Богдана ШУЛЮК

ПАРАДИГМА СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ СФЕРИ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Охарактеризовано зміну соціально-культурних пріоритетів України в умовах економічних трансформацій. Аргументовано необхідність побудови стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг у контексті вирішення проблем, пов'язаних із підвищенням якості й ефективності надання суспільних послуг. Окреслено напрями розвитку зазначеної стратегії.

Стабільний економічний розвиток країни неможливий без урахування чисельних соціальних факторів, потреб членів суспільства. Реалізувати це завдання на центральному рівні можливо за допомогою формування стратегічних пріоритетів розвитку соціальної держави, які є не лише інструментом прогнозування, але дають змогу ефективніше й прозоріше використовувати бюджетні кошти на соціальні цілі, запобігти виникненню соціальних ризиків у країні.

Проведені реформи в Україні свідчать про домінування пріоритетності розвитку економічних процесів. Поряд з тим, цілям побудови системи соціально-культурного розвитку держави, важелям підвищення рівня і якості життя громадян не приділялось необхідної уваги. Фрагментарність вирішення проблем функціонування сфери соціально-культурних послуг зумовлена відсутністю у період економічних трансформацій системного підходу до вибору та реалізації її пріоритетів. Концептуальна неусвідомленість соціальної складової та "відокремлене" розуміння "економічного" й "соціального" спричинили вторинне значення соціальних цілей порівняно з економічними, адміністративними та політичними. У зв'язку з цим доцільним є окреслення пріоритетних напрямків соціально-культурного розвитку держави в контексті забезпечення належного рівня життя і добробуту населення, досягнення соціальної справедливості в процесі реалізації економічної політики.

У сучасній економіці зазначені питання ще не набули належного рівня зацікавленості з боку вітчизняних науковців. Загалом увага таких вчених, як В. Геєць, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, І. Молчанов, Д. Полозенко, В. Савич, О. Самошкіна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій акцентується на проблемах і пріоритетних напрямах удосконалення механізму реалізації соціально-культурних цілей з урахування впливу на суспільство. Відтак, метою статті є дослідити парадигму стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг на кожному етапі державотворення та окреслити засади побудови її нової моделі.

Запроваджена модель ринкової трансформації упродовж 1990-х рр. не мала необхідної соціальної спрямованості. Формула "спочатку економічні реформи, а потім реалізація завдань соціального розвитку", визначена на початку перехідного періоду, виявилася деструктивною. Перевага нада-

валась трансформації економічних інститутів, а підвищенню рівня соціально-культурного розвитку і якості життя громадян не приділялась належна увага. Однією з головних ознак недостатнього соціального ефекту економічного розвитку в Україні виявився низький рівень середньодушового ВВП. Так, ВВП на душу населення збільшився з 1595 грн. у 1996 р. до 2614 грн. у 1999 р., тобто на 1019 грн. Відтак, відсоток зміни до попереднього року зріс у 1997 р. на 7,4%, у 1998 р. знизився на 4,8, а у 1999 р. знову збільшився на 17,4% (див. рис. 1).

На практиці така політика призвела до того, що реформи здійснювалися ціною соціальних втрат. Адже результатами проведеної політики стали зниження соціальних гарантій, поширення бідності, падіння рівня життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, неконтрольоване зниження платності багатьох соціальних послуг, зокрема охорони здоров`я та освіти, що призвело до недосяжності значної кількості послуг для малозабезпечених верств населення.

В Україні склалася не соціально-орієнтована модель ринкової економіки, а система, орієнтована на задоволення економічних інтересів фінансово-олігархічних груп. З цього приводу директор програм соціально-економічної безпеки Міжнародної організації праці Гай Стендинг наприкінці 90-х рр. XX ст. писав стосовно України: "країна, мільйони громадян якої стали маргіналами, може лише з великою натяжкою бути названа такою, що має умови для довгострокового соціального й економічного розвитку... зараз слід припинити удавати, що реформи були добре спроектовані, або проведені" [9, 41].

