

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 10, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

Г. Д. Волобуєва,
здобувач Академії муніципального управління

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ У ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ З ІНШИМИ СФЕРАМИ РЕГУЛЮВАННЯ

Досліджено різні підходи, принципи та критерії державного регулювання розвитку соціальної сфери. Запропоновано класифікацію соціальних послуг на відповідні рівні. Удосконалено теоретичні засади державної політики розвитку соціальної сфери у взаємозв'язку з іншими сферами регулювання.

Different approaches, principles and criteria for state regulation of the social sphere. The classification of social services at the appropriate level. Improved theoretical principles of the state policy of social services in conjunction with other regulatory areas.

Ключові слова: підходи, принципи, критерії, державне регулювання розвитку соціальної сфери, соціальні послуги, державна політика.

Keywords: approaches, principles, criteria, and regulation of social services, social services, public policy.

Вступ

В сучасній науці державного управління з'явилися тенденції, спрямовані на відокремлення соціального розвитку суспільства від економічного. При цьому економічний розвиток держави характеризується як нібито відмінний, а інколи навіть як протилежний соціальному. Подібні теоретичні погляди підтримували представники соціальної школи політичної економії, такі як Г. Шгаммлер, Р. Штольцманн, О. Шпані, А. Амонн, Ф. Петрі та інші. З такою точкою зору важко погодитися, у першу чергу, з тієї простої причини, що державне управління є наука соціальна, і однією з основних її цілей є прийняття рішень щодо найбільш ефективної організації суспільства.

Мета статті

Удосконалити теоретичні засади державної політики розвитку соціальної сфери у взаємозв'язку з іншими сферами регулювання.

Результати

Дослідження соціальних процесів, що динамічно проходять в Україні, доводять, що в останні роки розвиток теорії державного управління здійснюється в напрямі вивчення проблем і закономірностей організації цілісної економічної системи або трансформаційних перетворень структурних елементів, які становлять переважно її реальний сектор. Аналізу теоретичних проблем державної політики розвитку соціальної сфери у взаємозв'язку з іншими сферами регулювання тривалий час не проводилось. Недостатньо приділялося уваги вивченню питань життєзабезпечення людини, аналізу середовища її перебування, одержанню освіти, кваліфікації, охорони здоров'я тощо.

Проте якісні перетворення в системі державного управління породжують нові пріоритети суспільного розвитку, перевагу особистісної, людської складової у формуванні економічного базису та суспільного багатства, зміну соціальних стандартів середовища перебування людини і модифікацію системи її потреб.

Трансформація системи державного управління з метою підвищення її ефективності висуває на перший план питання про співвідношення економічного й соціального розвитку, сутності та шляхів вирішення соціальних проблем.

Критичні висловлювання на адресу представників соціальної школи політичної економії можна зустріти в наукових працях багатьох економістів. Так, Дж. Маршалл вважав, що всезростаючу активність і мудрість уряду в соціальній сфері, а також зростання матеріального виробництва слід розглядати як єдине ціле, що веде до зміцнення здоров'я, підвищення рівня тривалості життя та духовного становлення особисті [1]. К. Маркс відзначає, що "спосіб виробництва матеріального життя зумовлює соціальний, політичний і духовний процеси життя в цілому" [2]. Це висловлювання К. Маркса свідчить про тісний взаємозв'язок соціального й економічного, незважаючи на те, що соціальний процес він розглядає не в широкому розумінні, а у вузькому, тобто поряд з політичним і духовним процесами.

Величезна роль у дослідженні соціального аспекту економічного розвитку суспільства належить німецьким економістам А. Мюллеру-Армаку й Л. Ерхарду [3]. Зміст і значення їх концепцій полягали в тому, щоб перевести "командну" економіку воєнного та післявоєнного часу до нормальних економічних відносин. Основною ідеєю цієї теорії став синтез соціального врівноваження і гарантій вільної дії ринкового механізму.

