

*О. А. Дегтяр,  
кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри обліку і аудиту,  
Харківський національний автомобільно-дорожній університет, м. Харків*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ

*O. Diegtiar,  
PhD in Public Administration, senior teacher of department of account and audit,  
Kharkiv national motor-car-road to the university, m. Kharkiv*

ORGANIZATIONAL-ECONOMIC MECHANISM OF STATE REGULATION OF SOCIAL SERVICES IN DEVELOPED COUNTRIES

---

*Узагальнено теоретичні основи державного регулювання соціальної сфери. Проаналізовано досвід розвинених країн щодо застосування організаційно-економічного механізму у реалізації державної соціальної політики.*

*The theoretical basis for state regulation of the social sphere is generalized. The experience of developed countries on the application of organizational and economic mechanism in the implementation of social policies is analyzed.*

---

*Ключові слова: державне регулювання, організаційно-економічний механізм, соціальна сфера.  
Key words: government regulation, organizational and economic mechanism, social sphere.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах складної фінансово-економічної ситуації в Україні завдання підвищення рівня забезпеченості населення соціальними послугами до останнього часу залишається практично не вирішеним. У той же час економічна модернізація передбачає якісне підвищення рівня соціально-економічного розвитку нашого суспільства. Оскільки в постіндустріальному суспільстві ключовим фактором виробництва стає людина, то виникає необхідність у розвитку цього ресурсу, що, у свою чергу, веде до розширення соціальних функцій держави, яка повинна брати на себе відповідальність за забезпечення добробуту громадян, а рівень розвитку соціальної сфери є важливим показником розвитку суспільства. Реалізація соціальної функції держави значним чином пов'язана з механізмами державного регулювання соціальної сфери, одним з найбільш важливих серед яких є організаційно-економічний механізм. Формування такого механізму в економіці відкритого типу має базуватись на кращих зразках світового досвіду державного регулювання соціальної сфери.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження з проблематики державного регулювання соціальної сфери в Україні та світі не є новими у науковій практиці. В різні часи до них звертались багато дослідників, серед яких: В.Л. Андрущенко, Д.П. Богиня, О.А. Грішнова, М.І. Долішній, Т.А. Заяць, І.С. Кравченко, А.М. Колот, Е.М. Лібанова, Б.О. Надточій, І.В. Розпутенко, Т.В. Семигіна, С.В. Слухай, О.О. Яременко та ін. У сучасних умовах потребують ґрунтовних розробок наукові проблеми адаптації досвіду провідних країн світу в галузі застосування організаційно-економічного механізму державного регулювання соціальної сфери.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення теоретичних основ державного регулювання соціальної сфери та вивчення досвіду розвинених країн щодо застосування організаційно-економічного механізму у реалізації державної соціальної політики.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Соціальна сфера суспільної діяльності охоплює процеси раціональних форм організації життя людей з точки зору умов праці, побуту, відпочинку, розвитку особистості, відновлення життя, відтворення населення. Ця сфера безпосередньо пов'язана з політикою, економікою, соціологією, демографічними дослідженнями тощо. Питання державного регулювання розвитку соціальної сфери розглядаються виключно в контексті організації життя людей в межах конкретної території, територіальної організації суспільного життя.

Зміст соціальної сфери традиційно розглядається в двох аспектах: соціальні відносини та соціальна діяльність [1]. У свою чергу соціальна сфера може бути представлена як область прояву соціальних відносин різної якості, а соціальна діяльність виступає як основа самоорганізації цієї сфери.

До складових соціальної сфери, що забезпечують її відтворення, функціонування та розвиток, відносять:

- суб'єкти соціальної сфери — індивіди, спільноти та суспільство в цілому як соціальний організм;
- підсистеми соціальної сфери — сфери освіти, родини, праці, побуту, соціальна інфраструктура тощо;
- соціальні інститути та організації, що здійснюють управління соціальною сферою;
- соціальні зв'язки та відносини між суб'єктами, підсистемами та інститутами;
- потреби, цінності й норми, що лежать в основі цих відносин;
- процеси в соціальній сфері [2, с. 57].

