

Список джерел

1. Амосов О.Ю., Латинін М.А. Конкурентна політика. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
2. Герасименко А.Г. Конкурентна політика: економічний зміст та напрями вдосконалення. Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. 2014. № 1. С. 27–33.
3. Горбаль Н. І., Романишин С. Б., Когут У. І. Імплементация в Україні антимонопольного законодавства Європейського Союзу. Науковий вісник НЛТУ України. 2016. Вип. 26.2. С. 182–190.
4. Гринспен А. Антимонопольное регулирование. *Экономическая политика*. 2007. № 4. С. 36–37
5. Карпенко Н. Методичні підходи до антимонопольного контролю держави за процесами концентрації та економічної концентрації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 12. С. 84–88.
6. Кизим М.О., Іванов Ю.Б., Деретування економіки: проблеми та перспективи. Монографія: Кизим М.О., Іванов Ю.Б., Зінченко В.А., Іванова О.Ю., Четцова-Терашвілі Т.М. та ін., під заг. ред. проф. Кизима М. О. і проф. Іванова Ю. Б. Х: ВД «Інжек», 2014. 288 с.
7. Мороз О.В., Несен Л.М., Філатова Л.С., Альтернативні теорії ринку та їх використання в регулятивній політиці. *Економіка розвитку (Economics of Development)*. 2015. № 1 (73). С 20–26.
8. Смирнова К.В. Правове регулювання конкуренції в Європейському Союзі: теорія і практика: монографія. Одеса : Фенікс, 2017. 490 с
9. Соловьева О.А. Государственное регулирование предпринимательства в условиях трансформации современной экономики: Монография. Челябинск: Челябинский государственный университет, 2012. 156 с.
10. Janke F., Packova M. Effect of competition among suppliers on public procurement efficiency. *Economic Annals-XXI [Економічний часопис-XXI]*. 2016. Vol. 159. P. 39–42.
11. Kwoka J.E., White L.J. (eds.). *The Antitrust Revolution*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 2009. 654 p.
12. Shapiro C. The 2010 Merger Guidelines: From Hedgehog to Fox in Forty Years. *Antitrust Law Journal*. 2010. №77. P.701-759

**PRINCIPLES OF IMPROVEMENT OF THEORETICAL GROUNDS OF THE POLICY OF
REGULATION AND DEVELOPMENT OF THE SOCIAL SPHERE**

Verkhovod I.,

PhD, associate professor

Bohdan Khmelnytskyi Melitopol State Pedagogical University

Verba D.

PhD, associate professor

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

**ПРИНЦИПИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ І
РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ**

Верховод І.,

Кандидат економічних наук, доцент

Мелітопольський державний педагогічний університет

імені Богдана Хмельницького

Верба Д.

Кандидат економічних наук, доцент

ДВНЗ Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана

Abstract

The factors have been led upon in the article which are determined the contracts in the requirements of the organization of the resource providing of the social sphere. The list of the most general principles of the adaptation of the policy of the development of the social sphere to the specific conditions of the certain country is made.

Анотація

У статті наведено фактори, що визначають відмінності у вимогах до організації ресурсного забезпечення соціальної сфери. Складено перелік найбільш загальних принципів адаптації політики розвитку соціальної сфери до специфічних умов певної країни.

Keywords: social sphere, socio-economic efficiency, policy of development and reforming of the social sphere.

Ключові слова: соціальна сфера, соціально-економічна ефективність, політика розвитку і реформування соціальної сфери.

Одним з провідних факторів диференціації соціально-економічної ефективності національних економічних систем в першій чверті XXI століття стала здатність їх соціальної сфери адекватно відповісти на виклики та збурення глобального господарського середовища. Суспільства, які втілюють кращі поточні досягнення людства щодо соціально-економічної ефективності, відрізняються здатністю соціальної сфери гармонійно узгоджувати суперечності, які формують «нездоланні перешкоди розвитку» для країн, що відстають від глобальних трендів поліпшення умов людського розвитку. Зокрема, поєднувати великі обсяги ресурсів, що виділяються на функціонування соціальної сфери із досить високими стандартами суспільної ефективності їх використання, масовість охоплення формами соціальної підтримки з виваженою диференціацією доступу до створюваних благ та забезпечуваних в межах соціальних програм можливостей. Сучасна Україна, на жаль, залишається прикладом далеких від ідеалу параметрів вирішення цих завдань. При цьому, незважаючи на наявність багатьох специфічних, галузевих та функціональних проблем, ми вбачаємо системні основи такої ситуації в ідеології та процедурно-методичному забезпеченні управління розвитком соціальної сфери. Загальні принципи, пріоритети, що покладені в основу управління рухом ресурсів в межах соціальної сфери блокують процеси поширення провідного досвіду, погіршують чутливість до потреб суспільства, ускладнюють адекватну алокацію ресурсів для їх задоволення, позбавляють методологічної основи для обґрунтованого нормування обсягів витрачання ресурсів та контролю й аналізу одержаних суспільних результатів.

