

## СФЕРА СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НЕЮ: БАЗОВІ ТЕОРЕТИЧНІ УЯВЛЕННЯ

*У статті визначаються базові засади державного управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг, зокрема такі його складові, як мета, завдання, принципи та напрями. Підкреслюється необхідність стратегічного управління соціальною сферою в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** соціальна сфера, суспільні послуги, соціальна інфраструктура, соціальна політика, державне управління, змішана економіка.

*В статье формулируются основные принципы государственного управления в социальной сфере как сфере общественных услуг, в частности, такие его составляющие, как цель, задачи, принципы и направления. Подчеркивается необходимость стратегического управления социальной сферой в современных условиях.*

**Ключевые слова:** социальная сфера, общественные услуги, социальная инфраструктура, социальная политика, государственное управление, смешанная экономика.

*In the article are determined the basic principles of social sphere governance as the sphere of the social services, including its goals, tasks, principles, directions. Emphasizes that it's needing the strategic social sphere governing in the modern conditions.*

**Key words:** social sphere, social services, social infrastructure, social affairs, government, mixed economy.

**Постановка проблеми.** Сучасна цивілізована людина повинна мати відповідний рівень доходів, освітньо-професійний потенціал, належні умови проживання, культурний розвиток, соціальні права та гарантії. У соціальній політиці демократичної держави завжди неодмінно присутня орієнтація на зростання рівня та якості життя населення, що передбачає: створення, підтримку та розвиток систем колективного життєзабезпечення населення, певних територій проживання; створення умов для розширення соціальних можливостей людини, задоволення її потреб у соціальній мобільності, самореалізації.

Стратегічний курс України на побудову соціальної держави передбачає пріоритетність досягнення соціальних цілей, орієнтацію на людські цінності, що визначають отримання нової якості життя громадян. Тому на сьогодні головним завданням соціальної політики в Україні є підвищення рівня життя та поліпшення якості життя населення.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Ця проблематика є вкрай актуальною для України в контексті розбудови демократичної, соціальної, економічно модерної, конкурентноздатної на світовій арені держави. Різні аспекти, проблемні моменти та суперечності становлення та реалізації

соціальної політики в Україні, її окремих складових, зокрема соціального захисту, соціальних послуг, регулювання соціально-трудових відносин та зайнятості протягом пострадянського періоду вітчизняної науки були предметом досліджень у працях таких науковців, як Е. Лібанова, О. Палій, А. Гриненко, П. Шевчук, В. Новіков, Б. Надточий, Т. Кір'ян, С. Вегера, А. Сіленко, В. Яценко, К. Бондарчук, Т. Кожан та інші.

Проте бракує саме загальнотеоретичних уявлень стосовно управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг. Зокрема, у працях, присвячених державному управлінню соціальною сферою розкриваються здебільшого питання філософії соціального управління як управління суспільним розвитком (Л. Ільчук); універсалії державотворчої діяльності як такої та специфіка галузевого управління (С. Ківалов), у той час як поза увагою залишаються питання розвитку соціальної інфраструктури, принципи надання суспільних послуг населенню за умова багатуокладної економіки тощо.

**Мета дослідження** полягає у визначенні базових засад (цілей, завдань, принципів-орієнтирів, критеріїв ефективності тощо) в державному управлінні соціальною сферою як сферою суспільних послуг в умовах змішаної економіки.

**Викладення основного матеріалу дослідження.**

У сучасну добу спостерігається неухильне зростання ролі людських, соціальних факторів у різних сферах продуктивної діяльності суспільства. Цей процес призводить до підвищення суспільного значення соціальної сфери, яка представляє собою те «поле», у якому відбувається становлення, розвиток та функціональна віддача людини як соціальної істоти, учасника процесів суспільного відтворення, формування відповідних соціальних зв'язків та процесів. Соціальна сфера, за словами Г. І. Осадчої, ніби «пронизує» і внаслідок цього реально інтегрує у єдину систему відносин всі суто функціональні сфери суспільства (економічну, політичну, культурну тощо) [5, с. 9].