Потреби індивіда та груп, на думку більшості дослідників, посідають центральне місце у структурі соціальної сфери, тому ступінь задоволення потреб людей у благах, необхідних для їхньої активної життєдіяльності, вказує на реальний рівень розвитку соціальної сфери в цілому [3, с. 92].

Функціонування соціальної сфери відбувається у вигляді соціальної роботи як особливої області взаємодій людей, де здійснюється їхнє відтворення та життєзабезпечення і задовольняються потреби. У цьому ракурсі соціальна сфера окреслена конкретними просторово-часовими координатами, що знаходять прояв у діяльності конкретних державних та недержавних установ для задоволення потреб конкретних груп населення на певній території як складових соціальної інфраструктури.

Соціальна інфраструктура — це стійка сукупність галузей і видів діяльності, що створюють умови для задоволення потреб людини. Установи та підприємства соціальної інфраструктури (медичні, освітні, побутові, дозвільні тощо) забезпечують взаємодію матеріально-речовинного середовища та соціальних суб'єктів з метою раціональної організації життєдіяльності людей [3, с. 94].

Оптимальні процеси в розвитку соціальної сфери пов'язані з активністю її інститутів та організацій, спрямованою на соціальний захист інтересів кожної людини й на забезпечення доступності для членів даного суспільства його основних ресурсів. Головною функцією соціальної сфери при цьому виступає відтворення й всебічне життєзабезпечення особистості й соціальної спільноти. Соціальне відтворення при цьому розуміють як цілеспрямовану соціальну діяльність по забезпеченню сприятливих умов існування та розвитку соціальної сфери.

Головна функція соціальної сфери реалізується на основі виконання її специфічних функцій, серед яких російські дослідники В.М.Ковальов та Г.І.Осадча виділяють наступні:

- соціальна інтеграція, тобто консолідація соціальних відносин між індивідами й спільнотами з метою задоволення їхніх потреб;
- соціальна адаптація, тобто розвиток у людей соціальних якостей, що підвищують ефективність їхньої діяльності в соціумі;

— соціальний захист та самозахист, або забезпечення прав людей і соціальних гарантій, прийнятих для них існування [3, с. 114—118; 4, с. 35—36].

У цілому функції соціальної сфери покликані сприяти використанню потенціалу суспільства на благо людини. Одним з основних засобів виконання цього завдання є ефективне функціонування організаційно-економічного механізму державного регулювання соціальної сфери.

Методологічні підходи нової інституціональної теорії до оцінки економічних процесів з точки зору організації економічної діяльності дають змогу розглядати організаційно-економічний механізм як цілісний, ключову роль в якому відіграє питання організації. Зокрема, в працях Д. Норта, Л. Гурвіца, М. Олсона, М. Бюкенела економічний механізм розглядається крізь призму ефективності встановлених правил (інститутів) в державі, що являють собою "організаційний скелет" [5]. До них віднесено: формальні правила (закони, регуляторні акти, контракти), неформальні правила (традиції, звичаї, умовності), засоби примусу до виконання формальних правил (контролюючі органи).

Формування ефективного організаційно-економічного механізму державного регулювання соціальної сфери в Україні повинно здійснюватися на основі кращих зразків світового досвіду, однак з урахуванням специфіки вітчизняних умов соціально-економічного розвитку, що потребує розробки відповідних заходів адаптаційного характеру.

Ключову роль у вивченні організаційно-економічного механізму державного регулювання соціальної сфери відіграє модель соціальної політики, на основі якої відбувається його формування та реалізація. Цю модель український вчений Т. Семигіна визначає як умовну характеристику, загальну схему опису найважливіших елементів, що дає змогу порівнювати соціальну політику в різних країнах. В основі такої моделі можуть бути її цінності, цілі, завдання, інструменти та форми реалізації, взаємозв'язок із економічними, демографічними, політичними та іншими чинниками [6, с. 42].

