

УДК 316.344:330.322(477)

Осипенко М. В.**СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СФЕРИ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Розглянуто особливості розвитку сфери соціальних послуг як основи задоволення потреб населення. Досліджено роль людського капіталу як чинника соціально-економічного розвитку. Обґрунтовано напрями вдосконалення надання соціальних послуг в Україні.

Ключові слова: потреба, соціальні послуги, соціальна сфера, людський капітал.

Галузі соціальної сфери набувають дедалі більшого значення в розвитку суспільного виробництва, безпосередньо впливаючи на рівень добробуту та якість життя населення. Розроблення науково обґрунтованої стратегії розвитку сфери соціальних послуг допоможе забезпечити виконання економічних і соціальних завдань. Проблеми соціальної стабільності характерні для всіх країн світу, що дало можливість накопичити багатий досвід вирішення питань скорочення безробіття, створення систем пенсійного забезпечення й охорони здоров'я, організації освіти. У зв'язку з цим актуалізується підвищення ефективності управління соціальною сферою, оскільки їх ключовим принципом є націленість на людину, окремі групи населення і суспільство загалом.

В умовах ринкової економіки у сфері соціальних послуг відбуваються докорінні зміни, пов'язані з відносинами власності, роллю держави в управлінні та фінансуванні, трансформацією функцій певних секторів економіки. Ця сфера тісно пов'язана з реалізацією завдань соціальної політики, в якій беруть участь не лише державні, а й недержавні актори, чиї роль і місце мають бути посилені шляхом запровадження нових механізмів взаємодії та співпраці у тріаді "держава – бізнес – суспільство".

Соціальна політика держави як складова заходів, що проводяться з метою регулювання умов суспільного виробництва в цілому, тісно пов'язана із загальноекономічною та політичною ситуацією. Головними параметрами цієї політики є доходи громадян та рівень зайнятості, а отже, якість життя населення.

З метою підвищення рівня життя громадян держава неодноразово визначала й уточнювала стратегічні пріоритети соціальної політики, головним вектором якої є її поступова лібералізація. Зниження соціальних гарантій спричинило низку проблем, таких як погіршення рівня життя населення й майнове розшарування суспільства, розв'язання яких великою мірою залежить від виваженої діяльності держави, спрямованої на формування адекватної стратегії соціального й економічного розвитку, вибір чіткого інституційного підґрунтя соціальної політики та визначення ключових її суб'єктів.

© Осипенко М. В., 2014

Теперішній стан вітчизняної соціальної сфери, яка є основним виробником соціальних послуг, значною мірою зумовлений тим, що в перехідний період ринкові механізми повністю не спрацьовують. Крім того, ці механізми в соціальній сфері, особливо у галузі соціальних послуг, поширюються порівняно повільно, оскільки остання традиційно належить до компетенції держави. Саме з огляду на високу суспільну значущість, видається неможливим використання у сфері соціальних послуг лише ринкових механізмів регулювання.

Серйозного аналізу потребує осмислення соціальної послуги як економічної категорії, міри відповідальності різних суб'єктів економічної діяльності за виробництво й фінансування таких послуг і, отже, обґрунтування нових принципів регулювання цієї сфери. Актуальність дослідження зумовлена потребою у вдосконаленні стратегії управління сферою соціальних послуг, а також необхідністю поліпшення методів активізації різних суб'єктів соціальної політики в їх наданні з метою стабілізації соціально-економічної ситуації в країні.