Конкретніше, соціальна сфера – це соціальна система, яка виконує завдання із забезпечення життя й діяльності людини, соціального добробуту, якості життя населення, розташовуючись за межами безпосередньо матеріального виробництва. Для наочності: це вся система життєзабезпечення, «починаючи від пологових будинків і закінчуючи культурою поховання» [6, с. 627].

Ведучи розмову про життєзабезпечення та його систему, доцільно, слідом за професором М. І. Волгіним та його співавторами по фундаментальному російському підручнику «Соціальна політика», виділити три групи вітальних потреб особистості, ступінь задоволення яких безпосередньо вказує на якість її життя та сприятливість соціального середовища життєдіяльності, а значить, і на завдання, що їх має вирішувати соціальний комплекс: а) потреби, пов'язані з життєзабезпеченням (зокрема житлова потреба); б) потреби, які зумовлюють становлення особистості (потреби, пов'язані зі станом комфорту, блага як в матеріальному, так і в культурному плані); в) потреби, які «дозволяють відтворювати людину як творчу особистість» [6, с. 628]. Для реалізації завдань, пов'язаних із задоволенням таких потреб, саме їй потрібна розвинена, розгалужена сфера суспільних послуг з її організаційно-економічним вираженням у вигляді соціальної інфраструктури з відокремленням відповідних галузей.

Поняття «суспільні послуги» у вітчизняній літературі наразі відсутнє; близьке ж до нього за значенням поняття «соціальні послуги» уживається в різних значеннях у наукових джерелах і нормативних актах зі сфери соціальної політики.

У руслі даної статті будемо орієнтуватися на уявлення про те, що суспільні послуги є продуктом чинної в суспільстві соціальної інфраструктури, постаючи перед населенням, як їх споживачем, у вигляді життєво необхідних благ, характерних для цивілізованого суспільства.

Виходячи з цього, можна запропонувати наступне визначення: суспільні послуги – це особливий вид послуг, що зумовлюють задоволення вітальних потреб людини, її життєзабезпечення, сприяють її життєдіяльності та соціально-культурному розвитку. Головною особливістю суспільних послуг є їхній вітальний характер: вони

насамперед зумовлюють виживання та підтримку певного стану життєдіяльності (охорона здоров'я, соціальне забезпечення, житлові послуги); у подальшому – формування та розвиток особистості у фізичному, культурному та духовному плані (освіта, культура і мистецтво, фізична культура і спорт).

В умовах соціальної держави мають місце закріплені конституційно соціальні права кожної людини, громадянина на одержання суспільних послуг, причому в державному секторі – на безкоштовне, пільгове обслуговування або надання послуг за соціально доступними (неринковими) розцінками. Таке право забезпечується реальним застосуванням важелів державного управління, серед яких: конституційні норми та законодавчі акти, державні соціальні стандарти й гарантії, соціальні програми, державний сектор суспільних послуг та державне регулювання комерційної діяльності в соціальній сфері, загалом – активна, цілеспрямована та достатньою мірою фінансована соціальна політика.

Наявність суспільних послуг, соціальних благ формує сприятливе середовище життєдіяльності особистості, соціальної групи, територіальної громади, є показником цивілізованого способу життя. Суспільні послуги є не лише ключовим фактором соціального розвитку: вони здатні породжувати так звані «зовнішні ефекти», маючи економічне, культурне, демографічне, соціально-політичне значення. Зокрема, економічне значення суспільних послуг проявляється у їхньому значенні в плані відтворення робочої сили, трудового потенціалу суспільства, а також у наявності значної сфери докладання суспільної праці (зайнятості); демографічне значення полягає у сприянні кількісного та якісного відтворення населення та його головного осередку, сім'ї.

