

Таким чином визначено, що існують певні розбіжності у визначенні основних інституціональних основ, а це негативно впливає на розвиток процесів оновлення продукції.

Література:

1. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Про інвестиційну діяльність : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Про інноваційну діяльність : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – інновація “Обстеження інноваційної діяльності промислового підприємства”. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – Київ, 2011
6. Пономаренко В. С. Стратегічне управління підприємством : монографія / В. С. Пономаренко. –Х. : Основа, 1999. – 620 с.
7. “Регіони України 2010 рік”. Частина I : Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К., 2010.
8. “Регіони України 2010”. Частина II : Статистичний збірник / за ред. О. Г. Осауленка. Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – Київ, 2010.
9. Якість, товар, продукт. Держкомстат України, 1998 – 2010. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
10. Eurostat regional year book 2010: Introduction. – Режим доступу : http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=RY_CH_INTRO_2010

Надійшла до редколегії 15.01.2013р.

УДК 351.330.1

О. А. ДЄГТЯР

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

Проведено концептуальний аналіз інституціонального механізму державного управління соціальною сферою як забезпечення переходу до умов сталого розвитку соціальною сферою, що дозволить програмувати прогресивні інституціональні перетворення.

Ключові слова: інституціональний механізм, соціальна сфера, державне управління, соціальне середовище, взаємодія.

This article presents a conceptual analysis of the institutional mechanism for government social sphere as a transition to conditions for sustainable social development, allowing programming progressive institutional transformation.

Key words: institutional mechanism, social affairs, public administration, social environment interaction.

У кожному суспільстві завданням інституцій є не тільки примус, але і забезпечення гарантій свободи у визначених видах соціально-економічної діяльності соціальної сфери. Інституціональна політика не може бути ефективною без визначення місця й ролі самої держави в соціальній сфері. Тобто державне управління соціальною сферою має здійснюватись на засадах ефективної інституціональної політики, що реалізує державну стратегію формування системи ефективних інститутів, стабільної макроекономічної політики, галузевого та інфраструктурного розвитку, удосконалення саме державного управління. Таким чином, інституціоналізація соціальної сфери є процесом виникнення та підготовки інститутів соціального розвитку, визначення і закріплення соціально-економічних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у діючу систему шляхом прийняття конкретних правових актів з метою забезпечення формування та розвитку соціальної сфери.

В Україні за роки незалежності накопичено певний досвід у реформуванні соціальної сфери, сформовано певну структуру соціального середовища, але вона поки що не привела до покращення економічного та соціального стану держави, подолання соціальної нерівності.

З метою вирішення зазначених проблем необхідні чіткі інституціональні механізми державного регулювання соціальною сферою. Актуальність теми дослідження визначається не лише недостатнім опрацюванням методів державного впливу на розвиток інституціональних механізмів, але й недосконалістю підходів до аналізу державного управління соціальною сферою. Окрім цього, в науковій літературі ще бракує комплексних досліджень інституціонального механізму державного управління соціальною сферою, що й зумовило вибір теми дослідження.

Започаткування інституціональної теорії та аналізу окремих аспектів державного регулювання інституціональних аспектів присвячені праці відомих науковців: Л. Абалкіна, В. Бодрова, П. Белського, С. Білої, О. Братути, Т. Веблен, В. Ворогіна, В. Голян, М. Голикова, В. Гейця, А. Дегтяра, М. Долішнього, А. Задой, Л. Зайцевої, М. Комарової, М. Корецького, О. Іваницької, Д. Коммонс, Н. Коржунової, У. Мітчелл, Д. Норт, Л. Письмаченко, В. Тарасевича, А. Ткача, М. Хвесика та ін. Однак у працях названих авторів недостатньо вивчено питання впливу державного управління на розвиток інституціональних механізмів держави, що потребує додаткових досліджень.