У світовій та вітчизняній економічній науці соціальна сфера перебуває у центрі уваги широкого кола фахівців. Теоретичне підґрунтя таких досліджень становить вивчення суспільних благ у ринковій економіці в працях П. Самуельсона [1], Дж. Стігліца [2], Л. І. Якобсона [3]. Посилення ролі соціальних послуг у виробництві та накопиченні людського капіталу при переході до постіндустріальної економіки відображено у працях Д. Белла [4], Дж. М. Бьюкенена [5], Д. Норта [6], Дж. К. Гелбрейта [7], Ф. Хайека [8], М. Кастельса [9], А. В. Бузгаліна [10], Е. Лібанової [11], О. Макарової [12]. Проте дослідження цих вчених об'єктивно обмежені умовами розвинутої ринкової економіки. У працях вітчизняних економістів до кінця минулого століття проблема виробництва соціальних послуг розглядалася найчастіше в загальному контексті споживання і розподілу доходів. Комплекс питань, пов'язаних з особливостями виробництва в соціальній сфері, досліджували Т. І. Корягіна [13], К. І. Микульський [14], В. М. Рутгайзер [15] та ін. Доробок цих науковців становить інтерес і сьогодні, оскільки містять загальнотеоретичні положення. Сучасний стан виробництва людського капіталу, кризові явища в соціальній сфері, проблеми підвищення ефективності соціальних видатків держави створили передумови для глибшого вивчення специфіки функціонування цієї сфери, її аналізу в тісному взаємозв'язку з процесами, що відбуваються в економіці загалом та на ринку праці зокрема. Особливо актуальною є проблема ефективності функціонування системи надання соціальних послуг як єдиного цілого.

Зберігається тенденція до посилення значення сфери послуг як одного з найважливіших елементів постіндустріального розвитку. Водночас необхідне подальше поглиблене дослідження питання регулювання сфери соціальних послуг з боку держави, оскільки саме вона є головним важелем реалізації завдань соціальної політики.

У сучасних реаліях і в найближчій перспективі найвагомим чинником економічного зростання, розвиток якого має великий потенціал і за якісно-кількісними, і за часовими параметрами, є людський капітал. Існує пряма

залежність між рівнем освіти персоналу і рівнем ВВП, причому збільшення суспільних і особистих витрат на освіту забезпечує приблизно 50 % приросту ВВП. Таким чином, людський капітал набуває визначеності у вигляді зростаючих якісних і кількісних показників праці. На підставі цього формується додатковий дохід, що стає власністю працівника, роботодавця і держави. Методологія оцінювання людського капіталу доповнюється концепцією грошової оцінки національного багатства, елементами якої є відтворений і природний капітал. За розрахунками експертів Світового банку, в структурі національного багатства переважає людський капітал, що становить близько 2/3 його загальної величини (у розвинутих країнах – 3/4). Отже, у XXI ст. суспільне відтворення здебільшого залежить не від накопичення матеріальних ресурсів, а від підвищення рівня знань, досвіду, вмінь, здоров'я та інших характеристик якості життя населення.

Ключовою складовою постіндустріальної економіки можна вважати прискорений розвиток сфери послуг, оскільки саме вони розглядаються як головний продукт праці, а їх споживання – як основний спосіб задоволення потреб, що закладені в людині від природи та мають об'єктивний характер. Однак людина – соціальна істота, якій, крім індивідуальних, притаманні потреби, що визначають її місце і роль у суспільстві, характеризують відносини з іншими людьми та державою. Задоволення соціальних потреб як природного і невід'ємного права кожного громадянина покладене на державу як безпосереднього суб'єкта реалізації цих прав у різних формах.

У ході розвитку суспільства в межах соціальної ринкової економіки, з урахуванням пріоритетів державного регулювання розв'язується проблема збереження соціальної рівноваги, що означає забезпечення рівних соціальних прав, компенсацію втрат від недосконалості ринку, зростання загального добробуту населення. Соціальна держава, існування якої базується на принципах соціальної справедливості й захищеності, має орієнтуватися на пріоритет суспільних факторів у економічному розвитку, забезпечувати високий рівень життя, надавати законодавчо оформлені соціальні гарантії доступу громадян до соціальних прав. Ступінь реалізації цих прав залежить насамперед від економічних можливостей. Разом із тим адаптація сфери соціальних послуг до кризових умов не означає обмеження доступу громадян до гарантованих державою прав і користування безкоштовними послугами.

