

СЕКЦІЯ 7 ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКА

УДК 005.582:316.42

Кальницька М.А.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародної політики
Ужгородського національного університету

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Статтю присвячено узагальненню концептуальних моделей регулювання соціального розвитку та окресленню напрямів системного вдосконалення державної соціальної політики України. Показано можливість упровадження у вітчизняну практику однієї з наявних успішних моделей чи певного комбінованого варіанту. З'ясовано, що системне вдосконалення моделі державної соціальної політики дасть змогу пом'якшити суперечності між учасниками ринкової економіки, запобігти виникненню соціальних перекосів, сприятиме ефективному розвитку соціальної сфери України.

Ключові слова: соціальний розвиток, соціальна політика, моделі регулювання, стратегічні пріоритети, державне управління.

Кальницкая М.А. МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Статья посвящена обобщению концептуальных моделей регулирования социального развития и выработке направлений системного совершенствования государственной социальной политики Украины. Показана возможность внедрения в отечественную практику одной из существующих успешных моделей или определенного комбинированного варианта. Установлено, что системное совершенствование модели государственной социальной политики позволит смягчить противоречия между участниками рыночной экономики, предотвратит возникновение социальных перекосов, будет способствовать эффективному развитию социальной сферы Украины.

Ключевые слова: социальное развитие, социальная политика, модели регулирования, стратегические приоритеты, государственное управление.

Kalnitsky M.A. MODELS OF STATE REGULATION OF SOCIAL DEVELOPMENT

The article is devoted to generalization of conceptual models of regulation of social development and outline of the directions of system improvement of the state social policy of Ukraine. It is shown the possibility of introducing one of the existing successful models or a certain combination variant into the domestic practice. It was clarified that the systematic improvement of the model of state social policy will help to mitigate the contradictions between market economy participants, prevent social distortions and promote the effective development of the social sphere of Ukraine.

Keywords: social development, social policy, regulatory models, strategic priorities, public administration.

Постановка проблеми. Сучасні реалії функціонування системи соціального розвитку України актуалізують необхідність моделювання стратегічних пріоритетів, механізмів та засобів удосконалення державної політики у цій галузі. Наявні складні соціальні проблеми в нашій державі, соціально-економічна нестабільність зумовлюють низку ризиків для соціальної сфери, ускладнюють виконання державою соціальних гарантій [1, с. 94], що додатково вимагає термінового вдосконалення політики державного управління соціальною сферою. Вирішення соціально-економічних проблем потребує структурного реформування, дасть змогу поліпшити надійність внутрішнього і зовнішнього боргу України, поновити доступ до світових ринків капіталу [2]. Отже, системного оновлення потребують моделі державного регулювання соціального розвитку, зокрема щодо ринків праці, системи соціального забезпечення та соціальної допомоги, що зумовлює актуальність нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам інституційного моделювання систем управління соціальним розвитком приділяється доволі значна увага дослідників. Зокрема, вивчаються такі проблеми, як соціальні перекоси, диференціація, низька ефективність соціальних пільг, надмірність суб'єктів соціальної політики [3, с. 32]. У сучасних досліджен-

нях розглядаються питання негативних наслідків диспропорційності соціальної політики, його обтяжливість для бюджетів різних рівнів, ідентифікуються прогалини моделювання соціальної політики, зазначається про недостатню ефективність соціальної інфраструктури, недосконалість нормативно-правової бази, нераціональний розподіл соціальних послуг [4, с. 5–21]. Науковці наголошують на необхідності формування соціально орієнтованої моделі соціально-економічної системи, яка дасть змогу підтримувати достатній рівень соціального захисту [5, с. 143–216]. Водночас зауважимо, що практично не розробляються системні засади державного управління соціальним розвитком, щодо яких сьогодні існує об'єктивна необхідність. Потребують подальшого дослідження також питання вдосконалення нормативного забезпечення ефективності державної соціальної політики, системного оновлення засобів державного управління у цій сфері, інструментарію її системної модернізації.