Загальний науковий інтерес викликають окремі наукові праці, в яких аналізуються питання інституціональної економіки. Серед них публікації

Т. Веблена, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона, Р. Капелюшнікова, А. Нестеренка, Р. Нуреєва, А. Олійника, І. Рисованого, В. Тамбовцева, А. Шастітка та ін. Цю проблематику досліджували у своїх різнопланових працях і українські фахівці: С. Архієреєв, Д. Богиня, А. Гальчинський, М. Йохна, В. Ліпов, В. Мартиненко, Ю. Пачковський, О. Прутська, І. Сараєва, О. Стефанишин, О. Чаусовський, А. Чухно та ін. Але попри їх високий науковий рівень чимало питань щодо формування та реалізації механізмів державного регулювання соціальною сферою в Україні залишаються відкритими.

Метою роботи є здійснення концептуального аналізу інституціонального механізму державного управління соціальною сферою як забезпечення переходу до умов сталого розвитку соціальною сферою, що дозволить програмувати прогресивні інституціональні перетворення.

У контексті розвитку інституціонального механізму державного управління соціальною сферою актуальним завданням є реформування загальних засад державного регулювання на сучасному етапі і, як наслідок, модифікація всіх елементів механізму такого регулювання, серед яких чільне місце займає визначення принципів, мети, функцій, завдань, а також обґрунтування основних напрямів удосконалення механізму державного регулювання інституціонального середовища держави.

У межах даного дослідження особливу увагу варто приділити аналізу важливих складових елементів, які дозволяють розкрити сутність інституційного механізму державного управління соціальною сферою як важливого критерію його функціонування в умовах переходу до сталого соціального розвитку.

У дослідженнях Г. Груби визначено, що інституціоналізація – це процес створення стабільних зразків соціально-економічної взаємодії, що заснована на формалізованих нормах, законах і звичаях. У даному випадку інституціоналізація розглядається як можливість прогнозування поведінки економічних суб'єктів у відповідних соціальних ролях. Другий аспект передбачає вивчення даного процесу з позиції правового і організаційного закріплення форм поведінки, взаємодій і соціальних відносин, що притаманні даному суспільству. Третій аспект охоплює процес формування складових соціально-економічних інституцій, тобто впорядкування і структурування компонентів свідомості та поведінки, закріплення певних правил, яких дотримуються люди, займаючи відповідні статуси і виконуючи відповідні ролі.

Зі змістовної сторони, інститут – це визначена система цілеспрямованих, доцільно орієнтованих і стійких стандартів поведінки людей у конкретних ситуаціях у різних видах і сферах діяльності [13, с. 84]. Тобто, інституціоналізація – це перетворення соціальних намірів у норму та формування правил економічного спілкування шляхом їх впровадження за допомогою владних інституцій (неписаних правил чи правової діяльності) на основі засобів правового, економічного і політичного регулювання [14, с. 126].

Тоді під інституюванням соціальної сфери ми можемо розуміти процес прийняття конкретних правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів соціальної сфери. При цьому процесуальність – аспект інституціоналізації, якому притаманний вербальний або письмовий характер. Словесне інституювання є визначальним у випадку, коли влада має високу легітимність і діє в незначних за розміром соціумах. Відзначено, що втілення усного інституювання – це звичайне право, яке діє на основі персональної домовленості всередині окремих спільнот [14]. Проте в умовах стрімкого розвитку політичної і економічної систем основним засобом комунікації стає письмовий текст, що містить правові норми, інструкції, розпорядження, виконання яких є обов'язковим. Зокрема, інституціоналізація є породженням тексту, тому що зафіксовані в ньому наміри є актом інституціоналізації. Тобто визнання тексту як інструменту регулювання соціально-економічних відносин є інституюванням, оскільки він дозволяє докладно фіксувати сутність вимог та угод, певною мірою позбутися суб'єктивізму в розумінні його змісту, чим набуває ознак сталості і стабільності.

Таким чином, інституціоналізація соціальної сфери є процесом виникнення та підготовки інститутів інноваційного розвитку, визначення і закріплення соціально-економічних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у діючу систему шляхом прийняття конкретних правових актів з метою забезпечення формування та розвитку соціальної сфери.