В результаті, підсистема управління ресурсним забезпеченням соціальної сфери (економічне управління її відтворенням) перетворюється на провідний чинник низької суспільної ефективності її функціонування. Зокрема, пріоритетність принципів фінансової збалансованості поточних витрат і видатків, замість оцінки альтернативної вартості використаних ресурсів зумовлює «поточну мільйонна економію», яка обертається майбутніми мільярдними втратами. Непрозорі та провокуючі корупцію процедури поєднання «жорстких» і «м'яких» бюджетних обмежень для різних напрямів діяльності слабо узгоджуються з декларованими пріоритетами розвитку соціальної сфери. Вкрай формальні, не чутливі до добробуту цільової аудиторії методики оцінки результативності використання ресурсів унеможливають поширення провідного досвіду, «нівелюють» значущість задоволення споживачів, як фактору диференціації ресурсного забезпечення різних осередків виконання функцій соціальної сфери.

Яскравим прикладом таких методичних прогалин може бути те, що лише на 27-му році незалежності в Україні актуалізувалась суспільна дискусія з приводу диференціації рівня оплати працівників освітньої та медичної галузей, як важливої умови подолання кричущої недостатності винагороди, на-

віть для простого збереження запасів людського капіталу цих галузей. Також показовим є відвертий саботаж спроб запровадження процедур, що дозволили б надати оцінкам споживачів певної ваги серед факторів розміру персональних заробітків в соціальній сфері: її адміністративна система докладає максимальних зусиль для збереження непрозорої та неконтрольованої монополії у питаннях розпорядження ресурсним забезпеченням. Наведене свідчить, що дослідження, присвячені удосконаленню інформаційно-методичного забезпечення оцінювання ефективності використання ресурсів соціальної сфери мають високу актуальність для прикладної науки.

Відповідно, метою статті є перегляд поширених у науковій літературі підходів до відображення природи і ознак ідентифікації соціальної сфери національної економіки, як основи удосконалення теоретичних засад політики регулювання і розвитку соціальної сфери.

У науковій літературі теоретичні основи ідентифікації соціальної сфери формуються, переважно, виходячи з її бачення як «сукупності галузей», що об'єднуються за наявністю певних спільних ознак. Наприклад, визначення соціальної сфери як «Сфери національної економіки, до якої входять такі складові: освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво, туризм, фізична культура і спорт, соціальний захист і соціальне забезпечення населення ... Соціальну сферу необхідно розглядати з точки зору двох взаємозалежних сторін: як підсистему національної економіки; як сукупність галузей народного господарства, програм і заходів, спрямованих на поліпшення якості життя населення» [1, С. 369], або як «системи економічних відносин, що формуються в сфері освіти, культури і мистецтва, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства та в інших її галузях в умовах обмеженості ресурсів. Економічні відносини в цій сфері складаються в процесі відтворення соціальних благ, що набувають як речової форми, так і форми послуг, або корисного ефекту праці, що споживається в процесі його виробництва. Соціальний комплекс відноситься до третинного сектору народного господарства – сфери послуг, що є складовою частиною народного господарського комплексу, а, значить, входить до загальної системи економічних відносин, підпорядковується загальним економічним законам, пануючим у певному суспільстві» [2, С. 369]. Такі визначення лише констатують, що певні галузі прийнято відносити до соціальної сфери, не визначаючи природу, причини, спільні риси продуктів, чи параметрів діяльності установ, які належать до них. Визначення, що відображають спроби виокремити такі риси, що об'єднують ці галузі (їх продукти) за важливими для розуміння галузевої специфіки економічних відносин в цій сфері ознаками, здебільшого констатують неринковий характер відносин, які фактично існують у вітчизняному суспільстві. Прикладом можуть слугувати такі визначення соціальної сфери як: «система галузей, що в сукупності представляють одну з основних сфер

виробництва – невиробничу сферу», або «сукупність галузей, що безпосередньо пов'язані та найбільше визначають рівень життя населення та доступність для нього основних благ, необхідних для формування і розвитку особистості...» [3].