Мета статті полягає в узагальненні концептуальних моделей регулювання соціального розвитку та окресленні можливих напрямів системного вдосконалення державної соціальної політики України на різних рівнях системної ієрархії управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основні гарантії соціального захисту громадян зако-

нодавчо закріплені в Конституції та відповідних законах України. Стратегічні напрями розвитку соціальної сфери відображено у відповідних указах президента та розпорядженнях Кабінету Міністрів України. Зокрема, у Конституції (ч. 1, ст. 46) зазначається, що «...громадяни мають право на соціальний захист...» [6]. Метою встановлення державних соціальних стандартів є забезпечення потреб населення матеріальними благами і послугами, а також необхідним для цього фінансуванням [7]. Чинна модель державної соціальної політики інтегрує сфери доходів населення, соціальних послуг, житлово-комунального, транспортного обслуговування, охорони здоров'я, забезпечення навчальними, культурними закладами. До компетенції Міністерства соціальної політики України входить забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій, регулювання трудової міграції та національного ринку праці, пенсійне забезпечення й соціальне страхування, адресна соціальна підтримка [8]. Стратегія реформування системи соціальних послуг [9] узагальнює принципи їх надання, моніторингу та вдосконалення державної соціальної політики.

Ефективність державної соціальної політики визначається мірою досягнення її мети та цілей, співвідношенням витрачених ресурсів та отриманого результату у вигляді створених нових робочих місць, пристою ВВП та доданої вартості, кількісно-якісних характеристик підвищення рівня якості життя та іншого позитивного соціально-економічного ефекту. Світова практика накопичила доволі широкую варіативність принципових підходів до моделювання процесів розвитку.

Так, відомою є концепція управління розвитком держави та її функціонально-структурними сферами, заснована на ідеях і положеннях структурної жорсткості економічної системи, її керованості, високого рівня замкнутості та ізоляваності задля концентрації і максимально ефективного використання ресурсів, оптимізації внутрішніх витрат (колишні соціалістичні держави та сучасний Китай). Зазначимо, що декларовані реформи, так званий перехід до саморегулювання соціальної сфери і ринку праці, становлення інститутів значною мірою були штучними, а інституціональне середовище – не забезпеченим достатніми можливостями і компетенціями. Більш далекоглядним був підхід, застосований Німеччиною та Японією після Другої світової війни, коли критичне погіршення соціально-економічного становища та відсутність достатнього ресурсу для системного реформування соціально-економічної системи спонукали до фокусування зусиль на досягненні найважливіших пріоритетів соціальної політики в умовах обмеженості ресурсів.

Моделі соціального розвитку в умовах вільного ринку отримали назву підходу структурної і функціональної варіативності до управління розвитком. Зокрема, в основі американської моделі покладено детальне бюджетування і повноцінне фінансування програм соціального розвитку на федеральному і центральному рівнях, за яких складанню кошторисів витрат передують детальна ідентифікація соціальних ризиків та загроз, джерел їх походження. Відповідно, фінансово-ресурсна підтримка спрямовується на превентивні дії. Німецька модель передбачає максимальне впровадження конкурентних принципів у систему макроекономічного управління та функціонування інфраструктури всіх соціальних сфер, тоді як соціальний складник розвитку гарантується державою. На це чітко визначено бюджетні квоти,

кошти яких формуються від податкових надходжень суб'єктів реального сектору економіки та численного сегменту суб'єктів малого підприємництва.

Європейсько-кейнсіанська модель передбачає забезпечення соціального розвитку за рахунок посилення ролі державного сектору в економіці, через який забезпечується раціональний розподіл господарських ресурсів та соціальних благ з одночасним контролем непередбачуваного впливу суспільно-політичних груп і приватних економічних інтересів. На думку автора, перехід до такої моделі мав би дещо вищу ефективність для вітчизняних реалій, аніж наявні підходи в умовах поточного соціально-економічного розвитку держави.

Скандинавська модель базується на вищій пріоритетності соціального розвитку (порівняно з економічним) та забезпеченості населення за рахунок соціальних виплат, регулювання відносин зайнятості, політики доходів громадян та рівня якості життя. За такого принципу економічний та політичний потенціали об'єднуються навколо формування розгалуженої соціальної інфраструктури для комплексного надання соціальних послуг. Упровадження цієї моделі передбачає зміну ментальності населення відносно способу життя, структури витрат, охорони здоров'я і спорту, співвідношень між працею і відпочинком. На думку автора, принципи реалізації соціальної політики Швеції, Данії, Норвегії, Фінляндії та інших держав можна апробувати під час відновлення соціально-економічного розвитку вітчизняних віддалених та сільських територій, малих населених пунктів тощо.