Гарантованість передбачає мінімальне задоволення соціально важливих потреб усіх членів суспільства незалежно від їхнього внеску. При цьому комплекс життєво необхідних благ і механізмів їх надання є результатом інституційного вибору, тому він не може бути універсальним для всіх країн і періодів економічного розвитку. Величина гарантій залежить від багатьох чинників, але переважно визначається рівнем соціально-економічного розвитку. Скорочення обсягу наданих державою безкоштовних соціальних послуг у процесі адаптації відповідної сфери до ринкових умов можливе тільки тоді, коли не обмежує доступу до них через, наприклад, підвищення доходів населення й розширення можливості скористатися приватними послугами. Питання адекватного розвитку сфери соціальних послуг актуальне для багатьох країн: простежуються чіткі тенденції до зменшення масштабів діяльнос-

ті держави з одночасним підвищенням її ефективності, зростає частка муніципальних і приватних соціальних послуг. Нині слід розв'язати проблему раціоналізації соціальних функцій держави й органів місцевого самоврядування, вдосконалення управління соціальною сферою. Важливо правильно визначити перелік гарантованих державою соціальних послуг, забезпечити умови їх надання, встановити форми участі різних економічних агентів. Аналіз специфіки таких послуг дає змогу дійти висновку про необхідність поєднання різних механізмів їх надання, адже, як зазначалося, при цьому не можна спиратися лише на ринковий механізм, коли організація виробництва є справою безпосереднього виробника, а попит визначається індивідуальним вибором споживачів.

Існують проблеми в управлінні сферою соціальних послуг. Недосконалою є стратегія її розвитку, не врегульовано соціальні бюджетні відносини за рівнями державного та муніципального управління, зменшується державне фінансування за водночас низьких доходів населення й нерозвинутості приватного сектору. Розвиток сфери соціальних послуг передбачає розроблення та використання загальних підходів, принципів і методів регулювання процесу їх надання. Реалізація антикризових заходів у межах сформованої сервісної економіки потребує ґрунтовного опрацювання теоретичних аспектів підвищення ефективності регулювання цієї сфери, а також створення й запровадження дієвих механізмів, що забезпечують відтворення та розвиток людського капіталу.

Реформування соціальної сфери в Україні залишається одним із найскладніших питань державотворення, оскільки безпосередньо стосується кожного громадянина та охоплює значний спектр проблем: забезпечення гідного рівня життя всіх верств населення та сталого людського розвитку, соціального захисту й соціальної підтримки, охорони здоров'я, освіти, духовного та фізичного розвитку.

Підґрунтям здійснення реформ у сфері соціальних послуг має бути не лише стійкий економічний розвиток, а й відповідальність державних і місцевих органів виконавчої влади перед суспільством, налагодження відносин довіри між державою, бізнесом та суспільством, розмежування й закріплення повноважень між ними.

Соціальна сфера дотепер зберігає риси радянської системи, незважаючи на неодноразові спроби реформування її головних складових. При цьому в перші роки незалежності активно впроваджувалися нові види соціальних виплат, пільг і послуг*. Надвисокий рівень охоплення населення та велика кількість напрямів державної соціальної підтримки призвели до необхідності постійного нарощування обсягів соціальних видатків, а недосконалість і незавершеність реформ – до значного обсягу необґрунтованих видатків. Проте обмеженість бюджетних ресурсів, особливо в умовах світової фінансово-економічної кризи, не дає змоги фінансувати соціальні зобов'язання

* Різноманітні пільги, соціальні виплати та послуги безпосередньо передбачені у 58 законах та більш ніж 120 підзаконних нормативно-правових актах [12].

держави в повному обсязі, у зв'язку з чим більшість заходів або має декларативний характер, або не задовольняє потреб вразливих груп населення.

