

## МАКРОЕКОНОМІЧНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

УДК 338.242.4:364.043

**О.О. Євсєєва**

*Українська державна академія залізничного транспорту, м. Харків*

### ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СЕКТОРА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті показана роль сектора соціальних послуг в процесі реформування економіки України, обґрунтована модель взаємозв'язків в процесі регулювання сектора соціальних послуг, яка дозволяє виділити і реально оцінити ці взаємозв'язки та знайти напрями більш ефективної взаємодії, розроблена класифікація системи показників ефективності роботи сектора соціальних послуг.

*Ключові слова:* соціальні послуги, соціальна сфера, державне регулювання, ефективність.

В статье показана роль сектора социальных услуг в процессе реформирования экономики Украины, обоснована модель взаимосвязей в процессе регулирования сектора социальных услуг, позволяющая выделить и реально оценить эти взаимосвязи и найти направления более эффективного взаимодействия, разработана классификация системы показателей эффективности работы сектора социальных услуг.

*Ключевые слова:* социальные услуги, социальная сфера, государственное регулирование, эффективность.

The role of social service sector in the process of reforming the economy of Ukraine has been shown in the article, the model of intercommunications has been grounded in the process of adjusting of social services sector, allowing to distinguish and really estimate these intercommunications and to find the directions of more effective co-operation, the classification of the efficiency indices system social services sector's work has been worked out.

*Key words:* social services, social sphere, government control, efficiency.

Роль базового сектора сучасної економіки – сфери послуг, а також її ключової складової – ринку соціальних послуг, в умовах сучасного етапу розвитку світової економіки, а також економіки України, неухильно зростає. Нині процес реформування економіки України все більшою мірою набуває соціальної орієнтації, призводить до необхідності розробки механізмів ефективної взаємодії в умовах інформаційного суспільства всіх секторів економіки, сприяє створенню адекватної економічної та правової бази для формування нових суб'єктів соціальних взаємовідносин. Підвищення ролі державного управління сектором соціальних послуг, зміна його змісту в сучасних умовах дозволяє по-новому розглянути проблеми його вдосконалення. Регулююча і спрямовуюча роль держави при всій суперечності заходів регулювання, що спостережуються сьогодні, продовжує зберігатися.

В умовах сучасної соціально-економічної ситуації соціальна сфера набуває все більшого значення в розвитку громадського виробництва. Вона безпосередньо впливає на рівень добробуту та якість життя населення. Розробка науково обґрунтованої стратегії державного регулювання розвитку сектора соціальних послуг допоможе забезпечити вирішення економічних і соціальних завдань розвитку суспільства в сучасних умовах. У зв'язку з цим, усе більш актуальним стає детальне дослідження всіх аспектів існування ринку соціальних послуг, а також безпосередньо особливостей функціонування підприємств цього ринку, в першу чергу, з точки зору підвищення їх ефективності в сучасних умовах економіки знань, що доз-

волиють отримати найбільшу економічну вигоду для держави, а також повністю задовольнити соціальні потреби населення. Крім того, нині економічною наукою не запропонований комплекс розроблених методичних підходів до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням ефективного розвитку цього сектора економіки як у рамках певного регіону, так і соціальній сфері України в цілому. Ця обставина негативно позначається на рівні розвитку видів діяльності соціальної сфери, ускладнює вибір напряму соціальної орієнтації громадського відтворення. Таким чином, актуальність проведеного дослідження витікає з необхідності рішення комплексу соціально-економічних завдань щодо забезпечення ефективного управління розвитком сектора соціальних послуг, а також його адаптації до умов сучасного суспільства.

