

УДК 338. 24. 364

Т.В. Пепа, д-р екон. наук, професор

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів

В.Л. Троян, канд. екон. наук, старший науковий співробітник

Інститут демографії і соціальних досліджень НАН України, м. Київ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

У статті проведено дослідження сучасних тенденцій розвитку державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. Визначено основні напрями його удосконалення.

В статье проведено исследование современных тенденций развития государственного регулирования социально-экономического развития регионов Украины. Определены основные направления его усовершенствования.

The article researches modern trends in the development of the state regulation of the social-economic development of the regions of Ukraine. The authors have also determined the main ways of its improvement.

Вступ. Посилення соціальної орієнтації економічних систем, підпорядкування економічного розвитку завданням розвитку людини – об'єктивний процес, який притаманний сучасному етапу цивілізаційного розвитку людства. Відповідно до нових домінантних соціально-економічних відносин зростає роль та значення держави в забезпеченні соціальних стандартів життя суспільства. В країнах з перехідною економікою, де відбуваються процеси суспільної трансформації, складність та суперечливість соціальних процесів настільки значні, що вимагають розробки та реалізації дієвої системи державного регулювання. Щодо України, то сучасний соціальний стан суспільства засвідчує, що основні соціальні ризики досягли масштабів, які можуть становити загрозу національній безпеці держави. Це є наслідком не тільки системної кризи, яка супроводжує трансформаційні процеси в країні, а й недосконалості державного регулювання соціальної сфери й, зокрема, її складової – соціальної інфраструктури.

Постановка проблеми. Вагомий внесок у розробку теорії державного регулювання зробили всесвітньо відомі вчені-економісти Дж. М. Кейнс, К. Макконнелл, А. Маршалл, Л. Ерхард, Дж. Стігліц, М. Фрідмен. Питанням розробки методології державного регулювання економічних процесів у ринковій економіці присвячені роботи таких видатних учених-економістів, як Л.І. Абалкіна, В.М. Гейця, М.І. Долішнього, І.І. Лукінова, С.В. Мочерного та інших. Безпосередньо проблемі формування і розвитку соціальної інфраструктури на державному та регіональному рівнях присвятили свої роботи українські вчені Д.П. Богиця, Н.М. Деєва, П.Б. Левін, В.М. Новіков та інші. Разом з тим, можна стверджувати, що, незважаючи на значний науковий доробок, розробка питань, які стосуються вдосконалення системи державного регулювання соціальної інфраструктури України, потребує подальшого вивчення. Це обумовлюється об'єктивними закономірностями сучасного соціально-економічного розвитку країни, а також тими суперечливими процесами, які виступають соціальними наслідками ринкової трансформації її економіки.

Результати дослідження. Соціальна орієнтація економіки України та перспективи її розвитку на інноваційній основі потребують підвищення якості рішень, які приймаються на різних рівнях управління щодо цієї сфери, їх відповідності вимогам часу, актуальним проблемам соціально-економічного розвитку країни, що, у свою чергу, вимагає посилення ролі держави в реалізації соціальної політики і розширенні діапазону соціалізації економіки.

Для дослідження теоретичних і практичних аспектів державного регулювання соціально-економічного розвитку, на наш погляд, необхідно визначитися з сутністю ряду еконо-

мічних термінів та понять, що формують уявлення про його масштаби й напрями, зокрема, таких, як держава та державне регулювання. В науковій літературі під державою здебільшого розуміють «особливу, універсальну організацію, що має публічну владу та спеціалізований апарат регулювання суспільних відносин» [1, с. 17], «основну політичну організацію суспільства» [2, с. 180], «апарат політичної влади в суспільстві» [3, с. 530], «купність органів і осіб, що концентрують у своїх руках економічну владу» та «всі види економічних ресурсів, чинників виробництва, грошових коштів, що перебувають у державній власності» [4, с. 97], «суверенну політико-територіальну організацію суспільства» [5, с. 42]. З позицій посилення соціальної спрямованості розвитку суспільства, особливо вирізняється визначення С. Мочерного, який під сутністю терміна «держава» розуміє «організацію економічної, політичної, правової, ідеологічної влади в суспільстві, за допомогою яких забезпечується цілісність і безпека, здійснюється виконання загальнонародських та класових соціально-економічних функцій» [6, с. 134].

Термін «державне регулювання» також не має однозначного визначення. Так, у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» він визначається як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [7].