Не випадково російський вчений Г. І. Осадча визначає функцію соціального відтворення основною функцією соціальної сфери як такої [5, с. 10]. Для виконання цієї функції суспільні послуги мають відповідати таким вимогам: вони мають бути доступними, якісними, комплексними й такими, що адаптуються до динаміки зростання суспільних потреб.

У свою чергу, галузевий підхід до соціальної сфери дає уявлення про її структурну побудову у вигляді: галузей суспільних послуг; соціальної інфраструктури як організаційно-економічний механізм виробництва та надання того чи іншого виду послуг безпосередньо одержувачам.

Соціальну інфраструктуру слід уявляти як комплекс підприємств, споруд, та установ, які на певній території забезпечують необхідні матеріальні та культурно-побутові умови життя населення й тому, за словами Г. Осадчої, «створюють умови для задоволення всього комплексу потреб (вітальних і соціально-діяльнісних) з метою відтворення людини та суспільства» [4, с. 105]. Параметрами ефективності її функціонування слід вважати: кількість організацій та установ; їх

матеріально-технічна база, включаючи кількість пасивних об'єктів (ресурсний потенціал); обсяги послуг, що надаються, та кількість споживачів, що обслуговуються; територіальне охоплення населення тощо.

Загалом, при оцінці ефективності функціонування соціальної інфраструктури формується система індикаторів, що включає об'єктивні та суб'єктивні, нормативні, оптимальних і мінімальних показників, дозволяючи оцінювати обсяги, доступність і якість суспільних послуг для населення. Усі показники можна поділити на 3 групи: об'єктивні показники розвиненості; їх відповідність щодо прийнятих стандартів, нормативів; суб'єктивні оцінки населення, що є споживачем послуг соціальної сфери. Завжди актуальними проблемами організації інфраструктурної системи суспільних послуг слід вважати:

- територіальне розташування об'єктів соціальної інфраструктури; враховуючи принципи фізичної доступності таких об'єктів для відвідувачів, охоплення території проживання інфраструктурою, що забезпечує базовий набір суспільних послуг, співвідношення об'єктів різної форми власності тощо;

- визначення пропорцій між безкоштовними та платними послугами, принципів розрахунку тарифів платних послуг;

- фінансування та утримання об'єктів соціальної інфраструктури;

- програмування розвитку соціальних комплексів.

Соціальна сфера та соціальна інфраструктура є предметною складовою державної соціальної політики. Одне з найбільш вдалих визначень самого наукового поняття «соціальна політика», дане М. І. Волгінім, саме й представляє її як «діяльність держави в соціальній сфері, що переслідує певні цілі, співвіднесені з конкретно-історичними обставинами, підкріплена організаційними та пропагандистськими зусиллями, фінансовими ресурсами і розрахована на певні етапні соціальні результати» [6, с. 25].

Загальний зміст державного управління в соціальній сфері, спираючись на позицію відомого вітчизняного фахівця-правознавця С. В. Ківалова, можна представити таким чином:

- правове забезпечення, регулювання життєдіяльності та процесів, що мають місце в соціальній сфері через прийняття законодавчих актів, рішень органів державної влади;

- створення системи центральних і місцевих органів управління із відповідними компетенцією, повноваженнями;

- проведення організаційних та інших заходів із вдосконалення структури та підвищення ефективності державного управління;

- розгляд найважливіших питань на рівні центральних органів влади, визначення пріоритетів політики в соціальній сфері, розробка і реалізація соціальних програм;

- здійснення фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності в соціальній сфері;

- створення мережі соціальних установ, які задовольняють потреби населення у соціальних послугах [1].