Обраний вектор розвитку суперечив самій суті соціальної держави, визначеній Конституцією України, а також перешкоджав подальшому просуванню країни шляхом соціально-культурного прогресу, європейської інтеграції і зміцнення її глобальної конкурентоспроможності. Тому постала необхідність побудови парадигми стратегії соціально-культурного розвитку країни, котра враховувала б як об'єктивні закономірності суспільного прогресу, так і

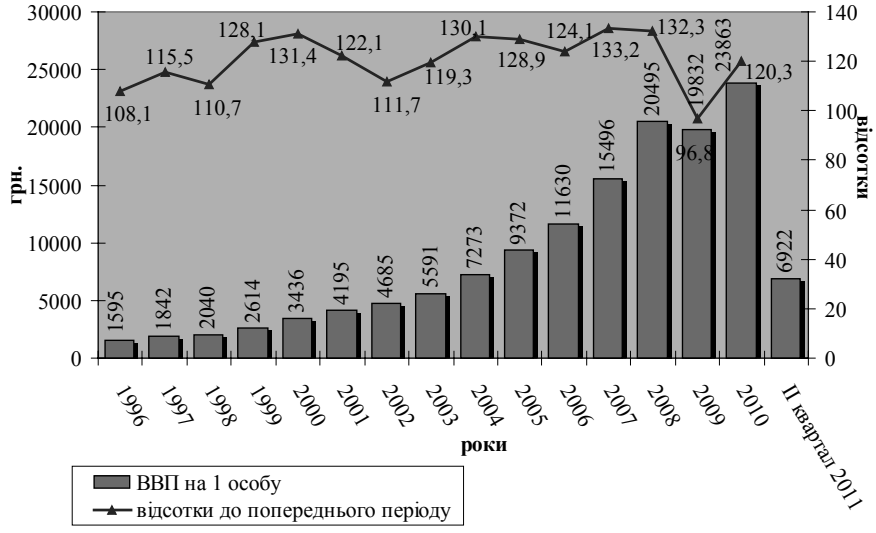

Рис. 1. Динаміка валового внутрішнього продукту в розрахунку на одну особу та відсоток його зміни впродовж 1996 – II квартал 2011 рр.*

* Побудовано на основі [10].

соціально-економічні реалії та водночас користувалася довірою і підтримкою народу.

Впродовж 1999–2003 рр. активізувалися окремі напрями розвитку сфери соціально-культурних послуг. Розроблено й удосконалено стратегічний документ "Програма економічного та соціального розвитку на 1999–2010 рр." ("Україна–2010"). Незважаючи на це, системних завдань забезпечено не було. Це зумовлено наступними причинами:

1) соціальні реформи так і не стали пріоритетними в діяльності органів державної і місцевої влади. Основний акцент зроблений на підтримку фінансової стабільності (зниження інфляції, формування профіцитного бюджету);

2) невизначеність і дублювання функцій розпорядників бюджетних коштів у процесі реалізації соціально-культурної політики, а також фінансування одного виду послуги з кількох бюджетів та соціальних програм;

3) діяльність політичних партій, органів законодавчої влади зводилась до необґрунтованих дій (необхідності радикального підвищення зарплат, пенсій, допомог, обсягів фінансування освіти, охорони здоров`я, культури).

У цей період соціально-культурний розвиток України визначався перманентними виборчими кампаніями, а соціальні гасла широко використовувалися всіма політичними силами. За визначенням В. Гімпельсона, суть політико-ділового циклу полягала в тому, що напередодні виборів політики, котрі перебували при владі, маніпулювали економічними інструментами таким чином, щоб домогтися найкращих для виборця результатів безпосередньо перед голосуванням [3, 25]. Негативні соціальні наслідки від таких дій проявлялися у післявиборчі періоди.

За таких умов соціально-культурна політика реалізувалася як серія розрізнених політичних рішень, котрі ухвалювали заради виборчого піару. Відтак, вирішення тактичних завдань такої політики були вагоміші за стратегічний результат, що спричинило погіршення фінансового стану держави та призвело до: зниження очікувань високого рівня добробуту громадян у майбутньому, звуження перспектив особистого, сімейного та соціально-економічного планування.

Внаслідок відсутності узгодженості дій між виконавцями завдань у сфері соціально-культурних послуг у зазначеному періоді не вдалося забезпечити конституційні гарантії соціальних прав і свобод людини. Відтак, набула актуальності потреба побудови оптимальної моделі соціально-культурної політики в контексті сучасних концепцій управління та реалій ринкової економіки. Першочерговими завданнями визначено підвищення ефективності діяльності соціальних інститутів та забезпечення соціального ефекту від їхнього функціонування.