Таким чином, дослідження позицій окремих науковців щодо соціальної сфери засвідчує, що в економічній теорії серед учених стосовно даної проблеми немає єдності. Виходячи із цього, можна зробити висновок, що в сучасній теорії державного управління сформувались два напрями дослідження суспільного устрою – "економічний" і "соціальний". Що стосується економіки України, то слід відзначити, що, на наш погляд, сучасні процеси реформування економіки характеризуються з позиції переваги "економічного" над "соціальним", із чого випливає ключова тенденція – відсутність пріоритетів розвитку соціальної сфери.

У вітчизняній науці питанню співвідношення економічного й соціального розвитку також присвячено безліч робіт і досліджень, проте єдиних поглядів відносно розстановки пріоритетів на користь того чи іншого компоненту суспільного розвитку серед українських економістів все ще не досягнуто.

У радянській державі тривалий час існував поділ на матеріальне і нематеріальне виробництво та сфери послуг. При цьому нематеріальне виробництво вважалося похідним від матеріального і не впливало на виробництво. Це положення відповідало марксистській теорії нематеріального виробництва, його ролі в розвитку суспільства.

Таким чином, виходячи з вищесказаного, випливає, що створення та надання соціальних пільг не мали вирішального впливу на суспільний процес. Вони вважались лише необхідною умовою виробництва, оскільки в створенні ВВП може брати участь лише людина здорова, яка володіє певним рівнем знань та кваліфікацією, тому створення та надання соціальних послуг не включалося до складу ВВП і не враховувалося статистикою як суспільно необхідне.

Виходячи з цього погляду, було розпочато й економічне реформування економіки України в 80-90-х рр. XX ст., яке привело до соціальної деградації, підриву здоров'я, зниження тривалості життя населення, зменшення витрат на освіту, медицину, житлово-комунальне господарство тощо.

У результаті виникла суперечність у розвитку матеріального виробництва й соціальної сфери. Загострення цієї суперечності привело до загального спаду і зниження темпів економічного розвитку, зубожіння населення, зростання рівня безпритульності та кримінального середовища. До того ж з'явилося таке поняття, як депресивні регіони, тобто регіони з низьким рівнем розвитку культури, соціальних умов тощо.

В інституціональній структурі зазначена суперечність закріпилась у бюджетній політиці, коли частка видатків на розвиток соціальної сфери значно

знизились.

Необхідно відзначити, що в різних сферах людського життя значення поняття “соціальне” суттєво коливається. Наприклад, під соціальною інфраструктурою найчастіше розуміють сукупність галузей невиробничої сфери. Водночас такі терміни, як “соціально-економічна ситуація”, “соціальне напруження”, “соціальний захист”, “соціальні видатки” тощо, несуть зовсім інше змістове значення і найчастіше вживаються з метою підкреслення негативних наслідків економічної активності. Історія економічної думки також свідчить і про існування поділу поглядів стосовно визначення соціального, включаючи поняття “соціальна сфера”.

Загальновізвано, що соціальна проблематика відрізняється своєю винятковою складністю й багатогранністю, і тому заслуговує на серйозну увагу всіх суб’єктів ринкової економіки. Її вивчення потребує глибокого теоретичного осмислення і наукового підходу. У цьому плані термінологічні основи ще недостатньо розроблені, не мають єдиного наукового трактування і досить часто викликають плутанину серед економістів. На кожному новому етапі економічного розвитку вони виявляються в дещо інших аспектах, оскільки соціальна сфера, як динамічна складова всієї економічної системи, формується під впливом різних економічних, політичних, інституціональних та інших факторів.

Наведемо найбільш значущі сучасні визначення соціальної сфери, скориставшись авторитетними і відомими виданнями вітчизняних і зарубіжних авторів.

У сучасній економічній літературі зустрічаються широкі та вузьке трактування поняття “соціальна сфера”.