Серед багатьох підходів до вивчення структури світових моделей соціальної політики найбільш точною і лаконічною, на нашу думку, є класифікація українських дослідників О. Новикової та М. Головатого [7; 8]. Вони розглядають дві основні моделі: ліберальну (залишкову) та соціально-демократичну. Мета соціальної політики в рамках ліберальної моделі — забезпечення рівності можливостей, рівних шансів для самореалізації. Роль держави в наданні соціального захисту полягає у створенні відповідних умов, обсяг соціального захисту скорочується, а держава бере на себе лише ті функції, які не здатна виконати самотужки особа чи сім'я. Мета соціальної політики в рамках соціально-демократичної моделі — досягнення соціальної справедливості, подолання нерівності, що виникає під час розподілу економічних і соціальних ресурсів. Завдання держави — гарантувати й забезпечувати визначений рівень доходів та соціальних послуг незалежно від трудового внеску. Соціальний захист у цій моделі гарантується як право, а потреби населення є підставою для визначення межі соціальних витрат.

В рамках даного підходу розглянемо досвід реалізації соціальної політики в країнах світу, функціонування організаційно-економічного механізму державного регулювання соціальної сфери, в яких він є найбільш характерним і відрізняється найбільшою ефективністю.

Показовим є застосування організаційно-економічного механізму державного регулювання соціальної сфери у Великобританії. Попри існування парламенту у Шотландії та автономних структур в Уельсі та Північній Ірландії, Великобританію вважають унітарною державою, де центральний уряд суттєво впливає на реалізацію соціальних програм і діяльність соціальних служб у різних регіонах.

Останніми роками сталися важливі зміни у структурі органів, які відповідають за реалізацію соціальної політики у Великобританії. Зокрема, Міністерство соціального забезпечення реформовано в Міністерство праці та пенсій, більше повноважень надано законодавчим органам регіонів, частина повноважень стосовно житлової політики передано до Адміністрації заступника прем'єр-міністра, при цьому центральні структури лишили за собою контроль за розподілом фінансів на соціальні програми, навіть місцеві.

Важливе місце в реалізації соціальної політики відведено недержавним організаціям, у країні діє так звана контрактна система надання соціальних та інших послуг, згідно з якою держава делегує свої повноваження іншим суб'єктам соціальної політики.

Великобританія прагне обстоювати власну позицію навіть у рамках Європейського Союзу, утримується від запровадження євро й стримано ставиться до розроблення загальноєвропейських програм у соціальній сфері.

Адміністрування соціальної політики у Німеччині цілком відображає трирівневу політичну систему в країні. Здійснення соціальних програм регулює федеральне (тобто національне) законодавство, що ухвалюється парламентом, і тому ці програми вважають уніфікованим, а контроль за їх виконанням здійснюють державні урядові структури. Разом із тим, у другій палаті федерального парламенту важливу роль відіграють землі (їхнє слово щодо фінансування та податків інколи переважає урядову думку), а також Конституційний Суд, який активно втручається в питання соціальної політики, використовуючи своє право вето.

У складі Кабінету Міністрів функціонують такі відомства, причетні до соціальної політики:

- Міністерство економіки та праці;
- Міністерство охорони здоров'я та соціального забезпечення;
- Міністерство у справах сім'ї, людей похилого віку, жінок і молоді;
- Міністерство освіти та досліджень;
- Міністерство навколишнього середовища, транспорту та житла;
- Міністерство внутрішніх справ;
- Міністерство фінансів [6, с. 81].

Слід зазначити, що у попередньому уряді діяло Міністерство праці та соціальних справ, повноваження якого передано частково нинішньому Міністерству економіки та праці (раніше — Міністерство економіки), частково — Міністерству охорони здоров'я та соціального забезпечення (раніше — Міністерство охорони здоров'я), котре, як і в більшості європейських країн, стало відповідати за медичні та соціальні послуги.

