

## ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

*У статті розглянуто програмно-цільовий метод, індикативне планування та інститут соціальних стандартів як основні складові економічного механізму державного регулювання соціальної сфери. Запропоновано напрями їх удосконалення.*

**Ключові слова:** соціальна сфера, державне управління, програмно-цільовий метод, індикативне планування, соціальні стандарти.

Державне регулювання соціальної сфери здійснюється за допомогою певних механізмів. Вони дають змогу трансформувати керівний вплив держави й суспільства у відповідні способи управління, що становлять структуру механізмів державного регулювання галузей соціальної сфери.

Необхідно зазначити, що в кожній державі існує своя специфіка вибору механізмів державного регулювання соціальною сферою. Це зумовлено місцем і роллю держави в економіці в цілому. Як правило, у суспільстві з ліберальною моделлю розвитку механізми державного регулювання в галузях соціальної сфери мають бути спрямовані на створення чіткої залежності між фінансуванням та організаційно-методологічними основами управління соціальною сферою, а також пріоритетними цілями, сформульованими державою й представниками суспільства в особі недержавних некомерційних організацій. Тобто на сьогодні важливу роль відіграє економічний механізм державного регулювання.

Питанням формування та розвитку соціальної сфери в Україні присвячено чимало праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Теоретичні засади впливу держави на соціальні процеси досліджували А. Бабич, В. Бакуменко, М. Білинська, В. Гордін, В. Дорофієнко, С. Кравченко, В. Куценко, В. Лобас, А. Михненко, В. Огаренко, О. Поважний, А. Устименко та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження основних складових економічного механізму державного регулювання соціальної сфери ще не має координованого й системного характеру.

**Метою статті** є дослідження основних складових економічного механізму державного регулювання соціальної сфери та надання пропозицій щодо їх удосконалення.

Механізми державного регулювання соціальною сферою являють собою систему інститутів, що найбільш послідовно забезпечують реалізацію цілей державного регулювання соціальною сферою. Формування механізмів державного регулювання соціальної сфери залежить від обраних пріоритетів соціального розвитку [2, с. 44].

Ефективне функціонування механізмів державного регулювання соціальною сферою також являє собою предмет державного регулювання економіки. Однією зі складових економічного механізму державного регулювання соціальної сфери є програмно-цільовий метод [1, с. 53]. Програмно-цільовий метод у цьому випадку являє собою методологічну основу для реалізації безпосередньо програм розвитку соціальної сфери.

Держава визначає пріоритетні напрями розвитку, відповідно до яких відбувається концентрація фінансових, організаційних і людських ресурсів, що, зрештою, формулюється у вигляді пріоритетних програм соціального розвитку. Цей вибір зумовлений, як правило, найбільш актуальними проблемами соціального розвитку, що значною мірою стримують його. Складність полягає в тому, щоб визначити саме пріоритетні напрями розвитку та найбільш актуальні проблеми, оскільки в реальності перед органами державного управління зазвичай стоїть цілий комплекс проблем, і практично кожна з них може бути актуальною.

Ще одне ускладнення пов'язано з тим, що державі слід враховувати переваги та уявлення суспільства про необхідний йому рівень соціального розвитку, що також повинно виявлятися й при виборі пріоритетів. Відповідно, розробка програм починається, коли між державою та суспільством досягнутий певний консенсус щодо вибору справді пріоритетних цілей. Держава краще оцінює перспективи соціального розвитку, а суспільство – найбільш актуальні для

нього соціальні проблеми. Суспільний договір у цьому випадку полягає в тому, що держава, враховуючи актуальність соціальних проблем суспільства, володіє організаційними можливостями щодо їх вирішення відповідно до оцінюваних перспектив розвитку при використанні програмно-цільового методу [3, с. 71].