Проблеми вдосконалення організаційно-економічного забезпечення розвитку сектора соціальних послуг знайшли відображення в наукових працях багатьох провідних зарубіжних та українських учених. Вагомий внесок у розробку загально-методологічних і окремих аспектів проблеми розвитку сектора соціальних послуг зробили О. Амоша, В. Афанасьєва, Г. Беккер, А. Блінова, Б. Вейсборг, О. Гальчинський, М. Долішній, С. Дорогунцов, І. Калачова, І. Лукінов, А. Маршал, В. Мінеєва, Дж. Мінцер, В. Петті, Д. Рікардо, А. Сміт, С. Струмилін, Т. Шульц та ін. Методологічні питання використання економіко-статистичних методів в управлінні розвитком сектора соціальних послуг висвітлено в роботах В. Геєця, А. Головача, С. Герасименка, А. Єріної, М. Кизима, Р. Моторина, О. Осауленка, М. Чумаченка, В. Швеця та ін. Територіальні аспекти розвитку сектора соціальних послуг відображені в роботах О. Барановського, В. Куценко [1], В. Маркової, А. Мельник [2], О. Новікової, В. Новікова [3], Л. Омеляновича, С. Пакуліна [4], В. Столярова, А. Степаненка, С. Соболев, В. Третяк [5], Л. Чернюк, М. Фащевського та ін. Проте зазначена проблема залишається недостатньо вивченою як в українській, так і в світовій науці. Надзвичайно важливою для сучасної України є проблема налагодження такого організаційно-економічного забезпечення регіонального розвитку сектора соціальних послуг, який би на основі впровадження в реальну практику принципів прозорості, відповідальності, результативності сприяв би суттєвому підвищенню рівня економічної ефективності та досягнення соціальної справедливості в цій сфері.

Аналіз наявних досліджень вказує на відсутність у більшості з них комплексного бачення концептуальної моделі державного регулювання розвитку сектора соціальних послуг, пріоритетів його розвитку на коротко- та довгострокову перспективу, без чого неможливе обґрунтування адекватної для умов України стратегії реформування соціальної сфери та прийняття відповідних законодавчих актів.

Метою дослідження стали такі завдання: виявлення ролі сектора соціальних послуг в процесі реформування економіки України, обґрунтування моделі взаємозв'язків в процесі регулювання сектора соціальних послуг, що дозволяє виділити і реально оцінити ці взаємозв'язки і знайти напрями ефективнішої взаємодії; розроблення класифікації системи показників ефективності роботи сектора соціальних послуг.

Сучасні тенденції соціально-економічного розвитку українського суспільства вимагають виділення головної складової позитивних перетворень людини з її потребами у благах і послугах. Основні характеристики сучасного суспільства обумовлені й відтворюються на основі домінуючого впливу соціальної сфери як джерела послуг [6]. Послуги галузей соціального комплексу мають подвійний характер, тобто одночасно є споживанням благ і інвестиціями в людський капітал. Соціальні послуги належать до змішаних громадських благ, виробництво та спо-

живання яких визначається як індивідуальним попитом, так і потребами суспільства в цілому. Вони створюються та надаються в інтересах усього суспільства за рахунок застосування переважно розумової праці на основі її оцінки за допомогою показників морально-етичного характеру. При цьому їх виробництво та споживання можливе із застосуванням ринкових методів господарювання, а перераховані властивості суто громадських благ властиві незначній кількості соціальних послуг.