У широкому розумінні соціальна сфера розглядається більшістю вчених економістів як одна із складових єдиної відтворювальної системи суспільства (інституціональна, виробнича, фінансова і соціальна підсистема) [4]. Відповідно до поданого трактування, соціальна сфера характеризується з позиції споживання і пропозиції соціальних благ та послуг в суспільстві. Якщо у сфері виробництва витрачаються різні види ресурсів і таким чином створюються матеріальні блага, то в соціальній сфері споживаються матеріальні блага і відтворюється людський капітал. Так, Д. Гелбрейт вказував на той факт, що в ринковому господарстві саме споживання управляє процесами виробництва, за допомогою цін споживчі оцінюють виробництво благ. При цьому оптимальність в індивідуальному споживанні є не тільки метою функціонування економіки, а й критерієм соціального розвитку в державі [3]. Виходячи з цього, він характеризує соціальну сферу як навколишнє середовище в його антропологічному контексті та підкреслює необхідність його осмисленого облаштування з метою реалізації історичного й культурного призначення людини. Звідси випливає, що соціальна сфера володіє складною, багатоплановою структурою, яка не обмежується організацією життя або споживанням матеріальних і духовних благ, а виконує функцію фізичного й духовного відтворення населення, як простого, так і розширеного. На нашу думку, великою перевагою наведеного визначення є характеристика соціальної сфери як найважливішого елемента суспільного виробництва. У свою чергу, як недолік нами виокремлено два моменти. З одного боку, воно не відповідає сучасному характеру розвитку соціальної сфери з її негативними сторонами, а з іншого – не підкреслює роль держави у визначенні рівня пропозиції соціальних благ і соціальних послуг. На нашу думку, кожне визначення має повно враховувати якісні і кількісні характеристики явища, яке досліджується.

Вузьке трактування поняття соціальної сфери в основному зводиться до найбільш поширеного поняття, яке подається в наукових і навчальних виданнях і згідно з яким ця сфера охоплює інтереси соціальних груп, націй і народностей, відносини суспільства і особистості, умови праці і побуту, здоров’я та дозвілля. Кажучи іншими словами, під соціальною сферою розуміється соціальне й матеріальне середовище, що забезпечує життєдіяльність людини і розвиток особистості. Саме в цій сфері реалізуються результати економічної діяльності, які стосуються життєвих інтересів людини.

Цікавим є трактування соціальної сфери з позиції участі держави у виробництві суспільних благ. Багато економістів, зокрема американський дослідник Дж. Стігліц [5], визначає соціальну сферу як державний сектор економіки, в якому створюються і надаються ті товари й послуги, забезпечити якими ринковий механізм не в змозі або ж його забезпечення з соціального погляду є неефективним. Відповідно до цієї позиції, сукупність суспільних благ, що надається державою, залежить від величини негативних зовнішніх ефектів (екстерналій), які виникають під час їх створення окремими секторами економіки. До таких благ належить оборона, охорона правопорядку, зв’язок, суспільний транспорт, медицина, освіта тощо. Це трактування слід вважати більш повним, оскільки воно пояснює сам механізм виникнення суспільних благ.

Абсолютно іншу думку про соціальну сферу мають Р. Тьюлз, Е. Бренділ, Т. Тьюлз, які пропонують розуміти під нею сукупність інтересів держави, пов’язаних із суспільною турботою та захистом тих груп населення, які або зовсім не можуть брати участь у ринковому процесі, або можуть брати лише обмежену участь з причин, пов’язаних з віком, станом здоров’я, недостатньою можливістю працевлаштування тощо [6]. Таким чином, у даному визначенні під соціальною сферою розуміється соціальне забезпечення. На наш погляд, таке трактування є досить вузьким і обмеженим, оскільки не відображає реальної структури соціальної сфери (охорони здоров’я, освіти, ЖКГ тощо), в даному випадку пропозиція соціальних благ розкриває лише функцію соціального захисту населення.

Аналізуючи багато дефініцій поняття соціальної сфери, слід зазначити, що, як і будь-які загальні наукові визначення, вона не є повною та вичерпною. На нашу думку, серед такого великого різноманіття доцільно зупинитися на “екстремальному” трактуванні соціальної сфери і її характеристичні як складового компоненту відтворювальної системи, що в цілому відображає її сутність і відповідає сучасному характеру вітчизняної економіки, де амплітуда негативних наслідків ринкових перетворень має широкий масштаб.