Після того, як між суспільством і державою відбувається остаточне узгодження пріоритетів соціального розвитку, процес розробки соціальних програм переходить до наступного етапу, яким є попередня оцінка альтернативних можливостей вирішення означених соціальних проблем. На цьому етапі розглядаються різні напрями в межах конкретного вибраного пріоритету, тобто відбувається спільний вибір певного напрямку, у межах якого будуть реалізовуватися програмні заходи. Це зумовлено тим, що необхідно розглянути різні шляхи досягнення цілей соціального розвитку в одній і тій самій пріоритетній цільовій програмі. На наш погляд, незважаючи на зростання витрат на оцінку різних варіантів, такий підхід дає змогу згодом забезпечити оптимальне співвідношення фінансових витрат і соціальних вигод, оскільки буде зроблена оцінка декількох альтернативних можливостей вирішення соціальних проблем засобами програмно-цільового методу.

На етапі попередньої оцінки альтернативних можливостей вирішення може бути також здійснено ряд кроків з підготовки альтернативних сценаріїв дій у тих чи інших пріоритетних цільових програмах з урахуванням стратегії соціального розвитку. Тут основним моментом є загальна перспектива соціального розвитку в коротко-строковому, середньостроковому й довгостроковому періодах, а також зв'язок передбачуваних програмних заходів у загальному плані із цією перспективою. Альтернативні сценарії дій можуть бути умовно вбудовані в стратегію розвитку, що дає змогу змодельовувати різні ситуації в межах відповідних сценаріїв.

На цьому етапі також можна, скориставшись системним підходом, попередньо оцінити альтернативні можливості вирішення соціальних проблем і розробити альтернативні сценарії дії не просто всередині окремих пріоритетних цільових програм, а в системі пріоритетів. Такий підхід забезпечує більш ефективні рішення в подальшому, оскільки в оцінку включаються не тільки окремі проблеми та окремі сценарії, а весь комплекс завдань соціального розвитку. Відповідно, процес розробки пріоритетних цільових програм на цьому етапі більшою мірою буде відповідати стратегії соціального розвитку.

Наступний етап, мабуть, є ключовим для пріоритетних цільових програм соціального

розвитку. Він полягає в розробці конкретного плану програми, що являє собою реалізацію однієї з обраних альтернатив. Конкретний план пріоритетної програми включає в себе кілька основних частин, які будуть характерні практично для будь-якої програми.

Перша частина містить попередню інформацію щодо пріоритетної цільової програми. У ній подають загальне уявлення про ситуацію в тій галузі соціальної сфери, яка охоплена пріоритетною цільовою програмою. Також надають інформацію стосовно проблеми, яка стримує соціальний розвиток за відповідним параметром. На додаток до цього в цій частині вказують взаємопов'язані проблеми в інших галузях соціальної сфери, вирішення яких залежить, зокрема, від проблеми, розв'язуваної в межах конкретної пріоритетної цільової програми. Перша частина дає змогу подати проблему загалом, а також забезпечити коротку презентацію для замовника напряму програмних заходів.

Наступна частина присвячена детальному опису проблеми, яку необхідно вирішити з використанням як механізму регулювання тієї чи іншої галузі соціальної сфери пріоритетної цільової соціальної програми. Вимоги до детального опису проблеми полягають у тому, що з ряду численних параметрів необхідно виділити першорядні, а також менш важливі характеристики ситуації у відповідній галузі соціальної сфери. При цьому необхідно провести обґрунтування того, що ця пріоритетна цільова програма дасть змогу вирішити описувану проблему. Це обґрунтування повинно бути пов'язано з тим, що вирішення проблеми засобами програмних заходів дасть змогу забезпечити підвищення темпів соціально-економічного розвитку в країні. Для цього можуть бути обрані різні соціальні індикатори, серед яких, на наш погляд, важливими є соціальні стандарти в разі їх розробки. При обґрунтуванні використання програмного цільового методу слід також розглянути прогноз соціального розвитку, що дасть змогу вмонтувати пріоритетну цільову програму в стратегію соціального розвитку.