Фінансування системи соціального захисту і соціального забезпечення населення є однією з найвагоміших статей державних витрат. Відповідно до Бюджетного кодексу України повноваження щодо соціально-культурної сфери делеговані державою органам місцевого самоврядування. Досягнення високого рівня інтенсивності зростання соціальних гарантій має відповідати загальним макроекономічним тенденціям, оскільки саме сталий інклюзивний розвиток залишається головною фінансовою передумовою розширення соціальних гарантій. Удосконалення соціального захисту передбачає насамперед розв'язання проблеми невідповідності підвищення державних соціальних гарантій за одночасного зменшення фінансового забезпечення. Особливо складним постає питання оптимізації погодження інтересів сектору бізнесу (відтворення робочої сили) та держави (розширене відтворення всього населення) з урахуванням її фінансових можливостей щодо забезпечення сталого людського розвитку [12].

Висновки

1. На зміну індустріальній економіці, де першорядне значення мали масове виробництво та використання матеріальних факторів виробництва, прийшла економіка знань, у якій переважає творча, інтелектуальна праця, а робоча сила набула якості – людського капіталу. Людина стає не просто суб'єктом репродуктивної праці з елементами творчості, а носієм відтворення, котрий має не лише високорозвинуті здібності, високий професіоналізм та інтелект, а й широке коло різноманітних потреб. У економіці, котра ґрунтується на знаннях, істотно посилюється роль людини у створенні суспільного багатства, і це багатство здебільшого становить людський капітал, що характеризує перехід до якісно нового типу економічного розвитку. Він базується на формуванні, використанні та відтворенні людського капіталу як довгострокового чинника поступу конкурентоспроможного інноваційного суспільства.

Нині людський капітал перетворюється на провідний чинник розвитку суспільства, економіки та держави загалом, при вивченні якого важливо досліджувати не тільки використання, а й відтворення цього найціннішого ресурсу. Ключовою сферою відтворення людського капіталу є соціальна площина.

2. У межах концепції соціального партнерства держава повинна відігравати активнішу роль у стимулюванні бізнесу до участі в розв'язанні соціальних проблем суспільства, оскільки соціальна сфера має значні потреби у фінансових ресурсах, впровадженні сучасних методів управління, прогресивних технологій надання послуг та обслуговування.

Загальною та найгострішою проблемою для всіх галузей і видів діяльності соціальної сфери є відсутність стабільного й достатнього бюджетного фінансування, що спричиняє погіршення якості послуг та скорочення їх обсягу. Водночас зростають потреби суспільства в цих послугах, вимоги до рівня обслуговування й соціально-економічної ефективності діяльності

відповідних установ. Формується суперечність, яку можна подолати, залучивши потенціал підприємницьких структур на основі використання механізмів публічно-приватного партнерства (ППП) як альтернативи прямому регулюванню економічних процесів. Інститут ППП дасть можливість залучити до соціальної сфери додаткові ресурси, перерозподілити ризики між державою та приватним сектором, спрямувати зусилля економічних агентів на досягнення важливих соціально-економічних цілей при збереженні за державою її невід'ємних повноважень і функцій. Зарубіжний досвід свідчить, що реалізація проектів у межах ППП забезпечує суттєву економію бюджетних коштів.