На думку ряду вчених, державне регулювання – це система заходів держави для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і суспільства. Інші – інакше підходять до визначення цього терміну, розглядаючи державне регулювання з теоретичного і практичного погляду. Зокрема, з теоретичного погляду державне регулювання часто визначається як система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на перебіг соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної соціально-економічної політики. З практичного погляду – як сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної соціально-економічної політики.

У зарубіжній економічній літературі термін «регулювання» (від латинського *regulare* – підпорядковувати певному порядку) використовується у декількох аспектах. У широкому розумінні він ототожнюється з державним втручанням в економіку, а у більш вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією підприємницької діяльності.

Узагальнюючи різні точки зору, державне регулювання можна визначити як комплекс правових, економічних, організаційних, фінансових та інших заходів, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів господарювання в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей і пріоритетів.

Механізм державного регулювання, маючи як вертикальний, так і горизонтальний характер, залежить від наданих органами державної влади компетенцій, прав та повноважень. Регулювання здійснюється шляхом зміни, заміни, збереження, врахування старих чи створення нових параметрів (кількісних, якісних, просторових, структурних, часових) щодо регулюючого об'єкта, процесу чи системи через різні методи і засоби регулювання – інструменти, способи, заходи, механізми.

Правовою основою державного регулювання є законодавчі та нормативні акти, які визначають умови формування і функціонування для суб'єктів господарювання всіх форм власності та видів діяльності. Методами державного регулювання є способи впливу держави на них через законодавчі, виконавчі органи з метою створення або збереження умов діяльності відповідно до державної соціально-економічної політики. При застосуванні окремих методів державного регулювання необхідним є врахування причинно-наслідкової залежності від їх комплексної дії, обумовлених позитивними і негативними наслідками, які спричинені вигодами, витратами та недоліками. До основних засобів державного регулювання можна віднести: застосування обмежень, нормативів ліцензування, патентування і квотування; регулювання цін і тарифів; сертифікація та структуризація; надання інвестиційних та податкових пільг; реалізація державних та регіональних програм; надання субсидій, пільгових кредитів, цільових інвестицій.

Зазначимо, що особливого значення державне регулювання соціально-економічними процесами набуває в країнах з перехідною економікою. В них більш масштабний вплив на економіку здійснюють системні, структурні, валютно-фінансові кризи. Так в Україні, яка з другої половини 2008 р. опинилася в системній економічній кризі, остання розвивається більш глибоко, ніж в інших країнах світу, що є підтвердженням неефективності державного регулювання соціально-економічними процесами розвитку країни впродовж попередніх років. Необхідність швидкого подолання наслідків економічної кризи, забезпечення подальшого стратегічного розвитку України вимагає посилення ролі держави як системи, що забезпечує економічну безпеку країни та її населення і сприяє неухильному зростанню його добробуту.

У сукупності ключових проблем державного регулювання, які пов'язані з пошуком шляхів розбудови і трансформації економіки на ринкових засадах, подоланням кризових явищ в економічному та соціальному житті, важливого значення набуває вирішення завдань соціальної сфери. Серед основних завдань державного регулювання соціальної сфери у сучасних перехідних умовах можна виділити наступні: створення оптимальної структури й обсягу грошових доходів населення, що відповідає умовам функціонування ринку; зниження існуючого розриву між рівнем доходів різних соціально-демографічних груп населення; згладжування територіальної диференціації у масштабах країни; вдосконалення умов створення суспільних благ державою та ефективної соціальної інфраструктури.

Одним із найбільш трудомістких завдань державного регулювання соціальної сфери України, на наш погляд, є забезпечення ефективного розвитку соціальної інфраструктури, досягнення необхідної якості й характеру послуг, що надаються її галузями, для створення відповідних умов життєдіяльності та відтворення населення. В умовах ринкової трансформації розвиток соціальної інфраструктури є надзвичайно складним завданням, яке з урахуванням сучасної ситуації, що сформувалася в країні, перетворюється на складну проблему, пов'язану з тривалим процесом переорієнтації соціальних пріоритетів. Важливим за таких умов є забезпечення якісних характеристик соціальної сфери, що має реалізуватися через гарантування державою соціальної захищеності людини, підвищення рівня її життя, мінімізації соціальних диспропорцій.