Після того, як проблема була сформульована й детально описана, в пріоритетній цільовій програмі формують безпосередньо цільовий блок. Він включає в себе список завдань, які необхідно вирішити за допомогою засобів та програмних заходів, і список цілей, яких необхідно досягти з їх допомогою. Формулювання цілей та завдань відповідає прогнозу й стратегії соціального розвитку, а також принципу системності. Крім цього, цільовий блок може враховувати й інші принципи, які безпосередньо пов'язані з реалізацією програми. Далі завдання програмних заходів ділять на етапи, послідовність яких визначається цілями,

поставленими розробниками програми. Від того, як цілі сформульовані в цільовому блоці, залежить загальний процес реалізації пріоритетної цільової програми. У цьому випадку постановка цілей пов'язана також з етапом попередньої оцінки альтернативних можливостей вирішення окреслених соціальних проблем, оскільки під час цієї попередньої оцінки розглядають й альтернативні цілі.

Оскільки пріоритетні цільові програми зачіпають досить серйозні комплексні проблеми, до складу будь-якої програми можуть бути включені пропозиції з калібрування чинної законодавчої бази, що регулює відносини у відповідній галузі соціальної сфери або з підготовки додаткових нормативно-правових актів. Інституційно-правова база є одним з найважливіших факторів, що забезпечують ефективність управління соціальною сферою [9, с. 41], у тому числі пріоритетних цільових програм.

Не менш важливою складовою в програмі є блок, присвячений конкретним діям за цільовою програмою. Тут мова йде про систему заходів, реалізація яких дає змогу вирішити поставлені завдання. Послідовне виконання поставлених завдань визначає напрямок руху до відповідних цілей. Зокрема, у пріоритетній цільовій програмі може бути сформоване дерево цілей і вибудовано паралельне дерево дій, де як гілки будуть представлені окремі дії, згруповані в більш великі гілки, які, у свою чергу, будуть також згруповані навколо основної мети конкретної пріоритетної програми. У межах цього блоку передбачено детальний опис виконуваних дій, тому що в цьому разі оптимальними є докладно представлені дії, з урахуванням їх зміни, якщо хід виконання пріоритетної програми буде скорегований у процесі її реалізації.

Конкретні дії в межах національного пріоритету повинні бути поділені за рівнями бюджетної системи відповідно до системи бюджетного федералізму. Як правило, до завдань центральних органів державної влади входить загальна координація діяльності всіх суб'єктів пріоритетної програми. При цьому безпосередні дії щодо їх реалізації повинні багато в чому здійснюватися на місцевому рівні.

Вищеперелічені складові тієї чи іншої пріоритетної програми дають змогу сформулювати наступну частину, яка обумовлює порядок фінансування програмних заходів. Тут основним завданням є розробка механізмів фінансування виконуваних дій у їх ув'язці з деревом цілей у межах відповідного пріоритету. Як і в попередніх блоках, фінансування пов'язане з рівнями бюджетної системи: певний рівень бюджетної системи відповідає за фінансування певних завдань. Треба додати, що одним з каналів фінансування практично завжди є приват-

ний сектор через соціальну відповідальність, яку бізнес може брати на себе. Відповідно, до завдань держави з управління соціальною відповідальністю бізнесу входить залучення бізнесу як одного із джерел фінансування [7, с. 131].

Наступний блок у межах пріоритетної цільової програми може бути пов'язаний з організаційними механізмами управління цією програмою. Перш за все, виділяють основний суб'єкт управління цими соціальними бізнес-процесами. У цьому разі поняття бізнес-процесів використовують як умовну категорію, що швидше відображає характер управління, ніж сутність. Як правило, у разі пріоритетних національних цільових програм процеси управління здійснюються на всіх рівнях бюджетної системи й можуть відбуватися як паралельно (коли на одному рівні управління здійснюють різні суб'єкти), так і послідовно-паралельно. Це передбачає, що паралельні процеси на одному рівні становлять у підсумку одне цільове спрямування в межах пріоритетної програми.

Формування організаційних механізмів управління передбачає розробку відповідної системи інформаційного забезпечення. Така система набуває особливої значущості в разі пріоритетних національних програм, оскільки всі програмні заходи здійснюються в умовах дуже високої невизначеності зовнішнього середовища [8, с. 41].