Структура інституціоналізації соціальної сфери – це система взаємопов'язаних інституцій, які дозволяють створити сприятливе соціальне середовище у вигляді норм права за допомогою економіко-правової регулюючої діяльності реальних суб'єктів влади. У структурі інституціоналізації соціальної сфери доцільно виокремити наступні основні складові підсистеми: інституційно-економічну, організаційно-інституційну (структурну), нормативну (регулятивну), інституційно-фінансову та соціокультурну [12, с. 8].

На нашу думку, інституціональна складова соціальної сфери має забезпечувати контрольованість і передбачуваність усіх процесів, що відбуваються в ній.

Важливою компонентою інституціоналізації соціальної сфери є нормативна (регулятивна) підсистема, яка охоплює систему законодавчих документів, нормативних актів, а також традиційних поведінкових норм і звичаїв, що забезпечують формування і проведення в державі узгодженої соціальної політики, ефективне функціонування та розвиток сфери досліджень і розробок, поглиблення зв'язків у соціальній сфері.

Інституційні зміни на базі використання наукових знань у соціальній сфері започатковано з 1991 р. після прийняття Закону України “Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності” [7], де визначено правові основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності, що базувалися на Декларації про державний суверенітет України та Законів України щодо корпоратизації та приватизації державних підприємств.

Після надання державі незалежного статусу Верховною Радою України, прийнято Конституцію України [1] та ряд законів України, спрямованих на регламентацію наукової та науково-технічної діяльності, зокрема “Про інвестиційну діяльність” [4], “Про наукову та науково-технічну діяльність” [5], “Про науково-технічну інформацію” [6], “Про авторське право і суміжні права” [2], “Про особливості в оподаткуванні інноваційної діяльності” [8], “Про внесення змін до деяких законів України щодо спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” [3] тощо.

Слід додати, що регулювання правовідносин у сфері надання правової охорони та використання результатів інтелектуальної творчої діяльності в Україні започатковано законодавством. Створена законодавча база з питань охорони інтелектуальної власності в цілому забезпечує нагальні потреби суспільства в цій сфері, проте існуюча правова практика використання наукових знань, інтелектуального продукту є недостатньою, що викликає певні труднощі під час введення зазначеної законодавчої бази і потребує періодичного коригування.

Українське законодавство про інтелектуальну власність передбачає наявність трьох самостійних інститутів, які утворюють систему правової охорони інтелектуальної власності: авторське право, патентне право, законодавство про засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту і виробленої ними продукції (робіт, послуг). Основними завданнями державно-правового регулювання суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності визначено примноження науково-технічного потенціалу країни, захист національних інтересів у царині економіки та забезпечення технологічної безпеки держави.

У контексті даного дослідження варто приділити особливу увагу питанням забезпечення цілісності функціонування самої системи державного управління, тобто утримання цілісності та функціонування всіх її інституційних структур.

Зокрема, державне управління – це не тільки організаційно-управлінська діяльність, а й органічно цілісна система інструментів, за допомогою яких держава досягає відповідних цілей і вирішення соціально-економічних і політичних проблем. Будучи основним носієм економічних знань та їх втіленням у життя, державне управління є також виразником розвитку таких наукових дисциплін, як право, економічна культура, економічна географія, муніципальні фінанси, менеджмент, економічна історія, статистика, галузеві та функціональні економіки й ін. Державне управління, по суті, пронизує всі сторони суспільного буття, тому на його ефективність і результативність впливають чинники економічного та інституційного спрямувань.

Одночасно законодавство, політичні інституції, ринкова інфраструктура, політичні інституції ще не настільки зрілі, щоб можна було досягнути вищого рівня ефективності державного управління. Інституційні зміни як результат трансформації економіки України є визначальними чинниками дієвості державного управління.

У своїй праці “Теорія державного управління” Г. Атаманчук характеризує організаційну структуру управлінського механізму держави як “певний склад, організацію та сталий взаємозв’язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, які виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів та підтримання життєдіяльності самого суб’єкта управління”. Зазначається, що в рамках цього механізму концентруються соціальні та організаційні якості держави.