Розвиток сфери соціально-культурних послуг впродовж 2004–2009 рр. став домінуючим у діяльності держави. Цей період характеризувався втіленням рекордних соціальних ініціатив та зростанням соціальних стандартів в Україні впродовж усіх років незалежності. Пріоритетні напрями розвитку сфери соціально-культурних послуг сформульовано у програмі "10 кроків назустріч людям" та конкретизовано у пакеті соціальних ініціатив 2007 р. [7]. Зокрема, першочерговими завданнями визначено: поліпшення якості життя громадян, подолання бідності; ліквідація "зрівнялівки" та дискримінації у пенсійному забезпеченні; гармонізація трудових відносин; забезпечення кожному громадянину гарантованого переліку безоплатних медичних послуг; підтримка становлення духовно та фізично здорової, матеріально-забезпеченої сім`ї тощо.

Визначені соціальні ініціативи стали основою соціально-культурної політики

впродовж зазначеного періоду. Однією з найпоказовіших рис стало постійне зростання частки витрат на соціально-культурні потреби у сукупних державних витратах. Так, протягом 2005–2009 рр. їхня частка у зведеному бюджеті збільшилась з 60,4% у 2005 р. до 65,6 у II кварталі 2011 р. (див. рис. 2.)

Однак зазначені тенденції зростання видатків на сферу соціально-культурних послуг не дають підстав констатувати необхідних системних зрушень у цій галузі. Відсутність стратегії розвитку сфери, котра забезпечувала б формування гармонійних відносин між різними соціальними верствами населення, розрізнені урядові заходи соціальної підтримки виявилися неспроможними вплинути на подолання низької ефективності її функціонування. Внаслідок цього більш як третина населення була не задоволена своїм життям, повсюдно спостерігався соціальний песимізм, втрачено довіру до інститутів влади. За результатами опитування 2009 р., лише 22% українців відповіли, що їхнє життя залежить від них самих, а 46% – що вони повністю залежать від зовнішніх обставин [8, 9]. А це є ще одним свідченням того, що справжні ліберальні ідеї в Україні не реалізувалися. За висновком В. Гейця, під виглядом ліберальних реформ з початку 90-х років XX ст. у багатьох країнах реалізовувалася насправді консервативна модель розвитку. І Україна тут не виняток. У цьому плані доречно навести оцінку М. Поповича: "Український шлях до ринкового суспільства був недостатньо ліберальним: він не стільки орієнтувався на втілення загальних принципів, на розкриття можливостей, закладених у сучасності, скільки простягався туди, куди його несла деструктивна стихія" [6, 7].

Функціонування зазначеної сфери відбувалося в умовах відсутності системного підходу до формування інструментарію вибору соціально-культурних пріоритетів та механізмів їх реалізації. Курс на підтримку малозабезпечених, непрацездатних верств населення призвів до низького соціально-культурного розвитку громадян і падіння якості їхнього життя, що посилило соціальну напруженість у країні. Ситуація ускладнилась посиленням бюджетно-фінансових проблем в економіці України у 2008–2010 рр., котрі не дали змоги вирішити проблеми функціонування сфери со-

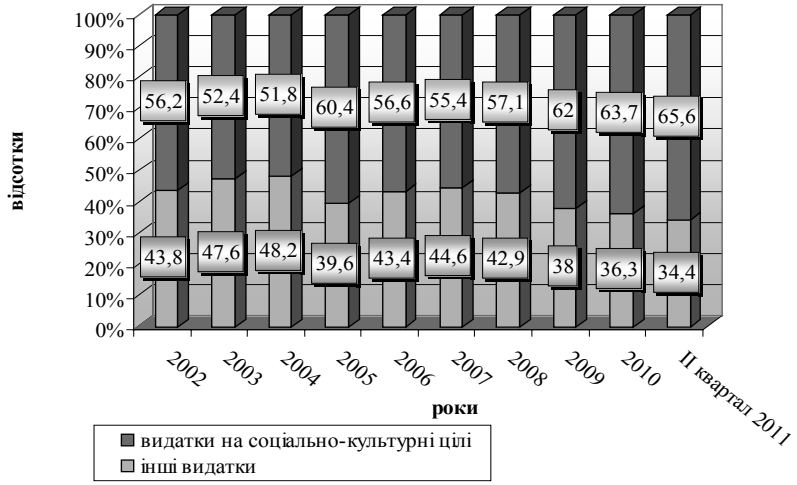

Рис. 2. Частка видатків на соціально-культурні цілі в зведеному бюджеті України*

* Побудовано на основі [1].