Ситуація, що склалася сьогодні в соціальній сфері України, потребує більш активного втручання держави в регулювання процесів функціонування соціальної інфраструктури. У конкретних галузях цієї сфери державне регулювання має здійснюватися з урахуванням особливостей їх функціонування і ролі в забезпеченні соціальних стандартів життя населення, поліпшенні загальної соціально-демографічної ситуації в країні. Як відомо, серед галузей соціальної інфраструктури виділяються два основних рівня. До першого рівня відносяться галузі, послуги яких гарантовані громадянам Конститу-

цією України й утримуються в основному за рахунок коштів бюджету – освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізкультура і спорт, до другого – галузі, які надають послуги в основному на комерційній основі – торгівля, громадське харчування, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування.

Підґрунтям вибору принципів, методів та заходів державного регулювання розвитком соціальної інфраструктури може виступити досвід інших країн. Зокрема, модель державного втручання в розвиток соціальної інфраструктури, яка діє в країнах з розвинутою ринковою економікою, включає здебільшого всю систему методів і заходів соціально-економічного регулювання. Більшість з них є спробою покращення якості послуг через цілеспрямований зовнішній вплив, тобто вплив з боку держави у вигляді регулювання процесу ціноутворення, запровадження конкуренції серед підприємств і закладів соціальної інфраструктури.

Загальною тенденцією, яка простежується в країнах світу за останні 10-15 років, є значне розширення частки приватних постачальників послуг у сфері інфраструктури. Залучення приватного сектора до надання послуг у багатьох промислово розвинутих країнах дозволило урядам створити умови для регулювання, ціноутворення та управління інфраструктурними підприємствами в державному й приватному секторах. Як правило, форма забезпечення інфраструктури – приватна чи державна, залежить від особливостей розвитку країни, територіального розташування, характеристик послуги, традицій, менталітету та багатьох інших важливих чинників. Разом з тим діяльність приватного сектора в країнах, які розвиваються, часто обмежується інституційними нормами, що не сприяє стабільному зростанню частки приватного сектора.

Для сучасних умов України регуляторний вплив держави має проявлятися через забезпечення фінансування певної частини діяльності сфери соціальної інфраструктури, створенні відповідних соціально-економічних умов для реалізації її послуг, визначенні пріоритетів розвитку, формуванні необхідної для її успішного розвитку законодавчої бази, що спричиняє прямий і непрямий вплив на розвиток не тільки державного, але й приватного секторів.

Враховуючи недосконалість управлінської діяльності, державне регулювання організаційно-управлінської структури соціальної інфраструктури, основний принцип реорганізації її системи має полягати в децентралізації зі збереженням відповідальності за результати діяльності на кожному рівні системи, в збереженні управлінської вертикалі як передумови ефективного реалізації державної політики у сфері інфраструктури, раціональному розподілі коштів як компонента вдосконалення процесу використання матеріальних ресурсів та підвищення ефективності обслуговування.

Регуляторний вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури значною мірою пов'язаний з наявними фінансовими, інформаційними та іншими ресурсами. Сьогодні основними фінансовими джерелами підтримання, розвитку, оновлення, реструктурування складових інфраструктури є кошти державного і місцевого бюджетів, як це визначено чинним законодавством. У зв'язку з цим реалізація регуляторного впливу держави на розвиток соціальної інфраструктури тісно пов'язується з принципами використання фінансових ресурсів держави, до яких відносяться: наукова обґрунтованість, що дозволяє передбачати можливі наслідки дій держави у сфері бюджетних витрат і податкової політики; оптимальність, яка забезпечується таким співвідношенням фінансування галузей соціальної інфраструктури, що підтримує рівномірний її розвиток у довгостроковому періоді; ефективність, яка передбачає спрямування такого обсягу фінансових ресурсів, що забезпечить найкращий результат реформування галузей соціальної інфраструктури; єдність і взаємозв'язок усіх заходів бюджетно-фінансової політики, що має ґрунтуватися на синтезі двох підходів – прямого фінансування галузей і непрямих заходів забезпечення соціальної ін-

фраструктури До останніх відноситься система податкових пільг, позик і кредитів, інших важелів для створення сприятливих умов їх функціонування; оптимальність сполучення ринкових і неринкових фінансових інструментів, що вимагає відповідного рівня розвитку фінансової інфраструктури економіки.