У моделі, що характерна для країн Далекого Сходу, робляться наголоси на ефективному використанні національного менталітету і забезпеченні внутрішньої соціальної безпеки, яка, своєю чергою, реалізується через суб'єкти підприємницької діяльності (як правило, корпорації та промислово-фінансові групи). Соціальна підтримка забезпечується суб'єктами господарювання, а не через механізм збору податків та їх бюджетного перерозподілу. Застосування такої практики в Україні потребує розвитку системи державного контролю та соціальної відповідальності бізнесу.

Сьогодні для України характерна модель поєднання заходів забезпечення соціальної стабільності шляхом використання обмеженого бюджетного ресурсу. Проблема в тому, що держава в достатній мірі не фінансує та не інвестує інноваційний тип розвитку економіки, при цьому частка населення, яка обслуговується в рамках соціальних програм, надмірно розширена. Звідси – взаємозалежність та взаємозумовленість найбільш складних проблем як соціального, так і економічного розвитку. На думку автора, одномоментно поліпшити ситуацію у соціальній сфері в транзитивних економіках неможливо. Має відбутися еволюційна модернізація, що передбачає проходження окремих фаз модернізаційного розвитку. Зокрема, на першому етапі потрібно усвідомити пріоритетність державних та інших інвестицій у забезпечення інтелектуалізації національного господарства як основи поєднання інтересів освіти, науки, сектору досліджень та інновацій, бізнесу заради зміцнення конкурентоспроможності вітчизняних товарів та суб'єктів господарювання, що їх продукують. Це дасть змогу накопичити первинний капітал соціального розвитку, який на наступному етапі має раціонально використовуватися через систему соціальної інституційної інфраструктури. Вже потім можливі революційні реформістські зрушення

у сферах пенсійного та медичного забезпечення, освіти, культури і мистецтва, соціально-трудова відносин та зайнятості.

Практичну значущість має й дещо інший підхід – так звана «доганяюча», чи політична, модернізація, за якої головним ініціатором змін виступає держава, а не ринкові інститути чи їх середовище. Попри загрози такої стратегії (бюрократизація системи управління, свідоме сповільнення чи непослідовність у здійсненні реформ, призупинення та навіть відмова від попередньо обраного курсу розвитку) вона має й переваги (відносно контрольованості, стабільності, державних гарантій тощо), але потребує вибудовування грамотної системи суспільного контролю та усунення конфлікту інтересів держави і новостворених суспільно-громадських соціальних інститутів. У соціальній сфері розвиток у такому разі стосується створення нових або перетворення діючих соціальних об'єктів та їх інфраструктури на більш сучасні, ефективні, раціональні та з вищим рівнем якості обслуговування населення, створення нових громадянських інститутів захисту і підтримки населення, контролю якості соціальних послуг, утворення сучасних соціальних систем і кластерів, приватно-державних структур.

Відомою є й форсована модель розвитку, за якої увага концентрується на змінах в одному чи декількох напрямках соціальної політики, де є передумови для швидких та успішних реформ. Це стає прикладом для інших сфер, які, переймаючи досвід та ініціативу, також упроваджують їх. Але звернімо увагу на те, що в будь-якому разі основою успішної практичної реалізації цієї моделі є достатність інвестицій та інновацій.

Обрання моделі державного управління розвитком соціальної сфери визначає принципи та механізми, а надалі й інструменти та засоби, які для неї прийнятні і дають змогу ефективно її імплементувати та розвинути, забезпечити високу соціально-економічну й суспільну ефективність (рис. 1). Упровадження ідей, філософії, а також досягнення мети і цілей обраної моделі для забезпечення соціального розвитку держави передбачає підбір можливих та відповідних механізмів, а в їх рамках – заходів і засобів. Так, метою застосування інституційних механізмів є вдосконалення системи планування соціального розвитку та посилення фінансової і функціональної спроможності органів влади та місцевого самоврядування щодо його регулювання. Їх інструменти та засоби передбачають законодавче визнання необхідності стратегічного планування модернізації соціальної сфери, затвердження єдиного і прозорого механізму участі територіальних громад у розробленні, реалізації програмних документів регіонального розвитку та контролю їх виконання, насамперед через надання ширших повноважень та відповідальності, доступу до ресурсів розвитку.

При цьому планування соціального розвитку передбачається у державній та регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку, а розширення можливостей громадських організацій та об'єднань, інститутів громадянського суспільства,

агенцій регіонального розвитку, місцевих бізнес-асоціацій (інституціоналізації представників громад як юридичних осіб) – у методичних рекомендаціях з їх створення і функціонування, а також інструктивних матеріалах щодо нормативно-правового, методичного, економічного забезпечення створення та діяльності таких недержавних соціальних інституцій.