Міра конкуренції в області надання соціальних послуг залежить від конкретної галузевої групи (видів) послуг і соціально-економічних характеристик території. Більш успішно конкуренція розвивається в тих видах діяльності, де існує платоспроможний попит населення на послуги (медицина, освіта, культура), що дозволяє розвиватися альтернативним постачальникам, незалежним від бюджетних ресурсів. Також конкуренція характерна для великих міст, де некомерційні та комерційні структури більшою чи меншою мірою здатні конкурувати з муніципальними і державними установами, але на сільських територіях альтернативні постачальники практично повністю відсутні. Ті сегменти соціальної сфери, де послуги надаються неплатоспроможним або споживачам з низькою платоспроможністю (соціальне обслуговування, реабілітація інвалідів тощо) є сферою інтересів замовника (органів влади), який прагне до формування ринку соціальних послуг. Це пов'язано з гострою необхідністю розширення вибору постачальників соціальних послуг, підвищення їх якості й оптимізації бюджетних витрат. В основі створення та розвитку сектора соціальних послуг лежить ряд об'єктивних потреб в: перерозподілі громадських благ; захисті від нестабільного соціально-економічного становища; наданні різних видів соціальних послуг; соціальному контролю за девіантною поведінкою певної групи населення; індивідуалізації надання соціальних послуг; реалізації моделі співпраці в соціальній роботі; підготовці кваліфікованих кадрів соціального обслуговування; зведенні норм і правил надання всіх видів соціальних послуг. Діяльність установ, що надають соціальні послуги, дозволяє коригувати соціально-психологічний стан найуразливіших верств населення, стабілізувати соціальний стан суспільства в цілому, впливати на ці чинники з метою зниження рівня соціальної напруженості, її прогнозування в майбутньому.

Для кожного з членів суспільства інститут соціального обслуговування, опосередковуючи інституціональні цінності та норми, виступає у рамках соціалізаційного процесу регулятором соціальної поведінки. Розрив між реальним станом інституціональної сфери соціального обслуговування та потребами індивідів і суспільства в соціальних послугах привели до необхідності її трансформації на сучасному етапі розвитку.

Держава здійснює свої функції щодо підтримки та розвитку соціальної сфери як через систему існуючих державних інститутів, так і шляхом створення нових форм державної підтримки цієї сфери. Досягнення певної соціальної задоволеності населення проголошується одним з пріоритетних напрямів діяльності інститутів державної підтримки соціальної сфери.

Отже, означені вище причини, що обумовлюють необхідність державного втручання в розвиток сфери послуг в цілому і на ринку соціальних послуг зокрема, припускають також наявність ряду обмежень. У цих умовах основна роль держави полягає в тому, щоб, забезпечуючи ефективне функціонування ринку, захищаючи і підтримуючи конкуренцію, вона здійснювала стабілізуючу функцію сприяла коригуванню розподілу ресурсів і соціально справедливому розподілу прибутків й інші подібні функції. Ці функції держави мають яскраво виражений громадський характер і здійснюються через систему вертикальних інформаційних потоків. В той же час, взаємодіючи з підприємницькими структурами з приводу реалізації своїх

функцій, держава в умовах реформування соціальної сфери є повноцінним суб'єктом ринкових стосунків. Це положення має величезне значення для розвитку та доцільного поєднання різних форм і методів ведення господарської діяльності на ринку соціальних послуг. Це дозволяє забезпечити гнучкість і адаптивність цього ринку, збалансувати при цьому ринковий попит і пропозицію.

Для підвищення ефективності державного регулювання розвитку сектора соціальних послуг мною пропонується активно впроваджувати найсучасніші сервісні технології державного управління в цій сфері, які дозволять розширити ринок соціальних послуг, що надаються, і, одночасно, підвищити якість соціального обслуговування громадян. При цьому в якості основного завдання визначена розробка інструментів підвищення доступності, якості соціальних послуг через перетворення нормативно-правової бази і мезоструктури установ системи соціального обслуговування, підвищення ефективності соціальних витрат і розвиток соціального партнерства держави, влади, бізнесу, індивідів і громадських організацій. Основою організаційно-економічного механізму регулювання сектора соціальних послуг є принципово збалансована управлінська модель, що поєднує в собі державне регулювання з ринковими механізмами саморегулювання і забезпечує задоволення соціальних потреб населення.