У контексті дослідження проблем відтворення людського капіталу соціальна сфера розглядається українськими дослідниками у більшості випадків як сфера освоєння відповідних інвестицій – інвестицій в людський капітал, незалежно від специфіки технологій задоволення потреб людини в благах, важливих для формування і розвитку її капіталу [4; 5]. Використання таких підходів в процесі розробки теоретичної бази політики, на нашу думку, невіправдано звужує сферу пошуку оптимальних, для певних сегментів соціальної сфери, механізмів ресурсного забезпечення, спрощує механізми виявлення, оцінки пріоритетності і, відповідно, черговості задоволення соціальних потреб населення, викривлює систему цільових і контрольних показників для планування і оцінки результатів діяльності установ соціальної сфери.

Розпочинати розробку аналітико-теоретичного забезпечення політики розвитку і реформування соціальної сфери варто з досить абстрактних принципів, що узагальнюватимуть суперечливий та неоднозначний досвід організації ресурсного забезпечення і нормування доступу до благ, створюваних в цій сфері.

Зокрема, до переліку факторів, що визначають фундаментальні відмінності у вимогах до організації ресурсного забезпечення та нормування доступу до благ, створюваних в соціальній сфері традиційно відносять такі.

1. Чисельність споживачів, масштаби суспільства. Країни з невеликим населенням і великі країни стикаються, переважно, з різними «критичними обмеженнями» та «вузькими місцями» в процесі вирішення проблем соціальної сфери. При цьому, власне уточнення такої залежності, обмеження, що накладають на розвиток соціальної сфери порівняно невелика чисельність населення, специфічні проблеми, що виникають у порівняно великих країнах саме по собі є актуальною темою наукового пошуку. Адже вихідні теоретичні рамки дослідження, передбачають, по-перше, ідентифікації характеру ефекту масштабу: чи супроводжується зростання масштабів діяльності скороченням, зростанням питомих витрат на створення продукції, чи залишає їх приблизно сталими. По-друге, ідентифікацію X-ефекту: зростання масштабів діяльності супроводжується втратою керованості, поширенням «м'яких бюджетних обмежень», зменшенням якості нормування витрат ресурсів. Проте як само ці два ефекти (ефект масштабу та явище «X-неефективності» за Лейбенштайном) поєднуються та змінюються залежно від масштабів певної країни – завжди проблема, вирішення якої вимагає врахування специфічної інституціональної структури певної країни.

2. Рівень доходів переважної частини населення. Рівень доходів населення не лише визначає масштаби економічних можливостей, які можуть

бути задіяні для ресурсного забезпечення соціальної сфери і використовуються – в міру виявлення суспільних потреб і переваг та нормування обсягів витрачання ресурсів для їх задоволення. Рівень доходів визначає також два вкрай важливі для організації ресурсного забезпечення соціальної сфери параметри. По-перше, якість регулятивних та управлінських інститутів. Відомо, що відносна глибина бідності в найбідніших країнах невелика порівняно навіть з розмірами національного ВВП, а у порівнянні з масштабами ресурсів, якими оперують міжнародні організації, що виступають донорами програм з боротьби з бідністю – потреби цих країн виглядають просто сміхотворно. Наприклад, для усунення явища крайньої бідності в багатьох африканських країнах достатньо перерозподілити на користь нужденних не більше 5% національного доходу [6], проте бюрократична машина цих країн виявляється настільки неспроможною, що виконати це завдання виявляється неможливим. Проблеми неоптимального менеджменту суспільних ресурсів спостерігаються в усіх країнах, проте також яскраво виражається і зв'язок: вища інституціональна якість пов'язана з вищим рівнем доходів населення, а нижчі доходи – навпаки, поєднуються здебільшого з вагомими проблемами щодо якості регулювання, надійності контрактів, розміру трансакційних витрат – ознаками низької інституціональної якості. При цьому, необхідність, критичну важливість підтримки такого зв'язку для досягнення сталості зростання і розвитку визнана науковою спільнотою [7].

По-друге, особливості поведінки домогосподарств, яка є одним з визначальних детермінант розвитку соціальної сфери. Схильність до заощадження, схильність до ризику, професійно-кваліфікаційна мобільність населення – всі ці параметри, з одного боку детерміновані рівнем доходів, з іншого – суттєво впливають на умови розвитку соціальної сфери. Отже, відмінності в рівні доходів зумовлюють принципово різні моделі поведінки домогосподарств, як пріоритетного споживача і джерела ресурсів для функціонування соціальної сфери.