У землях функціонують власні законодавчі утворення, які ухвалюють соціальні акти, переважно спрямовані на регулювання питань шкільної та університетської освіти. Землі мають певну автономію у питаннях реалізації федерального законодавства. Муніципалітети відповідають за надання індивідуальних соціальних послуг, фінансування місцевої інфраструктури, програми адресної соціальної допомоги. Більшість безкоштовних соціальних послуг (від організації дитячих садочків до консультування наркозалежних і медичних послуг) надають незалежні, неприбуткові організації, переважно великі, національні, які фінансуються з податків. Більшість питань ринку праці вирішується на підставі домовленості між соціальними партнерами.

Отже, організаційно-економічне регулювання соціальної сфери у Німеччині є менш централізованим, ніж у Великобританії. Федеральний уряд постійно прагне скорочувати соціальні програми, які регулюються федеральним законодавством і фінансуються землями та муніципалітетами, однак, коли припинилося зростання федеральних видатків на соціальну сферу, розмір со-

ціальних статей у муніципальних бюджетах майже подвоївся — з 12 відсотків 1980 року до 22 відсотків 1996 року [9, с. 158].

Як і в багатьох інших країнах представницької демократії, парламент Швеції — Риксдаг — займається ухваленням базового законодавства. Тим часом центральний уряд Швеції займається розробкою та реалізацією законодавства та програм із питань соціальної політики. Він відіграє важливу роль у встановленні стандартів надання соціальних, медичних, освітніх та інших послуг, регулює порядок отримання та виплати різного роду соціальної допомоги і соціального страхування.

Чимало міністерств мають кількох міністрів, зокрема в Міністерстві охорони здоров'я та соціальних справ — три міністри: з питань здоров'я та соціальних справ, з проблем дітей та сімей, з питань охорони громадського здоров'я та соціальних служб; Міністерство промисловості, зайнятості та комунікацій має трьох міністрів, які є членами шведського уряду, тощо.

Органи місцевої влади у Швеції (на рівні муніципалітетів та округів) відіграють вирішальну роль у забезпеченні роботи соціальних служб. Понад дві третини соціальних послуг, зокрема догляд за дітьми, догляд за людьми, які мають функціональні обмеження, програми для залежних від хімічних речовин, допомога родинам і дітям, соціальна допомога, догляд за людьми похилого віку та людьми з проблемами психічного здоров'я, надаються та фінансуються місцевою владою, хоч і з деякими дотаціями з загальнодержавного бюджету. Наприклад, понад 80 відсотків витрат на догляд за людьми похилого віку фінансують з податків, які збирають муніципалітети зі своїх мешканців. Незначну частину таких витрат фінансують за рахунок державних грантів, наданих муніципалітетам. У 1999 році витрати муніципалітетів на догляд за людьми похилого віку склали 60 мільйонів шведських крон, із них 43 мільйони витрачено на надання послуг у спеціальних резидентних закладах [10].

У державному регулюванні соціальної сфери в США прямо чи опосередковано діє близько восьми тисяч органів управління, функції яких подекуди дублюються [11] і які діють на трьох рівнях: центральному (федеральному), регіональному (рівень штату) та місцевому (окружній рівень і рівень міста).

Ухвалення законодавства, яке регулює питання соціальної сфери, належить до компетенції конгресу. Для того, щоб новий правовий документ набув чинності, його має підписати президент, котрому надано право вето (відомі випадки, коли це право застосовувалося для блокування соціального законодавства, особливо коли президенті та більшість конгресу представляли різні політичні партії). До обов'язків адміністрації президента та федеральних органів виконавчої влади належать: формулювання пріоритетів соціальної політики на певний період; розробка планів і програм; моніторинг — аналіз та оцінка стану справ у країні в цілому та у різних її сферах зокрема; надання грантів штатам для реалізації соціальних програм тощо.

