УДК [35:36](477)

Дегтярь О.А.,
старший преподаватель кафедры учета и аудита
Харьковского национального автомобильно-дорожного университета,
кандидат наук по государственному управлению (Украина, г. Харьков)

ГОСУДАРСТВЕНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

В статье определены принципы, цели и функции государственного управления социальной сферой, а также его специфика и особенности в современной Украине. Даны предложения по улучшению данного процесса.

Ключевые слова: социальная сфера, качество жизни, государственное управление, социальная система, социальные нужды.

Значимость социальной сферы в современном развитии демократических государств, в том числе и Украины, трудно переоценить. В любом государстве социальная сфера, сфера социальной политики, служит интересам прежде всего людей. Государственное регулирование социально-экономических отношений, социальной сферы, будучи одной из предпосылок экономического и социального развития общества и особой формой управления, выступает как важнейшая составляющая социально-экономической политики государства. Сложные, конфликтогенные проблемы современного мира невозможно решить с помощью исключительно технологических инноваций и экономических средств. Именно поэтому выполнение социальных функций, возложенных на государство, осуществляется через систему законодательных и исполнительных органов власти.

В научной литературе давно идет дискуссия вокруг проблем государственного регулирования социальной сферы, в которой приняли участие такие исследователи,

как В. Бакуменко, М. Белинская, Д. Ван Гиг, В. Дорофиенко, С. Кравченко, А. Кэмпбелл, Л. Кураков, В. Куценко, М. Лобас, А. Михненко, А. Устименко, В. Огаренко, А. Халецкая, А. Черныш, и др. Отдавая должное их научным наработкам по этой проблематике, следует заметить, что остаются недостаточно исследованными вопросы государственного управления социальной сферой на современном этапе развития Украины.

Изучение социальных явлений и процессов, которые имеют место в обществе, проводится во всем мире. Только с помощью исследований и создания системы государственного управления возможно обеспечить удовлетворение социальных потребностей общества и развитие социальной сферы. Именно четкая стратегия управления социальной сферой и социальными процессами обеспечивает решение экономических и социальных задач развития общества. Недооценка роли социального государственного управления особенно опасна в условиях переходной экономики, так как именно оно является мощным средством оживления производства, предотвращения кризисов, устранения социальных конфликтов, возникающих вследствие резких экономических преобразований.

Государственное управление социальными процессами и социальной сферой на всех уровнях власти является сложной и комплексной системой.

Согласно Конституции Украины она является демократическим, социальным и правовым государством [3]. Реализация данной конституционной нормы предусматривает активную деятельность государства, направленную на обеспечение высокого уровня социальной защищенности граждан, достижение социальной справедливости и солидарности, гармонизации отношений между институтами государственного управления и обществом и др. Социальное государство — это государство, конечной целью которого является высокий уровень жизни населения, устойчивое развитие отраслей социальной сферы, повышение качества общественных услуг, соблюдение и расширение прав и свобод человека [5, с. 25].

Социальная политика и социальная сфера сегодня характеризуются тем, что они формируются в условиях процессов трансформации государства и общества.

Динамизм социальных изменений, происходящих в современном обществе, возникающие проблемы и конфликты, рост социальной напряженности ставят как перед теорией, так и перед практикой государственного управления социальной сферой новые задачи. Одна из них заключается в разработке методологии государственного управления социальной сферой, что позволяет успешно защитить социальные подсистемы и отдельную личность от деструктивных процессов, обеспечить каждому человеку достойную жизнь (т.е. условия деятельности), наиболее полно использовать социальные ресурсы, прежде всего — ресурс человеческого фактора.

Государственное управление социальной сферой может характеризоваться как организационная деятельность по обеспечению достижения социальных целей и задач с помощью определенных методов [1, с. 34]. В данном случае термин «управление социальной сферой» употребляется в широком смысле слова.

Методология государственного управления социальной сферой формируется в современной Украине под влиянием процессов социокультурной трансформации, которая представляет собой комплексное, преимущественно эволюционное преобразование общества как социокультурной системы. По мнению А. Черныша, комплексность преобразований рассматривается как трансформационный процесс, который охватывает основные структуры и явления системы и поэтому не сводится к «реформам сверху», а его ход и результат в значительной степени зависят от действий массовых социальных групп. Это обусловливает принципиальную неоднозначность результата. Результатом трансформации может стать как поступательное, прогрессивное развитие общества, так и его регресс и даже деградация, когда в результате трансформационных изменений общество оказывается отброшенным на несколько уровней назад в своем развитии [12, с. 57]. Глобализация также может быть рассмотрена как процесс

трансформации в глобальном масштабе, протекает нелинейно, неоднозначно и во многом непредсказуемо даже для определяющих субъектов данного процесса.