ціально-культурних послуг тільки шляхом подальшого нарощування фінансування. Тому виникла необхідність проведення структурних перетворень у цій сфері з урахуванням як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, зокрема:

– по-перше, посилення конкурентних викликів для української економіки зумовило важливість максимально ефективного використання людських ресурсів. Відтак суттєво посилилась зацікавленість у реалізації потенціалу вітчизняного людського капіталу. Недофінансування сфери соціально-культурних послуг призвело до його знецінення, водночас засвідчивши практичну важливість інвестування в людський капітал, обумовивши збільшення як приватних, так і державних вкладень;

– по-друге, світова валютно-фінансова криза восени 2008 р. зумовила необхідність підвищення ефективності бюджетних видатків, в тому числі на сферу соціально-культурних послуг, шляхом посилення цільового характеру видатків, зменшення непродуктивних витрат;

– по-третє, посилення інфляційних процесів обумовило необхідність мінімізації їхнього впливу на фінансування згаданої сфери.

На основі вищезазначеного можна констатувати, що в Україні склалися умови для переходу від розгляду сфери соціально-культурних послуг як неминучого компромісу на шляху економічного зростання та ринкового реформування економіки – до усвідомлення її важливої складової у формуванні конкурентних переваг національної економіки. При цьому реалізація стратегічних соціально-культурних пріоритетів повинна ґрунтуватися не на екстенсивному збільшенні обсягів бюджетних видатків та розширенні спектра соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості й ефективності надання соціально-культурних послуг, створення і впровадження правових та організаційних умов недопущення зниження рівня життя населення. А це дасть змогу поєднати завдання економічного зростання та посилення його соціальної складової.

На 40-му форумі в Давосі (2010 р.) відомі політики й економісти дійшли висновку, що треба змінити світ і для цього діяти спільно під девізом "Трьох "П" – переосмислити, перепланувати, перебудувати". Цей девіз, по суті, має змінити існуючу систему державного управління, а отже, підвищити ефективність функціонування сфери соціально-культурних послуг та контроль за її фінансуванням.

Саме цього потребувала Україна з перших днів транзитивного періоду. Відсутність стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг призвело до того, що від початку XXI ст. було розроблено й оприлюднено лише два стратегічних документи: Стратегія економічного та соціального розвитку на 2004–2015 рр. ("Європейський вибір") та у 2010 р. Національна академія наук репрезентувала громадськості доповідь "Новий курс: реформи в Україні у 2010–2015 роках". Проте через відсутність організаційно-адміністративних механізмів обидва документи не були реалізовані, їхні положення не запроваджувалися, залишившись тільки науковим звітом. Тому прийняття нового закону "Про державне прогнозування і стратегічне планування соціально-культурної політики в Україні" може створити основу для визначення духовних і матеріально-гуманітарних цінностей, потрібних для українського суспільства, а також обрання оптимального напрямку соціальних трансформацій з метою якісної розробки стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг.

Формування зазначеної стратегії має базуватись на демократичних засадах з

урахуванням думок усіх верств населення та науково обґрунтованих прогнозів щодо досягнення стратегічних орієнтирів й цілей соціально-культурного розвитку особи, суспільства, держави. При цьому визначальною у стратегічних пріоритетах повинна стати соціальна справедливість, котра охоплює не тільки соціальні, а й моральні, юридичні, економічні, історичні й інші сфери життя суспільства. Але їхня реалізація неможлива без надання суб'єктам однакових стартових можливостей, соціальних гарантій, забезпечення однакової оплати за одну і ту ж працю, усунення дискримінації у будь-якій формі. Значимість і нагальна необхідність перерахованого визначаються тим, що усе це – складові категорії соціальної справедливості [4, 133]. В зв'язку з цим, сучасна соціально-культурна політика держави має характеризуватися прагненням до значного підвищення рівня соціальної захищеності всіх верств населення одночасно, подолання тінізації у всіх сферах життєдіяльності суспільства, захисту прав і свобод кожної людини, зміни ролі влади на потреби кожного громадянина, побудови України як заможної європейської держави. Але досягти цих переваг можливо лише ефективними та цілеспрямованими діями державної і місцевої влади, спрямованими на створення умов розбудови соціальної держави, збереження людського, трудового, інтелектуального потенціалу та забезпечення їх розвитку, захист соціальних інтересів особи, суспільства, держави.

