціальної спрямованості.

Одним із найбільш трудомістких завдань державного регулювання слід вважати забезпечення ефективного розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, досягнення відповідності якості й характеру послуг, що надаються ними для створення відповідних умов життєдіяльності й відтворення населення (житлово-комунальні послуги, освіта, охорона здоров'я, культура й мистецтво).

Стан соціальної сфери економіки на сучасному етапі характеризується низькою якістю послуг, що надаються об'єктами соціальної інфраструктури. Негативний характер цих тенденцій досить чітко простежується в територіальному аспекті. Наприклад, у системі охорони здоров'я забезпеченість населення лікарняними ліжками й медичним персоналом досягає 4. У багатьох регіонах практично відсутнє транспортне обслуговування населення. У сфері освіти немає умов для вступу й навчання у вищій школі. Є відмінності в питомих капітальних витратах на об'єктах соціальної сфери (в 3 рази і більше), а також у питомих поточних витратах на надання соціальних послуг.

Поряд з переліченими вище завданнями, ліквідація перекосів у функціонуванні соціальної інфраструктури є головним напрямом регуляторного впливу держави.

Функціональна діяльність держави з підсилення регуляторного впливу на розвиток соціальної сфери тісно пов'язана з використанням різноманітних форм регулювання. Розрізняють нормативне регулювання, економічне регулювання, формування і перерозподіл доходів, а також програмування як синтез чи комплекс названих форм.

Нормативне регулювання передбачає діяльність держави з розробки й використання фінансових нормативів і соціальних стандартів, що забезпечують мінімальні соціальні гарантії життєдіяльності. Коротко зупинимося на ключових напрямках політики нормування в соціальній сфері. Відповідно до об'єктів стандартизації вона здійснюється з метою забезпечення ефективного попиту та пропозиції на ринку соціальних послуг [6, с.178]. Отже, можна виділити два основних напрями нормативної політики держави:

- регулювання обсягу і якості благ, що надаються державою, та їх загальної доступності для населення. Воно має включати встановлення санітарно-гігієнічних та інших вимог до якості послуг, розробка фінансових нормативів утримання установ соціальної сфери, накладення заборон на здійснення певних видів діяльності без відповідної кваліфікації;
- регулювання доходів малозабезпечених категорій громадян шляхом встановлення рівня мінімальної заробітної плати, державних пенсій, допомоги та інших соціальних виплат.

Нормативне регулювання особливо ефективно в період стагнації економіки, коли необхідним є дотримання соціальних гарантій життя й розвитку особистості. В умовах економічного зростання стандарти можуть підвищуватися.

Економічне регулювання наявне тоді, коли ринок не може врахувати негативних зовнішніх ефектів і тому нездатний надати оптимальний обсяг благ. Держава в цій ситуації має впливати на ціни цих благ, що складаються в умовах ринку, а також корегувати доходи окремих категорій населення, використовуючи певні економічні інструменти. Серед найважливіших інструментів економічного впливу можна виділити індексацію доходів населення (в умовах зростання інфляції); податкове регулювання доходів, субсидування і встановлення орієнтованих на доходи населення цін, операції на фінансових ринках, емісію.

Третя форма державного регулювання – формування й перерозподіл доходів за допомогою бюджетного механізму. Залежно від стратегії бюджетної політики розрізняють дискреційне й недискреційне регулювання.

Дискреційне регулювання переважає в умовах соціально-економічної нестабільності, коли держава шляхом прямих адміністративно-розпорядчих заходів цілеспрямовано змінює співвідношення дохідної й видаткової частини бюджету з метою локалізації соціальної напруженості. Одним із прикладів такого дискреційного регулювання є державне секвестрування бюджету. Ухвалені рішення при цьому затверджуються в законодавчому порядку.