Оцінка стану фактичного фінансування галузей соціальної інфраструктури демонструє зростання в 2000-2009 рр. інвестиційних витрат на програми і проекти її розвитку. Зокрема, відзначають позитивну динаміку бюджетного фінансування, а саме: істотне збільшення видатків на освіту, охорону здоров'я, а також на духовний і фізичний розвиток. Разом з тим це не розв'язує всіх проблем галузей соціальної інфраструктури, оскільки залишається доволі великий розрив між їх потребами і бюджетними видатками. Так, наприклад, у 2009 р. видатки на охорону здоров'я були профінансовані у сумі 36,6 млрд. грн (4 % ВВП) проти 15,5 млрд. грн у 2005 р., проте це майже вдвічі менше від мінімальної потреби, яка за розрахунками Міністерства охорони здоров'я України становить 56 млрд. грн [8]. Фінансування освіти у 2009 р. сягнуло 66,8 млрд. грн. проти 26,8 млрд. грн у 2005 р., при цьому коштів на освіту виділяється менше ніж передбачено законодавством – замість 10 % лише 7,3 % ВВП.

Забезпечити достатній рівень фінансування галузей соціальної інфраструктури, особливо в умовах кризи, досить складно. Це зумовлює необхідність розробки дієвих механізмів щодо стимулювання пошуку альтернативних джерел фінансування закладів соціальної інфраструктури та заходів, спрямованих на надання її якісних послуг.

Так як у країні переважну більшість видатків соціальної сфери передано на рівень громад для фінансування з місцевих бюджетів і видатки на соціально-культурну сферу (охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення) становлять переважну частину місцевих бюджетів, то це потребує для виконання цих соціальних зобов'язань держави відповідного фінансового забезпечення. Тривалий період реформування системи соціального захисту свідчить про наявність у сфері фінансування низки невирішених проблем. Зокрема, недостатність коштів місцевих бюджетів зумовлює більшу частину їх видатків на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, передусім на заробітну плату. Видатки, які б вирішували суттєві проблеми транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства, проблеми життєзабезпечення населення, залишаються недофінансованими.

Вважаємо, що власні кошти місцевих бюджетів мають спрямовуватися на забезпечення суто місцевих потреб, а видатки соціальної сфери мають фінансуватися закріпленими джерелами доходів, тобто загальнодержавними коштами і трансфертами.

Механізмом забезпечення фінансування видатків соціальної сфери з місцевих бюджетів є субвенції як трансферт цільового призначення, а серед них – субвенції соціального захисту населення, який потребує посилення стимулів до економії коштів та підвищення ефективності соціального захисту на місцевому рівні. В сучасних умовах варто не екстенсивно збільшувати обсяг соціальних видатків бюджету та розширення спектра соціального забезпечення, а радикально підвищити якість та ефективність надання послуг соціальної сфери, що забезпечить органічне поєднання завдань стимулювання економічного зростання та посилення його соціальної складової.

Розвиток соціальної інфраструктури супроводжується виникненням нових форм і методів управління матеріально-технічною базою суспільного розвитку (міжрайонне планування, комплексні програми розвитку територій, карти розподілу установ і т. д.). На жаль, формування інфраструктури як єдиного цілого не планується, а кошти, що виділяються на її розвиток, не відповідають загальним масштабам потреб людей. Місцеві органи влади не завжди мають повноваження і права, необхідні для участі у вирішенні важливих соціальних завдань.

Подальше вирішення проблем розвитку соціальної інфраструктури, реалізація програмно-цільових проектів потребує вдосконалення управління, більш чіткого розмежування компетенції (прав і обов'язків) відомств і підприємств, з одного боку, і місцевих органів влади – з другого. Чільне місце в системі заходів має зайняти впровадження нових взаємовідносин між органами управління та підприємствами й установами. Це розвиток і вдосконалення договірних відносин, проведення гнучкої податкової, кредитної політики, використання різного рівня пільг, формування замовлень та ін. Успішна реалізація заходів щодо вдосконалення системи управління потребує більш повного використання потенціалу території, що дозволить формувати об'єктивні стратегічні прогнози розвитку соціальної інфраструктури.