Формирование и развитие методологии государственного управления социальной сферой в современной Украине происходят под воздействием внешних и внутренних факторов [11, с. 75]. Внешним фактором является мировой императив построения информационного общества с органичной для него «новой экономикой», основанной на научном менеджменте, высоких технологиях и приоритетах: управленческого интеллекта перед эксплуатацией природных ресурсов, интеллектуального и человеческого капитала перед материальным капиталом; инновационного развития перед ориентацией на сырьевые отрасли. Внутренним фактором выступает фактор «управление в переходной социальной системе», а именно то, в какой степени реформы выполняют императив введения Украины в координаты информационного общества и «новой экономики».

Украина интегрируется в мировое сообщество в условиях развития и укрепления новых подходов к методике формирования социального управления. Европейский союз провозгласил следующие критерии эффективности социального управления: расширение свободы выбора образа жизни и главных жизненных благ, расширение возможностей получения профессионального образования и развития творческих способностей, повышение уровня материального благосостояния и качества жизни, улучшение здоровья и продление периода активной, творческой жизни; укрепление национальной и социальной безопасности, повышение уровня личной безопасности. Согласно концепции социального государства, данные показатели реализуются через принятие социальных стандартов. Введение социальных стандартов направлено на решение следующих задач:

— удовлетворение важнейших потребностей населения, в том числе социальных;

— сохранение единого социального пространства — основы выравнивания условий доступности материальных, социальных, духовных благ, услуг;

— концентрация материальных ресурсов на приоритетных направлениях социальной политики [2, с. 101].

Направлений улучшения социальных условий жизни может быть множество, но главными из них, по мнению экспертов ООН, являются следующие:

— возможность прожить долгую жизнь, сохраняя хорошее здоровье;

— возможность получить образование;

— возможность доступа к средствам, которые обеспечивают достойный уровень жизни [6, с. 65].

Как справедливо утверждает А. Поважный, создание эффективных методологических основ государственного управления социальной сферой на современном этапе экономических преобразований играет ключевую роль, поскольку именно они обеспечивают наиболее полное и эффективное раскрытие и реализацию человеческого потенциала, являются важнейшим ресурсом обновления современной украинской экономики [8, с. 115].

Таким образом, эффективность управления социальной сферой зависит от правильного выбора инструментов, методов и механизмов управления и определяется имеющимися ресурсами, их источниками.

При формировании государственного управления социальной сферой в условиях трансформации экономики Украины необходимо прежде всего учитывать следующие макроэкономические и институциональные аспекты:

1. Необходимость расширения ресурсной базы социальной политики за счет роста экономического потенциала: количественного и качественного роста ВВП, позитивной трансформации структуры экономики постиндустриального типа, роста прямых инвестиций в отрасли реального сектора, роста производительности труда на основе активной модернизации, укрепления внешнеэкономических позиций, сокращения государственного долга и эффективного использования золотовалютных резервов.

2. Необходимость трансформации социальной структуры, структуры занятости, соответствующих условиям новой экономики.

3. Необходимость трансформации межотраслевой и социальной модели распре-

деления доходов. Проблема заключается в том, чтобы формировать эффективно функционирующую систему, при которой стимулируется рост инновационного сектора — высокотехнологичных отраслей экономики в сочетании с ростом человеческого капитала. Иными словами, необходимо обеспечить максимизацию всех капитальных факторов с целью позитивной трансформации экономического, человеческого и социального капитала.

4. Необходимость обеспечения высокой доли социальных расходов в ВВП, оптимизация этих затрат по отдельным статьям с выделением приоритетных задач. Важная задача — повышение удельного веса доходов наемного труда (заработной платы) в ВВП.

5. Социальная политика должна исходить из необходимости приближения к принципу компромисса между эффективностью и социальной справедливостью, ибо в условиях современной модели в Украине не обеспечена ни эффективность, ни справедливость.

6. Формирование и развитие социальной политики в Украине необходимо рассматривать в том числе в контексте обеспечения международной конкурентоспособности украинской экономики и общества [6, с. 71].

Попытки формирования эффективной методологической системы государственного управления социальной сферой в условиях трансформации экономики Украины приводят к изменению структуры общественных потребностей, расширению направлений коммерческой деятельности в социальной сфере.