При недискреційному регулюванні зміна основних складових державного бюджету – доходів і видатків – здійснюється за допомогою вбудованих бюджетно-фіскальних стабілізаторів. Наприклад, прогресивне оподаткування й посилення ролі соціальних трансфертів. Як правило, політика недискреційного регулювання проводиться в умовах соціальної стабільності суспільства. На посилення значущості соціальної сфери в економіці держави вказує те, що відповідно до рекомендацій ООН, витрати на соціальну сферу повинні становити до 20% ВВП. Питома вага й обсяги ресурсів, що спрямовуються державою на соціальні потреби, можуть істотно відрізнятись залежно від обраної моделі соціальної орієнтації. Так, наприкінці 1990-х рр. у Швеції державою на соціальні потреби розподілялося понад 30% ВВП, у Німеччині – 28%, у США – 19%, а в Японії – 16%. В Україні цей показник не перевищує 10% ВВП. Звісно, зазначені цифри не в повному обсязі характеризують витрати окремих країн на соціальну сферу, проте їх слід вважати показовими з погляду можливостей варіювання частки державних видатків на соціальні потреби. На наш погляд, міркування, що з'явилися останнім часом, про те, що багато країн знижують свої витрати на соціальні заходи, не можуть бути аргументом, оскільки практика доводить, що в ринково розвинених державах паралельно створюються альтернативні важелі соціального забезпечення й формування доходів населення.

Жодна з форм державного регулювання неефективна, якщо використовується ізольовано. Максимум – держава може шляхом зміни будь-якого параметра функціонування економіки вирішувати завдання короткострокового характеру. Однак реалізація довгострокових завдань розвитку економіки передбачає комплексне використання всіх методів і форм регулювання.

Універсальною формою державного регулювання є програмування. Воно відрізняється високим рівнем концентрації необхідних ресурсів для досягнення мети, послідовністю проведення заходів, постановкою етапів і точністю строків їх виконання. Особливо ефективно програмування може використовуватися в період післякризової стабілізації економіки для вирішення різних проблем соціального характеру. Соціальні програми є своєрідними “острівцями” державного регулювання соціальних процесів в умовах відсутності тотального директивного планування. Проте це не виключає можливості розробки соціальних програм у рамках змішаної системи директивного планування й ринкового саморегулювання.

Соціальна сфера – це той сектор економіки, де інтереси держав з відомих причин досить великі. У цьому плані регулювання соціальної сфери займає особливе місце.

Держава реалізує свої регуляторні функції за допомогою різноманітних методів. Серед них виділяються правові, адміністративні та економічні.

Правові методи регулювання використовуються в рамках законодавчих актів через систему норм і правил, що регламентують умови, зобов'язання й форми участі держави в соціальній сфері.

Адміністративні методи базуються на розпорядчих, дозвоільних і заборонних заходах. Їх використання, як правило, обмежується соціальним захистом малозабезпечених верств населення й ліквідацією соціальної напруженості.

Застосування економічних методів у державному регулюванні передбачає використання грошово-кредитного інструментарію та бюджетно-фіскальних важелів.

Висновки

Таким чином, комплексне використання зазначених методів у регулюванні соціальної сфери зумовлено широким діапазоном розв'язуваних проблем, великими масштабами державного впливу, високим динамізмом прийняття рішень і їх реалізації на практиці. У цей час державне регулювання соціально-економічних процесів стає необхідною умовою досягнення стабільності й стійкого розвитку суспільства. При цьому форми та методи державного впливу залежать від конкретного соціально-економічного стану, характеру й масштабів завдань, що вирішуються в цей період.

На завершення необхідно відзначити, що втручання держави в дію ринкового механізму значною мірою пов'язано з проблемами соціального характеру, тому вибір найбільш прийнятних способів та оптимального характеру втручання держави в діяльність соціальної сфери має першочергове значення.

Література

1. Колот А. М. Соціально-трудові відносини: теорія і практика регулювання / А. М. Колот. – К.: КНЕУ, 2003. – 230 с.
2. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Моногр. / Куценко В.І. – Ніжин: ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2008. – 818 с.
3. Лютий І.О. Валютна політика та перспективи входження України в міжнародне економічне співтовариство. – К.: Курс, 2000. – 60 с.
4. Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика: В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. – М.: Республика, 1992. – Т. 1. – 399 с.
5. Онікієнко В.В. Інноваційна парадигма соціально-економічного розвитку України / Онікієнко В.В., Смельяненко Л.М., Терон І.В.; за ред. В.В. Онікієнка. – К.: РВПС України НАН України, 2006. – 480 с.
6. Петрова І.Л. Економіко-правове забезпечення реформування соціально-трудових відносин в Україні. У кн.: Законодавче забезпечення сучасної економічної політики в умовах конституційної реформи / І.Л. Петрова. – К.: Парламентське видавництво, 2009. – С.176-185.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"