На думку українського автора Л. І. Ільчука, загальними критеріями ефективності державного управління, які можна віднести й до управління соціальною сферою, соціальною сферою слід вважати:

- законність рішень і дій відповідних управлінських структур і працівників, оскільки дотримання правових та інших встановлених норм є елементарною передумовою ефективності управління;

- реальність впливу управлінської діяльності на стан і розвиток об'єктів управління, оскільки будь-які управлінські рішення і дії втрачають усякий сенс, якщо вони не спрямовані на об'єкти управління і, у кінцевому результаті, не забезпечать їхнього реального функціонування й розвитку;

- глибина врахування і вираження в управлінських рішеннях і діях докорінних і комплексних потреб, інтересів і цілей людей;

- характер і обсяг взаємозв'язків із трудовими колективами, широким колом людей, демократизм діяльності, що за будь-яких витрат завжди підвищує її обґрунтованість і результативність;

- авторитетність рішень і дій управлінських структур і працівників;

- правдивість і доцільність управлінської інформації, яка доводиться до суспільства управлінськими структурами і працівниками [3].

Якщо ж виділити базові засади управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг, що відповідає за добробут та підвищення якості, цивілізованості життя й життєдіяльності населення, то їх можна представити в такому вигляді:

1. Основна мета: гарантування суспільного добробуту та його зростання у відповідності до зростання раціональних потреб людей.

2. Стратегічні цілі: підтримка рівня життя на рівні оптимальних стандартів життєзабезпечення та відтворення; підвищення якості життя у плані розширення соціально-культурних можливостей людини, стимулювання зростання відповідних потреб.

3. Загальні принципи-орієнтири: наявність державних соціальних гарантій на рівні проголошених прав, оптимальних соціальних стандартів, що конкретизують зобов'язання держави в соціальній сфері; забезпечення доступності базового набору суспільних послуг (як в плані територіальної доступності, та і в матеріальному плані) для всіх категорій населення із одночасним пільговим режимом їх надання певним групам, що потребують державної соціальної підтримки; регулювання та встановлення певних меж ринкового начала, приватного сектору в соціальній сфері в плані недопущення її надмірної комерціалізації, втрати нею провідних соціальних функцій; розвиток сфери суспільних послуг, соціальної інфраструктури на засадах програмно-цільового управління відповідно до динаміки зростання прогресивних потреб членів суспільства.

4. Завдання: створення умов для відтворення населення та цивілізованого способу його життєдіяльності, збереження його здоров'я; укріплення сім'ї, турбота про підрастаюче покоління; благоустрій територій проживання; підвищення рівня освіти, культури та рівня здатності до праці; сприяння цивілізованому відпочинку, фізичному й духовному розвитку членів суспільства.

У сучасних умовах у виробничому плані сфера суспільних послуг, її інфраструктура представляє собою модель змішаної економіки. За визначенням російських фахівців А. М. Бабича і Є. В. Єгорова, змішана економіка – це такий тип господарського механізму, який сполучає ринкові та планові начала, приватну і суспільну власність на засоби виробництва, капіталізований та соціалізований сектори. Виходячи з цього, дані автори цілком справедливо наголошують на тому, що в основі змішаної економіки лежить принцип оптимального поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості [2, с. 11]. Це й має бути основним критерієм суспільної оцінки її функціонування, а також і державного управління такою системою.

У західних країнах із ринковою економікою та сильною соціальною політикою становлення змішаної економіки сектору суспільних послуг відбувся протягом II половини XX століття в умовах підвищення вимог до відтворення робочої сили та загальних процесів суспільної демократизації повоєнної доби. У наукових колах та в громадській думці все більш розвивалося уявлення про те, що ринок виявляється неспроможним не лише працювати на принципі соціальної справедливості, але й має суто економічні обмеження. Фахівці відмічали низьку зацікавленість приватних структур у виробництві типових загальнодоступних наборів послуг, їхню принципову неспроможність й неготовність робити соціальні інвестиції стратегічного характеру [7, с. 7, 43-44]. Саме тому держава й брала на себе роль головного гаранта підвищення суспільного споживання та головного соціального інвестора, виконуючи тим самим своє соціальне призначення, а також виступаючи як потужний фактор економічного росту.