Задача повышения уровня благосостояния украинского общества затрагивает процесс формирования основных пропорций национальной экономики, в том числе связи и взаимоотношения, которые складываются между потреблением и накоплением, между сферой материального производства и сферой услуг. Особенностью социальной сферы в Украине является подавляющая доля государственного участия в ее финансировании.

По мнению В. Бакуменко, проблемы формирования универсальных методов управления социальной сферой непосредственно зависят от комплекса существующих проблем внутри самой социальной сферы и ее отдельных отраслей, особенностей финансирования и привлекательности для инвесторов, от характера произведенных в отраслях продуктов (услуг) для общества и их социальной значимости для населения [1, с. 34].

Нужно отметить основные проблемы формирования эффективной методологической системы управления социальной сферой в Украине:

— общее уменьшение за последние 10 лет объектов социальной сферы, объемов и ассортимента предоставляемых населению товаров и услуг;

— существенное изменение отраслевой структуры социальной сферы часто не отражает реальной потребности населения и денежных доходов слабозащищенных, малообеспеченных групп населения;

— недостаточный учет социально-демографических факторов при развитии социальной сферы, а также при инвестировании в нее;

— региональные различия в уровне жизни населения, часто обусловленные социально-экономическим состоянием территории;

— потеря комплексности в решении социальных проблем;

— значительная дифференциация доходов и расходов населения на услуги предприятий социальной сферы;

— быстрый рост размеров в социальной сфере «теневого» сектора приводит к сокращению налогов и криминализации социальной сферы [5, с. 74].

Необходимо отметить, что в настоящем из всех видов управления государственное управление социальной сферой занимает особое место, так как характеризуется свойствами, которые присущи только ему. Рассмотрим важнейшие из них:

1. Государство, выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению важное свойство, без которого оно не могло бы существовать, — системность. Данное свойство принципиально, ведь только при его наличии могут осуществляться согласование, координация, целеустремленность и эффективность.

2. Влияние, придающее государственному управлению свойства субъекта, оказывает сила власти. Государство тем и отличается от общественных структур, что через его деятельность реализуется по отношению к людям государственная власть, которая имеет в основе правовую обусловленность (легитимность), а в реализации силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения. Это, безусловно, силовое, не демократическое давление на социальное управление, которое может привести к нежелательным результатам социального развития как государства в целом, так и регионов в частности.

3. Границы распространения государственного управления могут быть определены как переменные не в рамках всего общества, а выходящие за его пределы и оказывающиеся во внешней политике данного государства. Нормальный вариант взаимосвязи государства и общества характеризуется тем, что общественная жизнь людей имеет значительный объем свобод и самоуправления, границы же данной автономии определяются как общественными институтами, так и государством. Государственное управление будет сохранять свое влияние на общество, но возникает вопрос относительно глубины этого влияния. Важно отметить то, что на это влияние будет возложена функция отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Именно поэтому управление должно находиться в коррелятивной связи с процессами и явлениями, на которые оно направляет своё воздействие.

К основным принципам государственного управления социальной сферой относятся: наличие целей, обеспечение уменьшения рассогласования между заданным значением управляемого параметра и его фактическим значением (отрицательная обратная связь); непрерывная циркуляция текущей информации о состоянии объекта управления, а также управленческой информации со стороны субъекта управления; согласование скоростей изменения заданного и фактического значений управленческого параметра; замкнутость (целостность) контура управления.

Очевиден тот факт, что на сегодняшний день нельзя говорить о полном познании всех закономерностей, отношений и взаимосвязей и описании их с помощью принципов. Практическое же осуществление принципов государственного управления не зависит от них самих, а определяется отношением к ним людей. Не столь важно знать принципы, а достаточно важно уметь ими пользоваться в практической деятельности, в практическом управлении социальной сферой. Поскольку принципы государственного управления призваны сначала в научной, а затем в правовой форме выражать закономерности, отношения, взаимосвязи, они объективно существуют в государственном управлении и имеют особое значение для его организации и функционирования.

Что касается целей, то к ним можно отнести: обеспечение внутренней и внешней и социальной безопасности государства, развитие и укрепление общественных институтов, обеспечивающих устойчивое и надежное демократическое развитие страны; конституционную защиту прав и свобод граждан Украины, общую административно-правовую регуляцию формирования государственной политики, направленной на повышение благосостояния людей; поддержание позитивной экологической обстановки; поддержку рыночных механизмов; грамотное, взаимовыгодное сотрудничество регионов и центра. Это лишь весьма общий обзор тех целей, которым призвано служить государственное управление социальной сферой.