Структура уряду конкретного штату, котрий розробляє, координує й фінансує як власні соціальні програми, так і "адаптовані" до місцевих умов федеральні програми, певною мірою повторює склад федерального уряду. Громадська думка прихильна до передачі штатам і органам місцевого самоврядування більших повноважень у питаннях внутрішньої політики, зокрема у сфері середньої та професійної освіти, боротьби зі злочинністю, тоді як за федеральним урядом, на думку громадян США, варто залишити захист прав громади і зміцнення економіки [11].

Отже, притаманний США адміністративний федералізм на практиці означає, що значну частину бюджету соціальних програм контролюють штати. Тому, коли мова йде про так звані "федеральні програми" ("Медікер", "Медікейд" тощо), то насправді вони варіюються

від штату до штату, який їх адмініструє. Більше того, до адміністрування однієї й тієї ж програми причетні різні відомства, як-от за соціальне страхування відповідають і Адміністрація з питань соціального забезпечення, і Міністерство фінансів, і Міністерство медичні та соціальних послуг, і Міністерство праці тощо.

Організаційно-економічний механізм державного регулювання соціальної сфери в Японії характеризується сегментованістю соціального забезпечення й значною роллю роботодавців у підтриманні добробуту своїх працівників.

У структурі Кабінету міністрів Японії діють такі відомства, причетні до соціальної сфери:

— Міністерство освіти, культури, спорту, науки та технологій;

— Міністерство охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення (до складу якого входить Агентство соціального страхування, низка національних дослідницьких інститутів і національних реабілітаційних центрів);

— Міністерство фінансів (до складу якого входить Податкова адміністрація);

— Міністерство економіки, торгівлі та промисловості;

— Міністерство охорони навколишнього середовища;

— Міністерство юстиції;

— Міністерство державного управління, внутрішніх справ, пошти та телекомунікацій (до складу якого входить Статистичне бюро та статистичний центр, Японська рада з питань науки);

— Законодавче бюро Кабінету міністрів;

— Управління з питань гендерної рівності;

— Інститут економічних і соціальних досліджень;

— Національний центр з питань споживачів [12].

Адміністрування соціальної політики в цілому відображає загальну політико-адміністративну систему в країні. Японія — унітарна держава, де влада центрального уряду переважає владу органів префектур, хоча останні мають певний ступінь автономії в розв'язанні місцевих проблем.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Розглянувши організаційно-економічний механізм державного регулювання соціальної сфери в провідних країнах світу із системних позицій, необхідно зауважити, що соціальна сфера розвивається в результаті послідовного впливу політичних, організаційно-правових та економічних факторів. Узагальнюючи наявність різнопланового впливу можна зауважити, що формування перспектив соціального розвитку країни та регіону здійснюється під одночасним впливом організаційних (прямих) та економічних (непрямих) методів, які в своїй сукупності визначають зміст вертикальних зв'язків "центр-регіон", а також зміст горизонтальних зв'язків між окремими територіями, підприємствами, колективами тощо. Це створює сприятливі передумови для подальших досліджень у напрямі формування організаційно-економічного забезпечення аналітико-діагностичної оцінки існуючого стану соціальних відносин, оцінки рівня життя людей, а також для прогностичного, нормативно-цільового визначення перспектив соціального розвитку.

### Література:

1. Гилко В.І. Соціальні орієнтири державної політики. Діагностика соціального розвитку Одеського регіону / В.І. Гилко, А.І. Кормич, Е.А. Гансова. — Одеса: ОРІДУ, 2005. — 512 с.

2. Новікова О.Ф. Соціальна орієнтація економіки / О.Ф. Новікова. — Донецьк: НАН України. Ін-т економіки, 2009. — 220 с.

3. Осадчая Г.И. Социология социальной сферы / Г. И. Осадчая. — М.: Союз, 1999. — 279 с.