У забезпеченні розвитку соціальної інфраструктури важливе значення має законодавче регулювання. Саме чітко виписані законодавчі й нормативно-правові акти, а також їх узгодженість є головною умовою проведення ефективної державної соціальної політики. Законодавча й нормативна база регулювання галузей соціальної інфраструктури у наш час перебуває на стадії формування й потребує вдосконалення. Якість чинних законодавчих і нормативно-правових актів є незадовільною через дублювання тих самих питань у різних правових документах, причому трактування їх змісту в окремих випадках є різним, а іноді й суперечливим. Значна кількість нормативно-правових актів прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства й об'єктивних економічних законів, належного теоретичного обґрунтування, характеризується неузгодженістю і непослідовністю, а також необґрунтованістю окремих положень, які неможливо виконати. Так, у Законах України «Про освіту», «Основи законодавства про охорону здоров'я» та «Основи законодавства України про культуру» передбачене забезпечення державою бюджетних асигнувань на освіту й охорону здоров'я в розмірі, не меншому ніж 10 %, а на культуру – не менше 8 % від національного доходу.

Ці норми є не достатньо обґрунтованими, по-перше, у зв'язку з тим, що в сучасній економічній практиці для характеристики макроекономічних процесів використовується показник ВВП, а не національного доходу і, по-друге, ці норми ще жодного разу з моменту ухвалення названих законодавчих актів не були виконані. До речі, забезпечити їх не в змозі навіть найрозвинутіші країни світу.

Привертає увагу й неузгодженість державних заходів соціальної політики, розрахованих на найближчий період та віддалену перспективу. В більшості законодавчих актів стратегічні пріоритети зводяться до завдань тактичного характеру в економічній, соціальній та інших сферах суспільного розвитку країни. Відсутність довготермінової стратегії з чітко визначеними пріоритетами й цілями є однією з основних суперечностей сучасного соціального й економічного розвитку України. Саме тому першочерговим завданням держави, як системи що забезпечує соціальні гарантії суспільства, є розробка з наступною реалізацією стратегії соціального розвитку країни, складовою частиною якої має бути й стратегія розвитку соціальної інфраструктури.

Висновки. Необхідною умовою соціально-економічного прогресу суспільства, подальшого розвитку соціальної сфери та її матеріально-речового підґрунтя – соціальної інфраструктури є регуляторний вплив держави, який визначається розробкою відповідного інструментарію для практичного здійснення взятих державою зобов'язань щодо забезпечення гідних соціальних стандартів життя населення. Перехід від проголошення соціальних гарантій суспільства до їх реальної реалізації здійснюється на основі відповідної матеріальної бази, якою за сучасних умов в Україні виступають в основному кошти державного та місцевих бюджетів. Розробка і планування сучасної системи фінансування розвитку соціальної інфраструктури має здійснюватися як з урахуванням національних умов, так і міжнародного досвіду, для якого характерним для стимулювання

розвитку інфраструктури є використання приватних інвестицій, а також проведення бюджетної децентралізації, інституційних перетворень тощо. Для умов України регуляторний вплив держави має бути посилений з метою забезпечення фінансової стабільності розвитку соціальної інфраструктури, формування необхідної для її успішного розвитку законодавчої бази, створення відповідних соціально-економічних умов для реалізації послуг її галузей. У зв'язку з цим першочерговим завданням держави, як системи, що забезпечує соціальні гарантії суспільства, повинна стати розробка стратегії соціального розвитку країни, складовою частиною якої має бути стратегія розвитку соціальної інфраструктури.

Список використаних джерел

1. Роль держави в довгостроковому економічному зростанні / за ред. Б. Є. Кваснюка. – Х.: Форт; К.: Ін-т економічного прогнозування, 2003. – 424 с.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / С. И. Ожегов; под общ. ред. проф. Л. И. Скворцова. – М.: ОНИКС 21 век; Мир и образование, 2004. – 1200 с.
3. Новий тлумачний словник української мови: в 3-х т. Т. 2. – К.: Аконт, 2001. – 776 с.
4. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 77 с.
5. Сисой Ю. В. Управління формуванням місцевих бюджетів в економіці: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економіки» / Ю. В. Сисой. – Донецьк, 2001. – 19 с.
6. Мочерний С. Держава / С. Мочерний // Економічна енциклопедія: у 4-х т. Т.1 / за ред. С. В. Мочерного та ін. – К.: Академія, 2000. – 313 с.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
8. Шляхи реформування охорони здоров'я та медичного страхування в Україні: матеріали парламентських слухань від 20 травня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua / zakon / new / par_sl/ SL200509.htm.