3. Наявна в країні інституціональна структура. Незважаючи на те, що норми, правила, стереотипи поведінки, цінності традиційно відносять до «м'яких» факторів розвитку (вважається, що їх зміни не висувають жорстких вимог до ресурсного забезпечення, тривалості періоду, необхідного для оновлення), насправді, такі елементи інституціональної структури суспільства спричиняють вагомим обмеження розвитку соціальної сфери. Яскравий приклад дає Україна, де інституціональні обмеження, успадковані ще від часів СРСР «застигли» майже на 30 років, блокуючи вирішення критично важливих для розвитку соціальних галузей проблем. Зокрема, врахування оцінки споживачів для диференціації масштабів фінансування установ соціальної сфери, врахування не лише формальних кваліфікаційних характеристик, а й поточних результатів діяльності персоналу для диференціації рівня оплати праці тощо. Перші, поки дуже недосконалі кроки (запровадження принципів «гроші ходять за пацієнтом»

та «гроші ходять за студентом» у фінансування медицини й освіти) були зроблені на 27-му році незалежності, а їх «запровадження на місцях» відбувається під таким тиском адміністративного апарату, що поширено перетворюється на власну антитезу. Отже і та структура норм, правил, процедур і стереотипів поведінки, цінностей, рис корпоративної культури, яка склалась в суспільстві, зокрема її складова, що регламентує мотиви, стимули та процедури діяльності з приводу ресурсного забезпечення соціальної сфери виступає важливим обмеженням можливих шляхів (траєкторій) розвитку соціальної сфери в одних країнах, і могутнім важелем, передумовою динамічного її розвитку – в інших.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Відповідно до такого загального переліку факторів диференціації бажаних і досяжних моделей розвитку соціальної сфери, спробуємо скласти і перелік, (поки найбільш загальних) принципів адаптації політики розвитку соціальної сфери до специфічних умов певної країни.

1. Принцип диференціації масштабів ресурсного забезпечення осередків (установ) соціальної сфери, залежно від суспільних результатів їх діяльності. Саме за механізмом дотримання цього принципу і відрізняються принципово комерційні та конкурентні (з одного боку) і некомерційні та некомерційні (з іншого) сегменти економіки – з усім комплексом зумовлених цією відмінністю наслідків щодо ефективності використання ресурсів. Конкурентні ринки вирішують проблему такої диференціації єдиним відомим людству об'єктивним та ефективним (бо теоретично – дозволяє розраховувати на Парето-ефективний розподіл ресурсів) способом. Тисячі споживачів, маючи вибір (оскільки ринок конкурентний) та керуючись власними уподобаннями і платоспроможністю визначають, кого саме із створювачів певних благ вони заохотять своїми споживчими витратами. В сфері створення неринкових благ (якими б не були мотиви, що зумовили бажаність неринкової пропозиції – наявність великих екстерналій, чи прагнення дотримуватись принципів соціальної справедливості тощо) такий механізм диференціації не діє. І це породжує надскладні проблеми, від вирішення яких залежить здатність соціальної сфери виконувати свої суспільні функції, перетворюватись на джерело імпульсів розвитку, а не осередок проїдання бюджетних коштів.

Для дотримання першого принципу, можна виділити два інструментальні.

1.1 Необхідність забезпечення вагомості споживацької оцінки благ, створюваних в соціальній сфері, як фактору диференціації масштабів фінансування (ресурсного забезпечення) її установ. Значна частина благ, створюваних в соціальній сфері споживається індивідуально (зокрема критично значущі для визначення агрегованих результатів роботи соціальної сфери послуги освіти й охорони здоров'я), а оцінка споживачів є не єдиним, проте

провідним критерієм результативності використання ресурсів, виділених для надання таких послуг. Це уможливує та зумовлює бажаність врахування оцінки споживачів як фактору диференціювання ресурсного забезпечення установ соціальної сфери. Проте вирішення цього завдання є надзвичайно складним та вимагає вирішення цілого комплексу технічних проблем (достовірне інформування споживача, зберігання та аналітична обробка даних, що дозволить оцінювати діяльність виконавців та установ в контексті довгострокових, а не лише оперативних наслідків їх діяльності, розподіл відповідальності між установою та окремими виконавцями для формування диференційованих рейтингів професійного рівня других та якості роботи перших тощо).