Вироблення управлінських рішень у вигляді національно-пріоритетних проєктів, національних цільових програм і планів відбувається на основі компромісу між такими об'єктами державного регулювання, як: сектор державних соціальних послуг, який сприяє відтворенню населення, зміцненню сім'ї, збереженню здоров'я, працездатності, збільшенню тривалості життя, соціальній безпеці; сектор недержавних (громадських) соціальних послуг, який представлений спектром соціальних послуг, що реалізуються силами громадських формувань (організацій) і некомерційним сектором з їх відносно самостійними складними структурами, які прямо або побічно впливають на соціальні процеси; сектор виробництва матеріальних благ, включаючи сферу соціально відповідального бізнесу, який сприяє створенню умов, що дозволяють людині самостійно заробляти собі на життя, направляючи зусилля на підвищення життєвого рівня населення.

Інтегральна якість сектора соціальних послуг полягає в забезпеченні сприятливих умов для розвитку особистості, її соціального самопочуття, повнішої реалізації творчих здібностей, що чинять позитивний вплив на ефективність сфери виробництва матеріальних послуг. При цьому слід враховувати як специфіку, автономність інтересів, множинність цілей економічних суб'єктів, так і розуміння діалектичної єдності інтересів, що зумовлює їх сумісність і суперечність. Характеристика елементного складу та зв'язків в процесі надання соціальних послуг населенню служить передумовою для виявлення структурних властивостей сектора в цілому: горизонтальних, ієрархічних і змішаних. При цьому регулювання сектора державних соціальних послуг має бути орієнтованим на адаптацію установ до умов, що змінилися, і на створення передумов для стійкого розвитку в посткризовий період. Стійкість установ, що надають соціальні послуги, проявляє себе в тому, що результат їх розвитку може виступати в трьох варіантах: відновлення колишнього стійкого стану; утворення нового стійкого стану; руйнування (ліквідація).

Характерною особливістю **моделі взаємозв'язків в процесі регулювання сектора соціальних послуг** є можливість виділити і реально оцінити ці взаємозв'язки та знайти напрями ефективнішої взаємодії. До них слід віднести: ревізію виконання нормативно-правової бази; аналіз використання коштів по зобов'язаннях, нормах і умовах, чинниках впливу; зіставлення з минулим періодом і прикладами ефективного господарювання; застосування відповідних форм контролю; винесення ухвал по виявлених відхиленнях; формулювання пропозицій щодо усунення

порушень і ефективності використання ресурсів, враховуючи ідеї і особистий досвід оцінюючих експертів та ін. При цьому модель взаємозв'язків в процесі регулювання сектора соціальних послуг відбиває одночасно і специфіку рівня локальної території в особі установ, що надають соціальні послуги, і характер взаємодії з вертикаллю органів, що забезпечують функціонування сектора соціальних послуг (фінансування, аналіз результатів процесу, регулювання діяльності), із законодавчою і виконавчою гілками влади. Вона показує зворотний зв'язок як із споживачами соціальних послуг, так і з органами, що мають можливість впливати на якість виконання рішень. Ця модель забезпечує нейтралізацію або значне зменшення бюджетних ризиків; створює умови для стійкої діяльності за допомогою встановлення рівноважного стану, гармонізації інтересів організації в ефективному виконанні соціальних зобов'язань перед населенням з боку держави, територіальних органів і інтересів окремих працівників; сприяє послідовному внесенню інноваційних змін, оновленню технології. Ефект економічної синергії ґрунтується на гармонізації інтересів усіх учасників соціальних стосунків. Результатом посилення ефекту синергії є додаткова цінність, отримана від підвищення внутрішньої самореалізації системи державного регулювання, яка в сучасних умовах модернізації сектора соціальних послуг стає важливим засобом управління результативністю процесу забезпечення населення доступними і якісними соціальними послугами. Ефект синергії виникає тільки в результаті реальної консолідації можливостей, взаємодоповнення різних ресурсів суб'єктів державного регулювання. У цьому випадку він призводить до сукупного результату, який перевищує суму ефектів від діяльності розрізнених суб'єктів державного регулювання. У загальному вигляді одномоментний ефект економічної синергії від спільної діяльності всіх системоутворюючих суб'єктів ( $E_C$ ) можна оцінити за формулою:

$$E_C = E_{CДІ} - (E_{A1} + E_{A2} + \dots + E_{An}), \quad (1)$$

де  $E_{CДІ}$  – ефект від спільної діяльності суб'єктів сектора соціальних послуг після інтеграції;

$E_{A1} + E_{A2} + \dots + E_{An}$  – ефект автономної діяльності суб'єктів.