4. Ковалев В. Н. Социология социальной сферы / В. Н. Ковалев. — М.: Изд-во РГСИ, 1993. — 96 с.

5. Економічна енциклопедія: у 3 т. / [ред. кол.: С.В. Мочерний та ін.]. — К.: ВЦ "Академія", 2001. — Т. 2. — 848 с.

6. Семигіна Т.В. Порівняльна соціальна політика: навч. посіб. / Т.В. Семигіна. — К.: МАУП, 2005. — 276 с.

7. Новікова О. Концепція соціальної політики України: проблеми і шляхи розв'язання / О. Новікова // Соціальна політика і соціальна робота. — 1998. — № 1—2. — С. 5—14.

8. Головатий М.Ф. Трансформації нової соціальної політики в сучасній Україні: концептуальні засади / М.Ф. Головатий // Соціальна робота в Україні: теорії і практика. — 2002. — № 1. — С. 20—25.

9. Дікон Б. Глобальна соціальна політика. Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту: підручник / Б. Дікон, М. Халс, П. Стабс. — К.: Основи, 1999. — 346 с.

10. Green N. Sweden: IMF and OECD demand deeper social cuts [Електронний ресурс] / N. Green // World Socialist Web Site. — 2002. — 29 August. — Режим доступу: <http://www.wsws.org>

11. Загладин Н. Демократическая партия США: от либерализма к идеологии "Третьего пути" / Н. Загладин // Мировая экономика и международные отношения. — 2000. — № 7. — С. 60—72.

12. Веб-сторінка прем'єр-міністра Японії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html>

### References:

1. Hylko V.I., Kormych L.I. and Hansova E. A. (2005), *Sotsialni oriyentury derzhavnoi polityky. Diagnostyka sotsialnoho rozvytku Odeshkoho rehionu* [Social policy guidelines. Diagnosis of Social Development of the Odesa region], ORIDU, Odesa, Ukraine.

2. Novikova O.F. (2009), *Sotsialna oriyentatsiya ekonomiky* [The social orientation of the economy], Ukraine National Academy of Sciences. Institute of Economics, Donetsk, Ukraine.

3. Osadchaya G.I. (1999), *Sotsiologiya sotsialnoy sfery* [Sociology social], Soyuz, Moscow, Russia.

4. Kovalev V.N. (1993), *Sotsiologiya sotsialnoy sfery* [Sociology social], Publishing House of the WGS, Moscow, Russia.

5. Mocherny S.V. (2001), *Ekonomichna entsyklopediya* [Economic Encyclopedia], VC "Akademiya", Kyiv, Ukraine.

6. Semigina T. (2005), *Porivnyalna sotsialna polityka* [Comparative social policy], MAUP, Kyiv, Ukraine.

7. Novikova O. (1998), "Concept of Social Policy of Ukraine: problems and solutions", *Sotsialna polityka i sotsialna robota*, vol. 1—2, pp. 5—14.

8. Holovatyy M.F. (2002), "Transformation new social policy in contemporary Ukraine: a conceptual framework", *Sotsialna robota v Ukraini: teorii i praktyka*, vol. 1, pp. 20—25.

9. Deacon, B. Hulse M. and Stabs P. (1999), *Globalna sotsialna polityka. Mizhnarodni orhanizatsii y maybutnye sotsialnoho dobrobutu* [Global Social Policy. International organizations and the future of social welfare], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

10. Green N. (2002), "Sweden: IMF and OECD demand deeper social cuts", *World Socialist Web Site*, vol. 29 August, available at: <http://www.wsws.org>.

11. Zagladin N. (2000), "Democratic Party of the United States: from liberalism to the ideology of the "Third Way", *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, vol. 7, pp. 60—72.

12. Webpage Prime Minister of Japan (2011), available at: <http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html>.

Стаття надійшла до редакції 31.08.2013 р.