1.2 Наявність у споживачів достатньо широкого вибору установи (осередку використання ресурсів) соціальної сфери, що буде надавати йому блага. Ця вимога зумовлена багатьма, проте в першу чергу, трьома провідними факторами. По-перше, така ситуація сприяє збалансуванню «сил впливу» на умови взаємодії між споживачем благ, створюваних в соціальній сфері і установою, що їх надає (виробляє). По-друге, розширює «базу порівняння», що мають споживачі, визначаючи свою оцінку діяльності установи соціальної сфери. Нарешті, по-третє, формує основу для дієвих механізмів вираження оцінки, що водночас, гарантує її виваженість (наприклад, вибір ВУЗу студентом, вибір медичної установи – пацієнтом) та може використовуватись як основа диференціації фінансування установ соціальної сфери (вже згадувані системи «гроші ходять за студентом», гроші ходять за пацієнтом).

2. Принцип уникнення монополії певного механізму фінансування. Цей принцип відображає необхідність конкуренції не лише між установами соціальної сфери, а і між альтернативними (чи взаємодоповнюючими) механізмами їх фінансування. Яскравий приклад важливості збереження «інституціонального розмаїття» наводить Е. Острьом, звертаючи увагу, що «стандартизація» механізмів фінансування шкільної освіти в США (які до реформи налічували ледь не десяток альтернативних рівнів й джерел фінансового забезпечення, зокрема й значну кількість альтернативних рівнів бюджетного фінансування) зумовила явне погіршення як показників охоплення шкільною освітою, так і рівня передчасного припинення навчання. Вигоди від «економії зумовленої стандартизацією та універсалізацією» інститутів часто не перебивають втрат, що зумовлюються руйнуванням тонких та адаптованих до специфічних індивідуальних умов певних спільнот договорів, які забезпечують високу ефективність стимулів і мотивів до конструктивної, взаємовигідної поведінки.

3. Важливість розвитку інститутів самоорганізації та представництва для всіх стейкхолдерів функціонування і розвитку соціальної сфери. Спільноти споживачів, громадські наглядові ради, професійні спільноти тощо – вкрай важливі та

необхідні елементи збалансування інтересів й заохочення тих моделей поведінки, які дозволяють підвищувати суспільну ефективність використання ресурсів соціальної сфери та протидіють надмірній формалізації критеріїв оцінювання діяльності її акторів. Наприклад, для сучасних освітнього, медичного, наукового сегментів соціальної сфери в Україні, існує ціле коло дуже вагомих завдань, вирішення яких є недосяжним, через відсутність розвинутої системи професійної експертизи, яка користувалась би беззаперечним авторитетом в професійній спільноті та у споживачів послуг відповідних сегментів. Так само і відсутність дієвої самоорганізації споживачів послуг системи охорони здоров'я суттєво знижує суспільний ефект будь яких спроб її реформування.

4. Принцип узгодженості зростання рівня централізації управління діяльністю певної підсистеми установ соціальної сфери і стандартизації створюваних нею благ. Високий рівень централізації управління та пов'язана з ним економія на умовно постійних витратах виправдовують себе лише у випадку, коли об'єкт управління спеціалізується на дуже обмеженому колі стандартних благ, створення і надання яких здійснюється в усталених, також стандартних організаційних умовах. І навпаки, урізноманітнення благ, що надаються об'єктом управління в соціальній сфері вимагає децентралізації, передавання управлінських повноважень ближче до осередків безпосередньої взаємодії зі споживачами, посилення управлінської автономності установ соціальної сфери.

Власне конкретизація форм реалізації цих загальних принципів для конкретних умов галузей, секторів та сегментів соціальної сфери на певному

етапі її розвитку та в певному суспільному контексті формує найбільш перспективне, на нашу думку поле подальших досліджень в галузі вдосконалення політики регулювання і розвитку соціальної сфери.

Перелік джерел

1. Національна економіка: Тексти лекцій / О. П. Тищенко, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.; За заг. ред. А. Г. Савченка. – К. : КНЕУ, 2007. – 528с.
2. Бабич А. М., Егоров Е. В. Экономика и финансирование социальной сферы. – Центр Экспертизы и Маркетинга КТУ, 1996. – 512 с.
3. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Монографія / За наук. ред. д.е.н., проф. чл.-кор. НАН України Б. М. Данилишина / РВПС України НАН України. – Ніжин, ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2008. – 818 с.
4. Грішнова О. А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки. – К. : Т-во «Знання», К., – 2001. – 254 с.
5. Бондар І. К., Сологуб О. П., Антошкіна Л. І., Бідак В. Я., Ільїч Л. М., Кичко І. І. Інтелектуалізація людського капіталу: монографія / І. К. Бондар (ред.). – К. : Корпорація, 2008. – 264 с.
6. Раух Дж.Е., Джеральд М. М., Філіпенко А. Основні проблеми економіки розвитку – Київ: Либідь. – 2003 р. – 688 с.
7. Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. – М.: АСТ, 2016. – 693 с.