Рассматривая аспекты государственного управления, можем их классифицировать как онтологический (этот аспект включает генезис принципов, их взаимосвязи с природой, сущностью, местом и ролью тех закономерностей, отношений и взаимосвязей, которые они отражают), гносеологический (анализ характера принципов, языка, логики и структуры их адекватной научной интерпретации), методологический (указывает на механизмы теоретического и практического применения принципов).

Государственное управление социальной сферой выполняет целый комплекс функций, а именно: прогнозирование, планирование, организацию общего ру-

ководства, оперативного распоряжения и вмешательства, регулирования, учета и контроля, проверки исполнения.

Управленческий процесс циклический. Кроме целеполагания он включает в себя также: планирование, связанное с разработкой планов социального развития и социального проектирования; организацию действий участников совместной деятельности, распределение между ними функций, задач, обеспечение выполнения принятых планов или решений; координацию деятельности взаимодействующих субъектов; стимулирование людей путем формирования соответствующих мотивов и установок, обеспечение контроля за ходом реализации принятого постановления или иного управленческого документа [3; 7; 9].

Многосубъектность социальной сферы задается многофункциональностью и многоуровневостью ее организации. Как сложная, динамическая система, она является совокупностью нескольких подсистем (инфраструктурные объединения, институты, население), составляющих в целом органическую целостность. Каждая из подсистем, в свою очередь, состоит из множества сложных элементов, также образующих относительно самостоятельные системы. Содержание государственного управления социальной сферой заключается в координации, гармонизации фундаментальных взаимодействий, совершенствовании структуры этого чрезвычайно сложного системного образования и требует участия в управлении ею значительного количества субъектов на всех уровнях ее организации — региональном, местном.

Реализация задач управления такой сложной системой связана с необходимостью создания достаточно сложной системы управления, что структурно и функционально соответствует системе. В реальной практике социальная сфера на государственном уровне управляется через Министерство труда и социальной политики Украины и другие министерства. На местном уровне представлены соответствующие главные управления и управления социального профиля. Однако, несмотря на такую достаточно развернутую управленческую структуру, эффективность управления социальной сферой оставляет желать лучшего. На наш взгляд, это связано с тем, что наличие нескольких независимых субъектов управления не обеспечивает целостность системы управления социальным развитием. Существуют также противоречия между центральными и местными органами власти, особенно по поводу выделения средств на социальные мероприятия.

Считается целесообразным организовать постоянную деятельность общественного совета по координации управленческих воздействий всех социальных министерств. Возможно, создание на базе ведущих министерств (Минтруда) постоянно действующего органа, который бы координировал практические действия всех государственных структур и был бы резервом совершенствования управления социальной сферой. Желательно, чтобы такой орган был призван точно повторять функции и структуру социальной сферы. Важно также сформировать правовые, экономические и организационные предпосылки успешной деятельности по социальному воспроизводству населения для всех субъектов социальной сферы, включая региональные, местные органы власти, руководство фирм и предприятий, общественные организации и объединения.

Государственное управление социальной сферой тесно связано с обработкой значительных по объему и сложных по структуре потоков информации. Очевидно, что обработать потоки прямой и обратной информации, оценить все разнообразие ситуаций на местах в едином центре невозможно. Следовательно, на каждом уровне управления социальной сферой в соответствии с распределением функций, задач, полномочий, ответственности, компетенции решается вопрос и об информационном обеспечении, времени обработки данных, принятия решений.

В основе обеспечения эффективности управления социальной сферой лежит представление о детерминанте самодвижения социальной сферы, знание законов, принципов ее функционирования и развития. Как гласит одна из синергетических закономерностей, флуктуации и слу-

чайные элементы играют основную роль только в зоне бифуркации, а в интервалах между бифуркацией доминируют детерминистские аспекты [10]. Итак, в периоды подъема или спада, стабильного развития общества и проявляются долгосрочные тенденции, поэтому, опираясь на закономерности функционирования социальной сферы, можно в определенной степени спрогнозировать ее реакцию на воздействие внешних факторов, возникающих в окружающей среде, а также повысить качество управленческих государственных решений. Анализ причинных связей сфер общественной жизни позволяет говорить о полидетерминованисти социальной сферы. Эти связи, которые, по сути, составляют ее среду так же, как и природно-климатические условия выступают факторами, определяющими качество ее функционирования. При этом они не являются на разных этапах истории постоянными и навсегда неизменными. Взаимосвязь, взаимовлияние социальной сферы и ее среды могут иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетение необходимых и случайных взаимодействий добавляет их проявлениям вероятностный (схоластический) характер. Компоненты среды являются первым рядом факторов ее функционирования или трансформации. Наряду с доминантами самодвижения и саморазвития социальной сферы, существуют факторы, специфичные для социального развития. Это прежде всего демографические, социально-демографические, этнические; национально-этнические, психологические; социально-психологические характеристики социальной сферы.