Отже, у нашому розумінні соціальна сфера є однією з невід’ємних складових єдиної відтворювальної системи суспільства, в якій, по-перше, споживаються надані державою і ринком соціальні блага та соціальні послуги, а по-друге, відтворюється людський капітал, і де участь держави є необхідною з погляду ліквідації негативних наслідків економічної активності (негативних екстерналій).

Виділимо найбільш суттєві ознаки “соціальної сфери”. На наш погляд, соціальна сфера характеризується такими важливими ознаками, які визначають сутність, зміст і специфіку її функціонування.

По-перше, емпірична оцінка результату функціонування галузей соціальної сфери часто стикається із труднощами їх якісного і кількісного оцінювання, оскільки соціальні ефекти, зумовлені багатьма видами діяльності, зокрема охороною здоров’я, наданням послуг освіти і культури, мають, як правило, властивість виявлятися у довгостроковому періоді. До теперішнього часу залишається розмитим і кількісно невизначеною не тільки сама критеріальна основа для оцінювання соціального ефекту, а й розуміння значущості соціальної сфери.

По-друге, головна ознака соціальної сфери полягає в специфіці самої соціальної послуги, яка володіє рядом властивостей, що істотно відрізняють її від товару матеріального виробництва. Причому ці властивості здійснюють значний вплив на характер взаємодії економічних суб’єктів у процесі соціального обслуговування. Основні характеристики соціальної послуги пов’язані з її невідчутністю, невіддільністю від джерела, мінливістю (гетерогенністю), відсутністю права власності, складністю нормування тощо.

І нарешті, третя ознака специфіки соціальної сфери полягає в створенні нею специфічної сукупності благ, яку не в змозі належним чином забезпечити ринковий механізм. Таким чином, з позиції теорії суспільних благ соціальна сфера визначається як особливий сектор економіки, у якому приватні ринки або не функціонують, або ж функціонують неефективно. Виходячи з цього, виробництво умовно суспільних благ і забезпечення відповідних потреб населення стають об’єктом уваги держави в тому випадку, якщо їх виробництво в приватному секторі породжує негативні наслідки.

У різних країнах значення соціальної сфери виявляється по-різному. З розвитком виробництва, фінансового ринку, появою новітніх інформаційних технологій, посиленням ролі людського фактора чітко виявляються тенденції до посилення ролі соціальної сфери в суспільному житті.

Відповідно до класифікації, що приводить Л. Разгонова, виділяється дві моделі соціальної держави: рейнська модель; американська модель [7].

Соціальним завданням держави в рейнській традиції є забезпечення мінімального рівня соціального добробуту. Тож забезпечення життєдіяльності та пристойного розвитку особистості є головним обов’язком держави. У країнах рейнського типу майже третину державних видатків (до 30%) відведено на фінансування соціальної сфери (Німеччина, Швейцарія, Бельгія, Голландія, Швеція).

Американська модель соціальної держави передбачає максимальне звільнення ринку від розподільчих, політичних та інших обмежень з боку держави (вашингтонський консенсус). Розміщення пріоритетів здійснюється в напрямі розвитку приватного бізнесу в галузях соціальної сфери, тому добробут особистості прямо залежить від людських здібностей і зусиль праці.

З появою та розвитком в економічній теорії методів інституціонального аналізу та оцінювання багато авторів почали виділяти третю модель соціальної держави – азійську (японську). Вона відрізняється від перших двох тим, що соціальні інтереси особистості внаслідок сформованих культурно-релігійних традицій підпорядковуються інтересам конкретної соціальної групи суспільства або корпоративного виробництва і тому не детермінують поведінку держави в напрямі збільшення видатків на соціальні потреби.

До цього часу прийнято вважати, що всі наведені моделі соціальної держави в теорії традиційно розрізняються за рівнем питомої ваги соціальних видатків у структурі ВВП або сукупних видатках бюджету. Однак, на наш погляд, та чи інша модель держави зумовлюється різними інституціональними особливостями, тенденціями поведінки та стереотипів. У зв’язку з цим як критерій класифікації виступають інтереси особистості, її роль та місце в суспільстві.

Поглиблюючи характеристики соціальної сфери, необхідно відзначити, що основою її функціонування є не тільки економічні відносини, що виникають у процесі формування і регулювання грошових доходів населення, а й створення соціального та матеріального середовища, що забезпечує життєдіяльність людини та розвиток особистості.