Сучасна модель змішаної економіки у сфері суспільних послуг представляє собою двоповерхову конструкцію [2, с. 13]:

1. Неринковий сектор установ державної, комунальної форми власності, громадських організацій. Його завдання: реалізувати базовий набір загальнодоступних послуг у обсязі та якості, що відповідають державним соціальним гарантіям, забезпечують відповідні конституційні соціальні права й тим самим формують соціально прийнятні стандарти рівня/якості життя населення.

2. Ринковий сектор приватних виробників. Його завдання: розширення номенклатури та підвищення якості послуг понад унормований, гарантований суспільним сектором базовий набір послуг, забезпечуючи громадянам з високими доходами можливість свободи вибору.

За визначенням Л. Судас та М. Юрасової, державне регулювання соціальної сфери – це

система законодавчих, виконавчих і контролюючих заходів прямого та опосередкованого характеру стосовно діяльності господарюючих суб'єктів та ринкової кон'юнктури [8, с. 53]. Здійснюючи свою соціальну політику в умовах змішаної економіки суспільних послуг, соціальна держава знаходить ефективні пропорції, баланс між різними укладами, не допускаючи ані повного одержавлення, ані надмірної комерціалізації суспільних послуг. Щодо приватно-підприємницької діяльності держава вдається до регулювання ціноутворення (тарифів), стимулювання приватних виробників до виконання соціальних програм, захищає права споживачів та надає підтримку пільговим категоріям населення в плані доступності послуг у приватному секторі (наприклад, ветеранам). Основне питання – це обсяг гарантованого державою загальнодоступного набору суспільних послуг (благ) і, відтак, допустимі межі ринково-комерційного начала у соціальній сфері.

Як зазначає з цього приводу Л. І. Ільчук, у жорстких умовах ринку окремо взяті господарські одиниці і підприємницькі структури не можуть одиною мірою займатися управлінням соціальною сферою держави. Цю найважливішу функцію призначені виконувати органи влади. Саме держава своєю регулятивною роллю зобов'язана компенсувати, усувати недоліки, споконвічно властиві ринковій стихії, встановлювати «правила гри» [3]. Тому, за словами А. М. Бабича та Є. В. Єгорова, у соціально розвинених країнах «переважає неринковий сектор або регульований ринок із потужною системою соціального страхування та гарантіями всім або більшості громадян. Вільний ринок у такому випадку є додатковим, забезпечуючи задоволення диференційованого попиту громадян понад державних гарантій...». Навіть в однієї з найбільш ринкових країн, США, за даними цих авторів, 90 % дітей відвідують державні школи, 80 % студентів – державні ВНЗ, а у сфері охорони здоров'я 40 % витрат припадає на долю уряду [2, с. 33; 39].

Тепер уявимо собі наслідки суцільної приватизації (роздержавлення) соціальної сфери, переведення її на рейки суто комерційного розрахунку. На погляд автора статті, керованих галузей соціальної сфери, що виробляє й розподіляє соціальні послуги, у структурі діяльності такого суспільства не існуватиме: замість них на ринкових засадах функціонує сфера індивідуальних комерційних послуг, виробником яких є бізнес, тобто, утворюється ринок соціальних за своїм призначенням послуг й благ.

Приватний підприємець як головний суб'єкт цього ринку, працюючи на засадах комерційної доцільності (особливо за слабкості чи відсутності соціального та державного контролю), не робить різниці між, наприклад, освітніми та перукарськими послугами, медичним страхуванням і страхуванням приватного авто тощо. Тим самим єдиним критерієм одержання послуги стає не соціальна потреба людини, а її платоспроможність як покупця. Системними інституціями тут виступають

клієнтура, сервісні центри, конкуренція, інфраструктура, що в сукупності утворює ринок послуг, відповідне законодавство, податковий державний контроль тощо. За критеріями якості, сервісу та іншими економічними параметрами індивідуалізовані послуги на ринку соціальних послуг будуть мати високі стандарти – спрацюють закони ринкової конкуренції: боротьба за покупця, високі вимоги та платоспроможність клієнтури.