Проведя исследования, нужно отметить, что специфика социальной сферы как объекта управления определяется тем, что процесс социального воспроизводства — это природный, поливероятностный процесс, определяемый как глобальными детерминантами, так и в значительной степени вероятностным элементом. Вместе с тем она является самоорганизованной системой. Сущность самоорганизации социальной сферы заключается в самосознании, самосохранении, самосовершенствовании и самовоссоздании порядка в ее структуре функционирования, а организации — в сознательном, направленном управлении социальной сферой.

Проблемы совершенствования методологии государственного управления социальной сферой Украины, расширение исследований в этой области сегодня вышли на передний план, им придается особое значение в формировании социальной политики государства. Тем не менее многие проблемы в данной области — организационные, правовые, экономические — до сих пор остаются нерешенными.

Определено, что к прикладным методам, которые необходимо использовать в ходе управления социальной сферой в условиях трансформационных процессов Украины следует отнести те методы, которые направлены на реализацию основных стадий алгоритма социального управления: социального прогнозирования, проектирования, программирования и планирования.

Трансформации в экономике страны, вызванные глубоким финансовым кризисом, приводят к изменению методологии государственного управления социальной жизнью украинского общества, кардинальным изменениям многих применяемых методик таким образом, чтобы осуществляемые преобразования были адекватны не только изменениям в социальной политике общества, но и во всей экономике в целом. В методологию государственного управления социальной сферой должны быть внесены инновационные изменения, новые методы и управленческие инструменты, отвечающие меняющимся требованиям и подходам.

Особую значимость в современных условиях приобретает разработка и практическая реализация новых социальных стандартов, что позволит намного повысить жизненный уровень населения, обеспечить условия для всестороннего развития личности.

Государственное управление социальной сферой должно постоянно расширять применяемый инструментарий, последовательно увеличивать ресурсы, направляемые на решение проблем социального характера, существенно улучшать эффективность их применения, повышать со-

циальную и экономическую результативность осуществляемых в данной области мероприятий, шире реализовывать программно-целевые методы управления, повышать качество социального планирования и программирования на основе единой общенациональной социальной стратегии.

Библиографический список

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко: К.: [ВПЦ АМУ], 2012. — 344 с.

2. Білинська, М.М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні: монографія / М.М. Білинська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К.: НАДУ, 2004. — 246 с.

3. Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А.Ф.Мельник. — К.: Знання, 2004. — С. 300—342.

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.

5. Куценко В.І. Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики): моногр. / В.І. Куценко, В.П. Удовиченко, Я.В. Остафійчук. — К.: Заповіт, 2003. — 228 с.

6. Лобас В.М. Рационализация государственного социального управления: вопросы теории и практики / В.М. Лобас. — Донецк: ДонГАУ, 2003. — 245 с.

7. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М.: Азбуковник, 1999. — С. 311.

8. Поважний О.С. Антикризове управління економічною безпекою: монографія / О.С. Поважний, Н.М. Ткачова, В.Л. Пілюшенко. — Донецьк: ВІК, 2010. — 310 с.

9. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — М.: Инфра-М, 2001. — С. 320.

10. Скрипник О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. — К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2000. — С. 127—202.

11. Сурмін Ю.П. Методологія державного управління як галузі науки: наук. розробка / Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.О. Краснейчук. — К.: [НАДУ], 2010. — 32 с.

12. Черниш О.І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці: монограф. / О.І. Черниш. — Донецьк: РВК ПРОМО, 2005. — 410 с.

Degtyar' O.A., e-mail: odegtyar@i.ua
A senior lecturer of the department of accounting and auditing of Kharkov National Automobile and Highway University, Candidate of Sciences in Public Administration (Ukraine, Kharkov)

THE STATE MANAGEMENT OF SOCIAL SPHERE ON THE MODERN STAGE OF DEVELOPMENT OF UKRAINE

The paper sets out the principles, objectives and functions of the government of social sphere, as well as its specificity and peculiarities in modern Ukraine. Suggestions for improving the process are offered.

Key words: social sphere, quality of life, public administration, social system, social needs.