Ще один блок у пріоритетних цільових програмах пов'язаний з оцінюванням ефективності проведених дій. Оцінювання ефективності цільових програм передбачає розробку відповідних критеріїв. У найбільш просунутих пріоритетних програмах використовують систему критеріїв. У реальності оцінювання ефективності цільових програм є досить складним завданням, оскільки витратні показники, використовувані в бюджетному процесі, часто свідчать про протиставленні бюджетних витрат без урахування соціального ефекту.

Другою складовою економічного механізму державного регулювання соціальною сферою є індикативне планування. На думку ряду авторів [6, с. 37], індикативне планування виступає як сукупність процедур узгодження (координації) таких процесів:

- макропланування, представленого в стратегії розвитку соціальної сфери, а також у розділах бюджету, пов'язаних із соціальними витратами держави;
- мезопланування, представленого в прогнозах розвитку галузей соціальної сфери на рівні місцевого самоврядування;
- мікропланування, реалізованого в межах окремого об'єкта соціальної сфери.

Позитивна роль індикативного планування в системі державного регулювання соціальної сфери з урахуванням існуючих у ринковій економіці відносин власності

пов'язана з тим, що індикативне планування являє собою не просто інструмент державного регулювання, де об'єктом виступають органи державного управління та місцевого самоврядування, а також є саморегульованим механізмом. Це пов'язано з тим, що індикативне планування задає напрями, але не створює жорсткої прив'язки дій економічних суб'єктів, у тому числі в соціальній сфері, до встановлених норм і запланованих показників. Тут мова йде швидше про відповідність дій економічних суб'єктів у соціальній сфері обраним напрямом у межах стратегії соціального розвитку.

Певною мірою індикативний план схожий з програмно-цільовим методом у тому, що в ньому подано систему цілей, виражених у конкретних цільових показниках розвитку, до яких необхідно прагнути в процесі розвитку. Однак у цільових програмах, як правило, обрано одну послідовність обов'язкових дій, тоді як індикативний план дає змогу вибирати послідовність дій, виходячи з доцільності.

Існує кілька основних підходів до управління індикативним плануванням у галузях соціальної сфери [10, с. 159]. Перший підхід орієнтований на те, що управління індикативним плануванням у соціальній сфері є процесом макропланування при самостійності об'єктів соціальної сфери. Відповідно до цього підходу для галузей соціальної сфери має бути розроблена система цільових показників, що характеризують параметри державного регулювання. Відповідно, держава розробляє заходи соціальної політики, щоб забезпечувати досягнення цільових показників.

Другий підхід пов'язаний з положенням про те, що індикативне планування виконує інформаційну функцію щодо створення інформаційного простору при реалізації соціальної політики держави й функціонуванні механізмів регулювання галузей соціальної сфери. Інформаційний простір у межах індикативного планування задається за допомогою того, що держава може формувати напрями соціального розвитку, а розвиток соціальної сфери орієнтуватися на ці напрями.

Третій підхід являє собою точку зору на індикативне планування як на своєрідне приватно-державне партнерство в плані того, що бюджетний сектор у соціальній сфері має функціонувати з урахуванням деяких обов'язкових моментів у своїй діяльності, які встановлюються державою. При цьому приватні компанії в галузях соціальної сфери в ряді спеціально обумовлених випадків повинні співвідносити свою діяльність із встановленими державою соціальними зобов'язаннями.

У межах четвертого підходу держава виконує функцію координатора соціальних

проектів, здійснюваних приватним сектором у соціальній сфері. Координувальна роль держави доповнює інформаційне забезпечення соціального розвитку за допомогою методів індикативного планування.