Зважаючи на вищезазначене, стратегічні пріоритети розвитку сфери соціально-культурних послуг мають охоплювати наступні напрями:

– переорієнтацію системи державного та регіонального управління на забезпечення прав і свобод громадян, людського розвитку, гідних умов існування, безпеки, можливостей самореалізації особи;

– реалізацію принципу верховенства права, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини, розвиток соціального законодавства;

– забезпечення повної та ефективної зайнятості, зростання вартості національної робочої сили;

– підвищення рівня та якості життя населення, створення умов для формування середнього класу та подолання бідності;

– протистояння різкому розшаруванню суспільства за рівнем доходів, майновим і соціальним становищем, формування солідарної структури суспільства;

– підвищення рівня здоров'я населення, поліпшення системи його охорони, зміцнення генофонду українського народу;

– подолання демографічної кризи, вирішення демографічних проблем;

– протистояння руйнуванню людського, трудового і інтелектуального потенціалу, забезпечення їх розвитку;

– посилення мотивів і стимулів до соціальної та інноваційної активності людей, до трудової та підприємницької діяльності, удосконалення соціально-трудових відносин;

– реформування соціального забезпечення та соціального страхування, надання адресної державної підтримки незахищеним верствам населення;

– збереження і розвиток соціальної інфраструктури, всебічний розвиток сфери обслуговування та житлового забезпечення, гуманітарної сфери – освіти, науки, культури, охорони здоров'я населення, фізичної культури і спорту, відпочинку та туризму;

– створення сприятливих умов для самореалізації людини, розвитку сім'ї, жінок, дітей та молоді;

– розвиток недержавних комерційних соціальних структур у соціальній сфері;

– поступовий і послідовний розвиток самоврядних інститутів суспільства, зба-

лансування взаємодії органів влади, суспільства і людини, ідентифікація особи з державою;

– створення громадянського суспільства та умов його формування;

– соціальна інтеграція України до європейських та міжнародних соціальних систем;

– досягнення високої духовності, національної свідомості, патріотизму, моральних та етичних принципів життя населення України.

Разом з тим, для поступового та послідовного досягнення визначених стратегічних пріоритетів необхідно побудувати нову парадигму стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг. При цьому можна врахувати думку проф. А. Гальчинського про необхідність синтезувати ідеї соціал-демократизму й лібералізму. Він звертає особливу увагу на те, що сутністю лібералізму є свобода особистості, асоційована з відповідальністю та рівністю всіх перед законом. На переконання вченого, основою лібералізму мають стати невпинний процес суверенізації особистості, посилення її самодостатності й творчого потенціалу, перетворення людини в насправді вільного та свідомого суб'єкта цивілізаційного прогресу. Щодо ринку та держави, то їм у теоретичній конструкції лібералізму А. Гальчинський відводить чітку інструментальну визначеність: свобода – то мета, а ринок і держава – механізми, ті інституції, що підпорядковані вільному розвиткові особистості [2, 27]. Розкриваючи соціал-демократичні ідеї, учений солідаризується з П. Кругманом у тому, що ліберали обмежують нерівність і несправедливість. Соціальна справедливість передбачає рівність шансів на старті, а результати на фініші залежать від успіху в змаганні та особистих якостей індивіда. Благодійність має поширюватися тільки на незахищених людей. Усі ці положення є не що інше, як соціал-демократичні підходи. Тому, зазначає науковець, такий синтез може стати реальною передумовою консолідації політичних сил України.

Окрім того, Гж. Колодко запропонував дотримувати парадигму суспільного розвитку, побудовану у вигляді трикутника "цінності – інститути – політика" [5, 9], параметри якого найбільш урівноважені в соціальному, екологічному, економічному плані, і вбачає також сенс у тому, щоб якнайшвидше перебудувати інститути, що визначають функціонування світового господарства, оскільки вони мають виконувати роль координатора на наднаціональному рівні, спираючись на кардинально нові способи й інструменти здійснення політики. Учений запроваджує нову теоретичну конструкцію – теорію збігу обставин розвитку, закликавши відмовитися від ідеологічних догм, від наївної довіри до універсальних теорій економічного зростання, а натомість зосереджувати увагу на специфічних особливостях країни під час вибору напрямів її розвитку. Серед дійових інструментів реалізації політики він назвав міжпредметний аналіз, компаративні методи, вивчення явищ у багатовимірному просторі, який охоплює історичний, географічний, культурний, інституційний, політичний, соціальний зрізи. Чітке визначення цілей реформ, способів та механізмів їх проведення дасть змогу створити конкретну стратегію для кожної країни, підвищити відповідальність державних органів і з'ясувати, від яких факторів залежить прогрес у довготерміновій перспективі. Свій підхід Гж. Колодко назвав новим прагматизмом, пропонуючи ретельно оцінювати умови розвитку кожної країни, перш ніж зробити кроки до розбудови нових інститутів і макроекономічного регулювання. Таким чином, використовуючи механізми державного впливу, можна реалізува-

ти соціальні та ліберально-демократичні принципи, що містять у собі ідеї свободи особистості, прогресивної організації суспільного процесу, подолання соціальної нерівності.