Формування нового організаційно-економічного механізму державного регулювання сектора соціальних послуг необхідно направити на зміну характеру стосунків, взаємодії між структурними елементами механізму та їх ролі в процесі управління соціальною системою. Побудова цього механізму передбачає зміну ролі органів державної влади як основного суб'єкта управління на основі реалізації наступних заходів: активне стимулювання суб'єктів господарювання, некомерційних організацій, а також окремих домогосподарств до збільшення їх долі участі в управлінні сектором соціальних послуг за допомогою податкових, кредитних, бюджетних механізмів і механізму державного замовлення; зміна підходів державних органів до надання соціальної допомоги населенню, що передбачає відмову від простого фінансування соціальних пілг і субсидій та широке застосування соціальних програм, спрямованих на стимулювання зайнятості та самозайнятості, розвиток особистої ініціативи, забезпечення отримання населенням прибутків і задоволення потреб індивідуумів; впровадження в органах державної влади регіонів України принципів і процедур управління по результатах.

Активна розробка і впровадження інноваційних технологій соціального обслуговування населення в регіонах України в останнє десятиріччя викликані рядом чинників, серед яких можна виділити демографічні зміни в структурі українського суспільства, що вимагають модернізації окремих типів установ; перегляду структури соціальних послуг, їх оплати; розширення ринку соціальних послуг; зміну стратегії надання допомоги, що має потребу з боку бізнес-співтовариства, перехід від добродійної діяльності відносно державних установ до збільшення долі недержав-

них установ, що фінансуються ними; підвищення професійних знань кадрів, які працюють з населенням, і, як наслідок, якісна зміна змісту їх професійної діяльності. Основними напрямками інноваційної діяльності в секторі соціальних послуг сьогодні є: розширення кола суб'єктів соціальної діяльності, залучення до процесу вирішення соціальних проблем широких верств населення, що призводить до збільшення соціальної активності і соціальної самодіяльності, а також до соціального самообслуговування населення; створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадських об'єднань на основі формування і використання інформаційних ресурсів; індивідуалізація соціальних послуг, відхід від масового виробництва; поява нових організаційних форм і технологій задоволення соціальних потреб. Одним із дієвих механізмів підвищення доступності та ефективності соціального обслуговування населення і одночасно зниження бюджетних витрат є формування інтегрованих структур, що здатні надавати населенню послуги багатопрофільного характеру, об'єднувати матеріальну базу і кадрові ресурси установ як сектора соціальних послуг, так і інших сфер діяльності, які входять до його складу, що дозволяє використовувати в процесі свого функціонування інноваційні технології.

Важливу роль в правильності й адекватності заходів, що приймаються, щодо розвитку сектора соціальних послуг має надання актуальних, достовірних і повних даних про потреби, стан і ефективність роботи сектора соціальних послуг органам державної влади, що дозволить підвищити якість і ефективність рішень, що приймаються ними, а також стратегічного планування і прогнозу. Необхідність об'єктивної оцінки всіх сторін функціонування сектора соціальних послуг обумовлює потребу в розробці комплексної системи показників діяльності установ, що надають соціальні послуги. При цьому комплексність досліджень в цій сфері обумовлена охопленням трьох взаємозв'язаних сегментів: масив клієнтів соціальних служб; інфраструктура установ, що надають соціальні послуги, класифікуються по типах; номенклатура соціальних послуг, що діляться по шести видах: економічні, медичні, правові, психологічні, педагогічні і побутові. Система показників ефективності діяльності організацій сектора соціальних послуг представлена в табл. 1.