Слід зазначити, що формування системи індикативного планування залежить від багатьох чинників. Особливо яскраво ця залежність виявляється в економіках, що перебувають у процесі трансформації. Зокрема, до таких економік належить і українська економіка, в якій на сьогодні триває становлення моделі індикативного планування. Цей процес характеризується різними тенденціями. З одного боку, у соціальній сфері відзначається зниження участі держави за рахунок зростання темпів комерціалізації соціальних послуг. З іншого боку, в Україні триває реалізація пріоритетних національних проектів, які формують контури майбутньої моделі індикативного планування в Україні.

Перспективною складовою механізму державного регулювання соціальної сфери є інститут соціальних стандартів. Використання соціальних стандартів у практиці державного регулювання соціальної сфери дає змогу вирішити два основні завдання: підготувати методологічну базу для ефективного визначення соціальних витрат і забезпечити економічні основи для формування єдиного соціального простору.

Соціальні стандарти є практичним втіленням державних соціальних гарантій, які створюють каркас для соціальної функції держави. При цьому процес реалізації державної соціальної функції в межах єдиного соціального простору стає більш упорядкованим і більш рівномірно розподіленим по всій території держави. На думку ряду авторів, соціальні стандарти відображають уявлення суспільства про рівень і якість життя; уся сукупність цих уявлень, виражених у вигляді вимог суспільства, визначає стандарт життя, або соціальний стандарт [4, с. 79].

Необхідно взяти до уваги, що соціальні стандарти як інститут характеризуються певною багатомірністю. По-перше, соціальні стандарти повинні мати інституційно-правову базу, що визначає основні види стандартів, їх функціонування в економіці й соціальній сфері, їх регулювання на різних рівнях державного управління, відповідальність за ті чи інші стандарти тощо. По-друге, соціальні стандарти, які повинні забезпечувати економічні основи соціальної функції держави відповідно до основних соціальних гарантій, у свою чергу, повинні бути забезпечені достатніми джерелами фінансування, якими на сьогодні більшою частиною є доходи державного бюджету. По-третє, соціальні стандарти повинні відповідати соціальним нормативам, які розробляються на науковій основі [4, с. 81].

Такий підхід дає змогу трансформувати науково розроблені соціальні нормативи у фінансові нормативи, які й виконують функцію ціни на соціально значущі блага та послуги в процесі бюджетного планування при визначенні структури й складу соціальних витрат.

Соціальні стандарти дають можливість забезпечити додаткову оптимізацію в процесі бюджетного планування. Це досягається за рахунок того, що в системі бюджетного федералізму з'являється ще один фактор, який сприяє оцінюванню бюджетних витрат з погляду їх відповідності нормативним потребам. Відповідно, місцеві бюджети отримують підставу для розподілу податкового тягаря між держаним та місцевими бюджетами на їхню користь. У випадку, коли система бюджетного федералізму побудована за принципом максимальної централізації бюджетних доходів, для місцевих бюджетів виникає формальний критерій для отримання міжбюджетних трансфертів у більшому обсязі для забезпечення покладених на них видаткових зобов'язань [5, с. 27].

Таким чином, потрібно приділяти особливу увагу проблемі соціальних бюджетних витрат місцевих бюджетів, а також оптимальної величини міжбюджетних трансфертів. Це зумовлено тим, що більшість соціальних послуг надають на місцевому рівні. Відповідно, державний бюджет не може брати на себе зобов'язання щодо організації виробництва соціально значущих послуг. Водночас органи місцевого самоврядування можуть зіткнутися (а на практиці це поширене явище) із ситуацією, коли їх організаційний потенціал у соціальній сфері буде стримувати відсутність достатнього обсягу фінансування, а надання міжбюджетних трансфертів – відсутність відповідних критеріїв надання коштів. Соціальний стандарт у частині нормативу подушного фінансування забезпечує саме такий критерій, що дає змогу місцевим бюджетам виконати покладені на них соціальні зобов'язання.