3. За роки незалежності в Україні сформовано широку та розгалужену систему нормативно-правового забезпечення фінансування соціального захисту та надання послуг вразливим верствам населення. Впроваджені системи соціальних послуг, пільг і компенсацій є формами реалізації прав останніх на соціальний захист із боку держави, які закріплені в Конституції України та базових законодавчих актах. Сьогодні, зокрема, започатковано один із перших етапів реформування національного законодавства, що передбачає перехід від нормативно-правового забезпечення переважно фінансування стаціонарних установ за кошторисним принципом до підтримки вразливих категорій дітей за принципом "гроші ходять за дитиною". Частина соціальних послуг має бути забезпечена за рахунок бюджетного фінансування в межах визначених державою гарантій. На наш погляд, у перспективі слід розробити систему обліку потреб населення в таких послугах, у тому числі в частині, що фінансується за рахунок бюджету. Якість і кількісні показники виробництва соціальних послуг великою мірою визначаються стандартами, що закладаються в систему договірних відносин між державними органами й конкретними виробниками незалежно від їхньої організаційно-правової форми й форми власності. Стандарти повинні бути пов'язані з конкретною соціальною послугою (стандарти якості для послуг у різних галузях соціальної сфери розрізнятимуться тією мірою, якою розрізняються бюджетні послуги установ цих галузей), передбачати показники результативності (очікуваний результат) надання послуги (повнота задоволення, міра виконання, швидкість досягнення результату та ін.), цільові значення виконання соціальної послуги на певний період, перелік обов'язкових і додаткових умов, необхідних для надання послуги, кількісні та якісні показники, що характеризують динаміку змін соціального середовища й умов життя окремого індивіда від надання послуги.

З метою виконання завдань підвищення ефективності фінансування та якості надання соціальних послуг необхідно:

- розробити та впровадити нормативно-правову базу для переходу від кошторисного принципу фінансування до фінансування на одну особу – на підставі стандартів і нормативів соціального захисту населення;
- ухвалити нормативно-правові акти щодо обсягу державних стандартів надання соціальних послуг на основі впровадження методики визначення вартості надання соціальних послуг;

- удосконалити та скоординувати міжвідомчу діяльність, спрямовану на забезпечення процесу надання соціальних послуг вразливим верствам населення, а також раціонального розподілу відповідальності за це між державними та місцевими органами влади.

Список використаних джерел

1. Самуэльсон П. Э. Экономика : учеб. пособие / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус ; пер. с англ. – 16-е изд. – М. : Вильямс, 2000. – 680 с.
2. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц ; пер. с англ. – М. : Изд-во МГУ : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
3. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора : основы теории государственных финансов : учеб. для вузов / Л. И. Якобсон. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 319 с.
4. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; пер. с англ. – М. : Academia, 1999. – 956 с.
5. Бьюкенен Дж. М. Сочинения / Дж. М. Бьюкенен ; пер. с англ. ; Фонд экономической инициативы. – М. : Таурис Альфа, 1997. – 560 с. – (Сер.: “Нобелевские лауреаты по экономике”, Т. 1).
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Начала, 1997. – 180 с.
7. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт ; пер. с англ. – М. : АСТ : Транзиткнига ; СПб. : Terra Fantastica, 2004. – 602 с.
8. Хайек Ф. А. Индивидуализм и экономический порядок / Ф. А. Хайек. – М. : Изд-во Иностр. литературы, 2000. – 256 с.
9. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ. ; под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
10. Бузгалин А. В. Капитал XXI века. К теории корпоративного капитала постиндустриальной эпохи / А. В. Бузгалин, А. И. Колганов // Постиндустриальный мир и Россия / отв. ред. В. Г. Хорос, В. А. Красильщиков. – М. : Эдиториал УРСС, 2001. – С. 136–156.
11. Сталий людський розвиток: забезпечення справедливості : національна доповідь / кер. авт. колективу Е. М. Лібанова ; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. – Умань : Візаві, 2012. – 412 с.
12. Національна доповідь України про стан виконання положень “порядку денного на XXI століття” за десятирічний період / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. – К., 2012.
13. Корягина Т. И. Платные услуги в СССР / Т. И. Корягина. – М. : Экономика, 1990. – 160 с.
14. Микульский К. И. Взаимодействие экономической и социальной политики / К. И. Микульский. – М. : Экономика, 1987. – 256 с.
15. Рутгайзер В. М. Социальная сфера: проблемы планирования / В. М. Рутгайзер. – М. : Экономика, 1989. – 239 с.

*Стаття надійшла до редакції
24 листопада 2014 року*