#### **Висновки.**

1. Регулююча і спрямовуюча роль держави в розвитку сектора соціальних послуг продовжує зберігатися. Розробка науково обґрунтованої стратегії державного регулювання його розвитку сприяє ефективності прийнятих відповідних рішень.

2. Ефект синергії виникає тільки в результаті реальної консолідації можливостей, взаємодоповнення різних ресурсів суб'єктів державного регулювання сектора соціальних послуг.

3. В основу ключових показників оцінки ефективності роботи сектора соціальних послуг можуть бути покладені деякі єдині принципи, що мають бути прозорими і доступними для всіх соціальних служб. Вони не повинні суперечити таким положенням, як дотримання прав сім'ї, дітей і молоді, дотримання принципів рівності доступу до соціальних послуг і інших видів соціальної підтримки, партнерство фахівців в сфері соціального обслуговування, економія фінансових і матеріальних ресурсів, пріоритет етичних цінностей і прозорість діяльності, самооцінка і активна участь фахівців соціальних служб в оцінці ефективності соціальних послуг. Залучення громадськості до оцінки ефективності діяльності соціальних служб є одним з найважливіших напрямів створення досконалішої і збалансованої системи управління сектором соціальних послуг.

Таблиця 1. Система показників ефективності роботи сектора соціальних послуг

Ознака	Показники ефективності
1. Діяльність установ, що надають соціальні послуги	кількість установ, їх структура і динаміка; забезпеченість населення установами, що надають соціальні послуги; забезпеченість установ технікою, інвентарем; обсяг і структура фінансування; поширеність установ.
2. Соціальні послуги	кількість, структура і динаміка видів послуг; забезпеченість населення соціальними послугами; кількість і сума зроблених платних послуг; потреба в послугі; типи і види вживаних технологій; доступність послуг; своєчасність надання послуг; диверсифікація соціальних послуг.
3. Соціальні програми	фінансова ефективність програми; стійкість програми; успішність реалізації програми.
4. Персонал установ, що надають соціальні послуги	чисельність, склад і динаміка працівників установ; об'єм і структура підготовки кадрів; забезпеченість установ працівниками; забезпеченість населення соціальними працівниками; результати діяльності соціальних працівників.
5. Клієнти установ, що надають соціальні послуги	чисельність, склад і динаміка різних категорій клієнтів; охоплення населення послугами установ; потреба в соціальних послугах; поширеність звернень до установ; громадська думка населення.

Перспективи подальших наукових досліджень в цьому напрямі такі: розробка методичного підходу до оцінки ефективності бюджетних витрат сектора соціальних послуг; розробка підходів оцінки результативності надання соціальних послуг; застосування інформаційних систем підтримки ухвалення рішень в практику соціальної роботи.

#### Бібліографічні посилання і примітки

1. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) / В.І. Куценко. – Ніжин: Аспект-поліграф, 2008. – 818 с.
2. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: монографія / за ред. А.Ф. Мельник. – Тернопіль: ТНЕУ; Економічна думка, 2009. – 528 с.
3. Новиков В.М. Організація і розвиток соціальної сфери (зарубіжний і вітчизняний досвід) / В.М. Новиков. – К.: ІЕ НАН України, 2000. – 274 с.
4. Пакулін С.Л. Трансформація економіки і розвиток соціальної сфери / С.Л. Пакулін // Економіка: проблеми теорії та практики: збірник наукових праць. – Вип. 263: в 9 т. – Т. V. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2010. – С. 1337–1341.
5. Третяк В.П. Дослідження соціальної сфери: методологія та практика / В.П. Третяк. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2009. – 273 с.
6. Концепція реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=178-2007-%F0>

Надійшла до редколегії 25.04.2011