Відтак, сфера суспільних послуг, побудована виключно на бізнес-засадах, на принципі орієнтації на платоспроможного клієнта, буде позбавлена головного – соціальності. Сфера послуг у вигляді ринку сприятиме не об'єднанню, а роз'єднанню людей, не солідарності, а соціальній конкуренції, соціал-дарвінізму.

Не можна не вказати в цьому зв'язку, що для України з її культурною матрицею такий життєустрій є неприйнятним насамперед із цивілізаційної точки зору, вже не говорячи про соціальні, моральні та навіть економічні руйнівні наслідки.

**Висновки.** Підсумовуючи матеріал статті, наголосимо на тому, що саме стратегічне управління соціальною сферою як сферою суспільних послуг, що спирається на визначену систему цілей, завдань, принципів та структурних складових, забезпечуватиме вирішення основних соціальних завдань розвитку суспільства.

Натомість недооцінка цього виду державного управління є особливо небезпечним в умовах економічних перетворень, модернізації виробництва, адже саме в соціальній сфері відбувається

формування вагомих чинників економічного зростання у постіндустріальну добу – людського капіталу у вигляді систематизованих знань, кваліфікації, інформованості, здоров'я, загальної та професійної культури, сукупного попиту й споживання різноманіття товарів і послуг різного характеру.

Пріоритетність державного управління соціальною сферою в Україні означає пошук реальних шляхів до більш високого рівня демографічної та соціальної безпеки населення, покращення здоров'я та зростання тривалості життя, вирішення житлового питання, подальшого розвитку освіти, культури. Неприпустимим виглядає згортання соціальних програм та зменшення рівня гарантій, обсягів суспільних послуг населенню за рахунок держави та суспільних інституцій. Населення України не може задовольнитись «соціальним мінімумом», а має сподіватися на безпечне, цивілізоване життя.

Тому ефективне управління соціальною сферою, окрім суто гуманітарної складової, має створювати умови для соціального добробуту населення, працюючої людини задля нарощування та ефективного використання її трудового потенціалу.

Таким чином, виважена соціальна політика у сфері суспільних послуг має вагоме значення як стимулятор економічного зростання й добробуту суспільства. Це саме і є одним із ключових факторів прогресивного соціально-економічного розвитку України в довгостроковій перспективі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Административное право Украины : [учебник] [Электронный ресурс] / [под общ. ред. С. В. Кивалова]. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с. – Режим доступа : <http://lawdiss.org.ua/books/559.doc.html>.
2. Бабич А. М. Экономика и финансирование социально-культурной сферы : [учебное пособие] / А. М. Бабич, Е. В. Егоров. – Казань, 1996. – 242 с.
3. Ільчук Л. І. Державне управління соціальною сферою в Україні [Електронний ресурс] / Л. І. Ільчук. – Режим доступу : [http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27](http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27).
4. Осадчая Г. И. Социология социальной сферы : [учебное пособие для высшей школы] / Г.И. Осадчая. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Академический проект, 2003. – 334 с.
5. Осадчая Г. Социальная сфера: методология анализа и управления / Г. Осадчая // Общество и экономика. – 2000. – № 9/10. – С. 8–29.
6. Социальная политика : [учебник] / [под общ. ред. Н. А. Волгина]. – 2-е изд. стереотип. – М. : Экзамен, 2004. – 736 с.
7. Социальная политика буржуазного государства / С. Н. Надель, Ф. Е. Бурджалов, М. Б. Кольчугина и др. ; [отв. ред. С. Н. Надель]. – М. : Наука, 1987. – 208 с.
8. Судас Л. Г. Маркетинговые исследования в социальной сфере : [учебник] / Л. Г. Судас, М. В. Юрасова. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 272 с.

**Рецензенти:** Багмет М. О., д.і.н., професор;  
Коробов В. К., к.соц.н., доцент.

© Фесенко А. М., 2013

Дата надходження статті до редколегії 12.04.2013 р.

**ФЕСЕНКО Артур Михайлович** – кандидат історичних наук, доцент кафедри соціології Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** соціологія праці та управління.