Інституційним важелем соціального розвитку є також розроблення методичних рекомендацій зі стратегічного планування, методології оцінювання ресурсного потенціалу та можливих напрямів соціального розвитку. Першочергова увага могла б приділятися формуванню ефективного інституційного механізму державної підтримки інновацій у соціальних та дотичних до них сферах. Діюча за командно-адміністративної системи модель мала б поступитися інструментам інноваційного менеджменту, які зарекомендували свою успішність у розвинутих державах світу. Насамперед це стосується поліпшення інвестиційного клімату через фінансування інфраструктурних соціальних проектів.

Зауважимо, що стимулювання активної участі територіальних громад у розробленні та реалізації програм соціального розвитку може здійснюватися й шляхом запровадження різних форм співробітництва між органами державного управління, науководослідними установами, громадським сектором та представниками громад, проведення комунікативних заходів із гострих проблем соціально-економічного розвитку, цільового навчання представників органів місцевого самоврядування, розроблення й упровадження програм медіа-освіти щодо нормативно-правового забезпечення, соціальної взаємодії та суспільної активності територіальних громад, у тому числі за підтримки програм і фондів ЄС, а також державних цільових програм. У напрямі стимулювання активізації соціального підприємництва можуть вдосконалюватися планування й програмування його розвитку на різних рівнях за принципом проектно-грантової форми фінансування заходів та залучення страхової сфери до зниження рівня соціальних ризиків і забезпечення фінансування діяльності, поліпшення інституційно-правового забезпечення розширення можливостей суб'єктів господарювання до

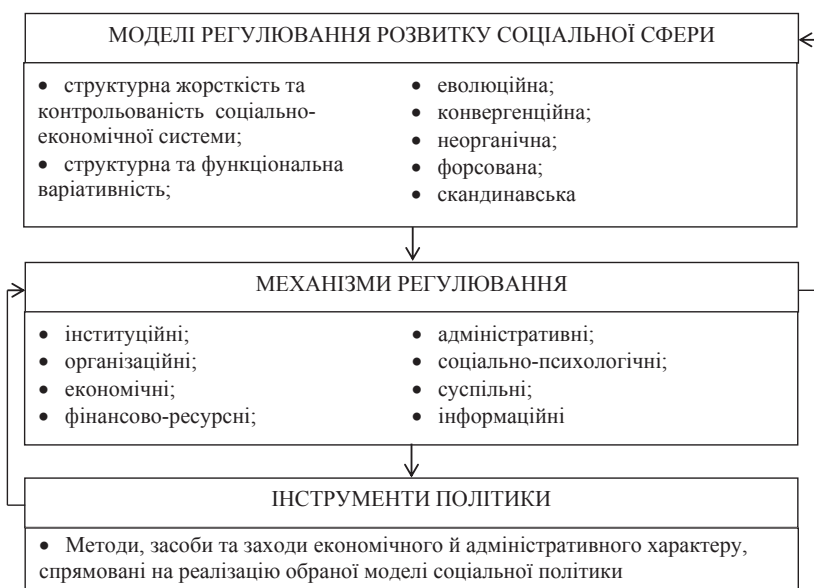


Рис. 1. Концептуальні моделі та механізми регулювання соціального розвитку держави (авторська розробка)

реалізації інвестиційних проектів та інноваційних програм, розширення можливостей функціонування мережі суб'єктів фінансово-інвестиційної підтримки соціального бізнесу.

Відомо, що як додаток до інституціональних у державі можуть застосовуватися й організаційно-економічні механізми управління соціальним розвитком. Так, розвиток освітньої, медичної, культурної, спортивної, соціально-побутової та іншої інфраструктури залежить від реалізації комплексу засобів та важелів у межах організаційних механізмів. Дієвим тут може стати застосування механізмів державно-приватного партнерства для пошуку фінансово-інвестиційного забезпечення надання сукупності сучасних якісних соціальних послуг, розвитку інформаційно-комунікаційного забезпечення, інфраструктури. Для цього необхідне вдосконалення процедури підготовки і реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Таким, що потребує вирішення, є питання інвестиційної та ресурсної підтримки реалізації державних і приватних соціальних проектів. Виконання цього завдання передбачає здійснення фінансово-кредитної політики, орієнтованої на поліпшення доступності кредитних ресурсів для суб'єктів господарювання, що реалізують соціальні проекти, застосування таких економічних важелів, як зниження податкового тиску на підприємства, що реалізують інвестиційно-інноваційні проекти, зниження ставок податку на прибуток для спрямування резервних коштів на замовлені державою та спільні науково-дослідні й дослідно-конструкторські розробки, надання пільг за проектами, що виконуються за пріоритетними програмами, зарахування частини податку з прибутку на спеціальні рахунки з подальшим використанням на соціально значимі цілі.