Тому, викладені пропозиції А. Гальчинського та Гж. Колодко загалом можуть слугувати ідеологічною платформою нової парадигми стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг України.

Розробка стратегії повинна охоплювати суспільно-політичні процеси, гуманітарну, соціальну й економічні сфери, формування пакета секторальних програм – оперативних, тактичних і розрахованих на перспективу, а також прийняття актів нормативно-правового регулювання. Але найголовніше – треба визначити нові завдання держави, її роль у втіленні соціал-демократичних і ліберальних ідей. Відтак, реалізація зазначеної стратегії має ґрунтуватися не на екстенсивному збільшенні обсягів соціально-культурних видатків бюджету та розширенні спектра соціального забезпечення, а на підвищенні якості й ефективності надання соціально-культурних послуг, створенні та впровадженні правових і організаційних умов недопущення зниження рівня життя населення України.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що реалізація реформ в Україні впродовж досліджуваного періоду здійснювалась в умовах відсутності національної доктрини соціально-культурного розвитку та чіткої узгодженості дій органів влади в проведенні державної політики, що спричинило зниження соціальних гарантій, поширення бідності, падіння рівня життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, неконтрольоване зниження платності багатьох соціальних послуг, зокрема охорони здоров`я та освіти, що призвело до недосяжності значної кількості послуг для малозабезпечених верств населення.

З огляду на це, в Україні виникла потреба в розробці та затвердженні обґрунтованої довготермінової стратегії розвитку сфери соціально-культурних послуг з чітко окресленою метою, соціальними пріоритетами та механізмами їх реалізації. Водночас, для поступового та послідовного досягнення визначених стратегічних пріоритетів соціально-культурного розвитку держави, необхідно створити умови їх досягнення, головними серед яких є: забезпечення соціальної орієнтації економіки, попередження та пом'якшення соціальних ризиків і негативних наслідків, пов'язаних з ринковими відносинами, проведення активної державної соціально-культурної політики щодо забезпечення безпеки, добробуту, соціального та людського розвитку, створення умов для реалізації конституційних прав і свобод людини, забезпечення рівних можливостей, гідного рівня та якості життя населення; досягнення соціальної стабільності в країні у контексті врахування інтересів кожного із членів суспільства, забезпечення гармонізації відносин державних інститутів і суспільства.

Разом з тим, формування та реалізація стратегії має бути безперервним процесом. Результативність і ефективність застосування основних її засад залежить від солідарної та відповідальної співпраці органів державної й місцевої влади, науково-дослідними установами та суб'єктами господарської діяльності. Необхідним при цьому є постійний моніторинг та контроль за реалізацією стратегії як учасниками процесу, так і певним незалежним координуючим органом. Це дасть змогу усунути перешкоди для досягнення стратегічних цілей та забезпечити своєчасне коригування стратегії.

Література

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2002 – II квартал 2011 рр. / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/news/556/.

2. Гальчинський А. Лібералізм – еволюційні трансформації // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 23–34.

3. Gimpelson V. Labour Turnover in the Russian Federation / V. Gimpelson, D. Lippoldt // Labour Market Dynamics in the Russian Federation. – OECD. – Paris. – 1997. – P. 17–55.

4. Головінов О.М. Соціальна сфера – своєрідний тест для держави на соціальність. – Социально-экономические аспекты промышленной политики. Управление человеческими ресурсами: государство, регион, предприятие: Сб. науч. тр. в 3 т. – Т. 1 / НАН Украины. Ин-т экономики промышленности; Редкол.: А. И. Амоша и др. – Донецк, 2006. – 386 с.

5. Колодко Гж. Від ідеології неолібералізму до нового прагматизму // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 4–11.

6. Попович М. Чи має українська модель суспільства бути ліберальною? // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 4–10.

7. Презентація соціальних ініціатив Президента України. Прес-служба Президента України Віктора Ющенка 22 червня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/6649.html.

8. Симоненко В. Адміністративне регулювання – найважливіший фактор реформ // Економіка України. – 2010. – № 10. – С. 3–11.

9. Standing G. Societal impoverishment: the challenge for Russian social policy // Journal of European social policy. – 1999. – Vol. 8, № 1. – P. 40–41.

10. Статистична інформація про валовий внутрішній продукт за 1996 – II квартал 2011 рр. / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.