Державне управління є важливим інституціональним механізмом забезпечення технологічної цілісності переходу суспільства до умов сталого розвитку суспільства. Інституціональним механізмом забезпечення такої технологічної цілісності, на думку Л. Сморгунова, є встановлення відповідності між потребами суспільства в “цілісності виживання, збереження та розвитку національного потенціалу та практичними результатами виживання, збереження та розвитку національного потенціалу”.

Самоцінність і суверенітет людської особистості формується протягом кількох століть. Психологічні та морально-етичні риси людини є інституційним чинником, що стримує чи спонукає до прийняття відповідних рішень. Рациональна чи ірраціональна поведінка державної бюрократії, яка на відповідному етапі починає розвиватися за властивими їй законами, веде до її відокремлення від суспільства та громадських інтересів.

На нашу думку, важливою складовою інституціонального механізму державного управління соціальною сферою є розробка та реалізація системної такої державної ідеї, яка б слугувала розвитку національного потенціалу держави.

З огляду на вищенаведене варто відзначити, що розуміння державного управління як інституціонального механізму забезпечення переходу до сталого соціального розвитку передбачає формування нового підходу, який би забезпечував розробку принципів системного мислення, моделей системності державного управління та їх реалізацію як необхідну умову переходу до сучасного соціального розвитку держави.

Виходячи із цього, дослідник А. Дегтярьов наголошує на тому, що державне управління є творчим процесом, а тому перед ним в умовах переходу до сталого соціального розвитку постає достатньо складне завдання “не лише приймати успішні державно-управлінські рішення, які б слугували стабілізації діяльності соціальних інститутів, але й реалізовувало новітні способи тиражування успішних державно-управлінських рішень в межах всієї державної системи” [11, с. 160]. У такому варіанті державне управління сприяє вдосконаленню технологій державного управління. Саме тому основу державного управління як інституціонального механізму переходу до умов сучасного соціального розвитку становить системна діяльність органів державної влади, під якою ми розуміємо оптимізаційний засіб побудови ефективної моделі системи державного управління в основі якої лежать новітні, модернізаційні методики реалізації державно-управлінської діяльності.

Слід додати, що інституціональний механізм державного управління соціальною сферою реалізується, в першу чергу, в організації системи компетентних органів державного управління. Інституціональний механізм державного управління соціальною сферою являє собою особливе державно-правове явище, обумовлене державною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом державного управління.

Саме інституціональний механізм являє собою складну багаторівневу систему, яка, з одного боку, об'єднується особливою загальною функціональною спрямованістю, а з іншого – характеризується специфічними особливостями, пов'язаними з рівнем компетенції і характером відповідних цілей.

У контексті аналізу інституціонального інструментарію державного управління в соціальній сфері відомим німецьким вченим У. Беком було розроблено відповідну технологію його реалізації, яка включала 1) аналіз сукупності проблем суспільства; 2) механізми вирішення проблем; 3) управління відповідними результатами вирішення проблем; 4) забезпечення відповідності результатів вирішення проблем потребам суспільства [9, с. 161]. На підставі цього вченим охарактеризовано так звану тріаду “проблема-результат-управління”, яка, на нашу думку, має бути покладена в основу реалізації інституціонального механізму державного управління соціальною сферою при переході до умов сучасного соціального розвитку. Компоненти тріади взаємодетерміновані: під впливом трансформації проблем змінюються управлінські механізми їх вирішення, а відтак, зазнають зміни відповідні параметри їх оптимізації.

Методологічною основою інституціонального механізму державного управління соціальною сферою стає розроблення системних технологій вирішення актуальних суспільно-політичних і соціально-економічних проблем, які слугують реалізації системних цілей державного управління соціальною сферою та суспільного розвитку. Можливість реалізації відповідних системних цілей є критерієм цілісності державного управління соціальною сферою та функціональності його потенціалу в напрямі забезпечення переходу до умов сучасного розвитку держави.

У даному випадку соціальна сфера включає в себе галузі, діяльність організацій яких забезпечує вирішення соціальних проблем населення. При цьому проблемне поле соціальної сфери зосереджено навколо таких напрямків:

- рівень і якість соціального життя (розподіл соціальної допомоги, безробіття, міграційна політика, зайнятість тощо);
- народна освіта;
- охорона здоров'я;
- житлово-комунальне господарство;
- культурна політика.