Важливим інструментом є також реалізація інноваційно-інвестиційних проектів із залученням бюджетних коштів і фінансової підтримки з боку міжнародних організацій, зокрема структурних фондів ЄС, для впровадження нових програм фінансування інновацій, орієнтованих на розвиток об'єктів соціальної, комунальної та інноваційної інфраструктур, зокрема реалізації низки проектів у сфері медицини та освіти, телекомунікаційних мереж, забезпечення доступу до соціальних послуг.

У межах економічних механізмів стимулювання соціального розвитку може реалізовуватися комплекс заходів, спрямованих на формування й ефективне використання соціального та інтелектуального капіталу. У цьому аспекті важливою може стати реалізація низки навчально-освітніх проектів і програм підвищення кваліфікації та навчання кадрів, орієнтованих на зниження рівня соціальної апатії населення, особливо на периферійних територіях, включаючи стимулювання розвитку соціального підприємництва та активізацію місцевих ініціатив, нарощування соціального капіталу на основі оптимізації взаємодії між господарюючими суб'єктами і домогосподарствами, поглиблення їх співробітництва з науковими установами та навчальними закладами, органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-асоціаціями, торгово-промисловими палатами.

Під час формування інструментів організаційно-економічних механізмів соціального розвитку ідентифікуються інструменти, спрямовані на забезпечення диверсифікації та багатофункціонального розвитку господарських комплексів територій шляхом нарощування потужностей туристичної індустрії, сфери

послуг, переробної та легкої промисловості, телекомунікаційних технологій. Мають вирівнюватися соціальний розвиток та рівень якості життя населення, що користується благами, за якістю та кількістю максимально прирівняними до урбанізованих систем з ідентичними можливостями особистого (кар'єрного) розвитку та забезпечення достатку.

Інформаційні та соціально-психологічні механізми можуть застосовуватися для забезпечення інформаційно-консультаційної підтримки населення щодо соціально-психологічного та організаційно-професійного середовища їх життєдіяльності. Це дає змогу знизити рівень трансформаційних і транзакційних витрат, сприяє мінімізації проявів опортуністичної поведінки громадян, подолати низку дисфункцій у роботі інститутів, які визначають ефективність функціонування соціальних комплексів на основі зростання якості їх людського і соціального капіталу, а також сприяє кращому фінансовому забезпеченню та розвитку інфраструктури соціальної сфери, дає можливість перетворити державу на територію, комфортну для проживання населення.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, узагальнення концептуальних моделей розвитку має прикладний характер з огляду на можливість упровадження однієї з них чи певного комбінованого варіанту у вітчизняну практику, зважаючи на особливості посттрансформаційного періоду, підсилення переваг та нівелювання недоліків, обрання більш ефективних та дієвих інструментів і засобів державної політики соціального розвитку. Системне соціальне управління у сфері реалізації інтелектуально-кадрового потенціалу дасть змогу пом'якшити суперечності між учасниками ринкової економіки, запобігти виникненню соціальних перекосів, а отже, сприятиме загальному ефективному розвитку соціальної сфери України.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.
2. Rating Action: Moody's upgrades Ukraine's rating to Caa2 from Caa3, outlook changed to positive from stable. Global Credit Research. 25Aug2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.moody.com/research/Moodys-upgrades-Ukraines-rating-to-Caa2-from-Caa3-outlook-change-d-PR_370205.
3. Макара О.В. Формування моделі соціально орієнтованого регулювання національної економіки : автореферат дис. ... докт. екон. наук : спец. 08.00.03 «Організація та управління національною економікою» / О.В. Макара. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 40 с.
4. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? Аналітична доповідь / О.М. Пищуліна, Я.А. Жаліло, С.І. Лавриненко [та ін.] ; за заг. ред. В.Є. Воротіна. – К. : НІСД, 2009. – 108 с.
5. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.
6. Конституція України. – К. : Скіф, 2009. – 48 с.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48.
8. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>.
9. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012>.