Одним з найважливіших напрямів державної перерозподільчої політики в соціальній сфері є розвиток соціальної інфраструктури. Її складний і

багатоплановий характер зумовлює необхідність класифікаційної діяльності з метою скорочення невизначеності знання про об'єкт і отримання найбільш точної та достовірної інформації про нього.

У загальному вигляді багато авторів виділяють такі ланки державного забезпечення, безпосередньо пов'язані з послуговою діяльністю та формуванням сектора суспільних благ: система охорони здоров'я; освіта; культура та мистецтво; житлово-комунальне господарство; оборона та забезпечення державної безпеки; охорона правопорядку; транспорт; зв'язок; засоби масової інформації.

У нашому розумінні різні підходи, принципи та критерії групування сфери соціальних послуг відображають відповідний підхід і точку зору на досліджувану проблему. Відповідно до запропонованої нами класифікації і обраної теми дослідження, обґрунтованим є поділ всіх видів соціальних послуг на два рівні.

Доцільним вважаємо розгляд послуг першого рівня – квазісуспільних благ, які мають безпосередній вплив на формування людського капіталу, і при яких економічні відносини, що виникають під час виробництва послуг, характеризуються домінуючим внеском людського фактору, високим рівнем персоналізації ефекту праці і першочерговою значущістю креативного початку. Сюди можуть бути зараховані: система охорони здоров'я, освіта, культура та мистецтво, житлово-комунальне господарство, тобто ті ланки обслуговуючого сектора економіки, які утворюють соціальну сферу. Крім названих галузей соціального обслуговування, при бюджетному фінансуванні як окрема стаття соціальних видатків виділяється стаття "Соціальна політика", відповідно до якої держава реалізує функції соціального захисту громадян, фінансує різні соціально-культурні заходи (фестивали, свята тощо) і по суті забезпечує суспільство соціальними благами.

До послуг другого рівня відповідно до запропонованої класифікації належать послуги опосередкованого характеру з низьким рівнем персоналізації контакту: телекомунікаційне обслуговування, будівельні послуги, транспорт, громадське харчування, торгівля тощо.

Вивчення сутності і структури соціальної сфери, а також змін, що виникли з переходом до ринку, дає змогу дійти висновку, що ця сфера володіє високим інвестиційним потенціалом і фактором прискорення економічного розвитку. Її характеристики в сучасному суспільстві пов'язані не тільки зі збільшенням ефективності функціонування, а перш за все, зі створенням провідних (основних) факторів економічного зростання – наукових знань, нематеріальних форм нагромадження, інвестицій у людський капітал, інформаційних технологій і т. д.

Висновки

Підводячи підсумок, необхідно відмітити, що кожна ланка соціальної сфери забезпечує розвиток однієї зі сторін особистості. Проте цей розвиток може здійснюватись як завдаючи шкоди іншим ланкам, так і в органічному їх поєднанні. У випадку, коли вони доповнюють і збагачують одна одну, створюється реальне підґрунтя для всебічного і гармонійного розвитку особистості в нашій державі.

Література.

1. Маршалл Дж., Бансаи В. Финансовая инженерия: Полное руководство по финансовым нововведениям. – М.: Инфра-М, 1998.
2. Мейнстрим и марксова теория воспроизводства. Экономические исследования Института. – М.: Институт экономики РАН, 2000. – 477 с.
3. Гелбрейт Д. Экономические теории и цели общества. – М.: Прогресс, 1979. – 406 с.
4. Бандур С.І., Заяц Т.А., Терон І.В. Сучасна соціально-економічна політики держави: теорія, методологія, практика. – К.: РВПС України НАН України – ТОВ "Принт-Експрес", 2002. – 250 с.
5. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
6. Тьюлз Р., Брэндли Э., Тьюлз Т. Фондовый рынок: Пер. с англ. – М.: Инфра-М, 1997. – С. 322.
7. Разгонова Л.М. Економіка для всіх. – Львів: Просвіта, 1995. – 271 с.

Стаття надійшла до редакції 19.10.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"