Крім того, окремо виділяють напрямок по роботі з молоддю як найбільш перспективної і той же час соціально незахищеної частини населення.

Основою реалізації державної соціальної політики є територіальне утворення, оскільки особливості його розвитку повинні враховуватися при розробці та прийнятті управлінських рішень у соціальній сфері. При цьому метою функціонування соціальної сфери є соціальний розвиток регіонів, спрямований на зміну добробуту, структури потреб і форм життєдіяльності населення в мінливому соціальному середовищі.

Інституціональні теорії провідну роль відводять не стільки технологіям та виробничим ресурсам, скільки людському фактору, який є головним чинником соціально-економічного розвитку. Сутність і якість людського капіталу значною мірою визначають історичні та релігійні фактори, традиції, звички, освіта і навчання, за допомогою яких відбувається залучення кожного окремого індивіда до культурної спадщини, яка в результаті визначає набір неофіційних обмежень соціальної сфери, притаманних тому чи іншому народу.

Основною функцією неформальних інституцій повинна стати надійна підтримка формальних інституцій, оскільки держава не спроможна захистити закони та інші писані норми тільки методом примусу. Формальні інституції діють більш ефективно тоді, коли вони стають частиною культури, поєднуються з неформальними інституціями і вимагають мінімального державного втручання. Такий стан справ вимагає довготривалої культурної еволюції суспільства шляхом розвитку сфери “духовного виробництва”, що охоплює діяльність за п’ятьма напрямками: наука, управління, освіта, культура і мистецтво. Вважаємо, що визначальною причиною розвитку соціокультурної сфери є задоволення соціальних і культурних потреб населення та суспільства.

Якщо ж система інституціонального механізму державного управління соціальною сферою не буде побудована відповідно до реалізації цілей при переході до умов сталого розвитку, а саме поєднання місіонерських (забезпечення виживання, збереження та розвитку національного потенціалу) та власних (забезпечення, виживання, збереження та розвиток системи державного управління) цілей, то її методологічна частина зазнає ймовірних перекосів, які приведуть до порушення цілісності системи суспільного розвитку. Саме ці засоби, на нашу думку, слугують забезпеченню системності розвитку не лише діяльності державно-управлінських інститутів, але держави загалом, яка й обумовлює необхідність формування нових тенденцій розвитку сучасних національних систем державного управління соціальною сферою.

Сутність, конкретизація та деталізований аналіз інституціонального механізму державного управління соціальною сферою визначають подальший методологічний інтерес даного дослідження, що й закладає перспективи для його подальшого розроблення.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Інститут законодавства, 1996. – С. 5–41.

2. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 20.05.1993 р. № 3792-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 6. – С. 337–354.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 11.05.2004 р. № 1702/IV // ВВР України, 2004. – № 32. – Ст. 393. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 2. – С. 173–181.
5. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25.06.1993 р. № 3322-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 5. – С. 191–200.
6. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1996. – Т. 2. – С. 441–454.
7. Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності : Закон України від 01.12.1998 р. № 284-ХІV // Закони України : у 21 т. – К. : Інститут законодавства, 1999. – Т. 16. – С. 97–116.
8. Про особливості в оподаткуванні інноваційної діяльності : Закон України від 26.12.2002 р. № 380/IV // ВВР України. – 2003. – № 10-11. – Ст. 86. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Бек У. От индустриального общества к обществу риска / У. Бек. – М., 2004. — 344 с.
10. Государственное управление и политика / под ред. Л. В. Смогунова. – СПб., 2002. – С. 359–414.
11. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Полис. – 2004. – № 4. – С. 158–166.
12. Левін П. Б. Державне регулювання ефективності функціонування інноваційної інфраструктури в Україні / П. Б. Левін. – Дон. : НАН України ; Ін-т економ. прогнозування, 2005. – 19 с.
13. Лукашевич М. П. Соціологія : заг. курс : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. П. Левін, М. В. Туленков. – 2 вид. – К. : Каравела, 2006. – 407 с.
14. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А. А. Ткач. – К. : НАН України ; Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.

Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.