Соціальні стандарти як складові економічного механізму державного регулювання соціальною сферою створюють реальні умови для оцінювання якісних параметрів соціального розвитку. Насамперед, це стосується оцінювання бюджетних витрат, за рахунок яких забезпечується виробництво соціальних послуг. При цьому оцінювання бюджетних витрат і забезпечення соціальних стандартів пов'язані з організаційно-управлінськими аспектами, які виникають у зв'язку з досить високою інституційною складністю соціальних стандартів. Така складність зумовлена тим, що соціальні стандарти вимагають наявності дуже якісної нормативно-правової бази, що регулює не тільки безпосередньо самі соціальні стандарти, а й бюджетно-податкові відносини,

а також галузеву специфіку в соціальній сфері. Ще однією досить серйозною проблемою є організаційне забезпечення функціонування соціальних стандартів у системі бюджетного федералізму. Тут розуміється відповідальність кожного рівня бюджетної системи за ті чи інші соціальні стандарти.

**Висновки.** У статті розглянуто такі складові економічного механізму державного регулювання соціальною сферою: програмно-цільовий метод, індикативне планування й соціальні стандарти. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку вони є найбільш затребуваними в більшості економічно розвинутих країн світу. Це зумовлено цільовим характером програмно-цільового методу управління соціальною сферою, який у межах обраних пріоритетів розвитку дає змогу зосередити обмежені ресурси на вирішенні справді пріоритетних проблем, широкими перспективами з калібрування процесу соціального розвитку за допомогою індикативного планування та можливістю оцінити конкретний зміст соціального розвитку за допомогою системи соціальних стандартів.

У сучасній економіці ефективність цих складових може бути підвищена за рахунок використання комплексного підходу до місця й ролі кожної з них в економічному механізмі державного регулювання соціальною сферою. Індикативне планування надає можливості для вибору альтернативних пріоритетних цільових програм разом з тим, що соціальні стандарти забезпечують ефективний інструмент для регулювання обраної альтернативи.

#### Список використаної літератури

1. Бабич А. Соціальні програми підприємств / А. Бабич // Економіст. – 2012. – № 2. – С. 58–62.
2. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко ; М-во регіон. розвитку та буд-ва України, Акад. муніципал. управління. – К. : Наукова думка, 2010. – 296 с.
3. Бакуменко В.Д. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, С.О. Кравченко. – К. : [НАДУ], 2009. – 116 с.
4. Білинська М.М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : монографія / М.М. Білинська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2004. – 246 с.
5. Дорофійенко В.В. Планування у гуманітарній сфері регіону / В.В. Дорофійенко, В.М. Лобас, А.М. Устименко. – Донецьк : МПП "ВІК", 2002. – 180 с.
6. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монографія /

- В.І. Куценко. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.
7. Лобас В.М. Рационализация государственного социального управления: вопросы теории и практики / В.М. Лобас. – Донецк : ДонГАУ, 2003. – 245 с.
8. Огаренко В.М. Теоретичні засади соціологічної рефлексії адаптаційних процесів у засобах масової комунікації : монографія / В.М. Огаренко. – Энергодар ; Запоріжжя : [Вид-во КПУ], 2010. – 226 с.
9. Поважний О.С. Творчий розвиток суб'єктів управління: концептуальні засади та практика : монографія / О.С. Поважний. – Донецьк : [СПД Куприянов В.С.], 2010. – 348 с.
10. Управление социальной сферой : учебник / под ред. В.Э. Гордина. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – 289 с.

*Стаття надійшла до редакції 14.02.2013.*

---

### **Дегтярь О.А. Основные составляющие экономического механизма государственного регулирования социальной сферы**

*В статье рассмотрены программно-целевой метод, индикативное планирование и институт социальных стандартов как основные составляющие экономического механизма государственного регулирования социальной сферы. Предложены направления их усовершенствования.*

**Ключевые слова:** *социальная сфера, государственное управление, программно-целевой метод, индикативное планирование, социальные стандарты.*

### **Diegtiar O. The main components of the economic mechanism of state regulation of social**

*In the article the program-target method, indicative planning and institute social standards, as key components of the economic mechanism of state regulation of the social sphere. Directions for improvement.*

*Key words: social, governance, program-target method, indicative planning, social standards.*