

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Проаналізовано проблеми управління розвитком соціальної сфери регіону, визначено необхідність комплексного використання ресурсів усіх функціональних складових соціальної сфери та обґрунтовано використання програмно-цільового методу при розв'язанні проблем підвищення якості життя населення регіону.

Ключові слова: соціальна сфера, державне управління, програмно-цільовий метод, регіональний рівень, система управління соціальною сферою.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку програмно-цільовий метод набуває поширення в державному регулюванні соціальної сфери. Цьому сприяє значний досвід подібної діяльності накопичений в нашій країні за радянських часів, використання цього методу в розвинутих країнах. Даний метод дозволяє акумулювати значні ресурси, необхідні для вирішення соціальних проблем на державному рівні, і сприяє найбільш ефективному їх розподілу і використанню. Разом з тим, програмно-цільовий метод в процесі своєї реалізації стикається з низкою труднощів, основна з яких – висока частка невизначеності програмованої системи. Це пов'язано з тим, що розробка програми повинна не тільки спиратися на обґрунтовані гіпотези, але і мати різні варіанти коригування у процесі її впровадження – механізми вдосконалення програми без зміни цілей. Особливо це актуально для сучасних умов, оскільки до мінливості зовнішніх факторів, запланованих програмою, додається і внутрішньодержавна нестабільність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням удосконалення управління соціальною сферою на регіональному рівні присвячені роботи таких дослідників, як Б. Данилишин [11], О. Кілієвич [6], Т. Кір'ян [4], М. Корецький [7], В. Куценко [8], Е. Лібанова [9], О. Палій [9], Ю. Пасічник [4], М. Пугачова [10], І. Розпутенко [6], О. Романюк [6], В. Скуратівський [9], А. Халецька [12], О. Черниш [9], Т. Чубарова [14], А. Щетінін [15] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються напрями та можливості застосування програмно-цільового методу в управлінні розвитком соціальної сфери.

Формулювання цілей статті. Мета даної статті є аналіз проблем управління розвитком соціальної сфери регіону, визначення необхідності комплексного використання ресурсів всіх функціональних складових соціальної сфери та обґрунтування використання програмно-цільового методу при вирішенні проблем підвищення якості життя населення регіону.

Викладення основного матеріалу

дослідження. У вітчизняній системі державного та регіонального розвитку програмно-цільові методи є ефективним механізмом управління, що сприяє концентрації зусиль і можливостей для досягнення пріоритетних цілей.

Використання програмно-цільових методів в управлінні дозволяє забезпечити:

- подолання відомчої роз'єднаності при вирішенні різних проблем;
- можливість досягнення кінцевих цілей в оптимальні терміни допомогою розподілу матеріальних, трудових і фінансових ресурсів;
- інтеграцію різних функціональних комплексів у єдину систему, що реалізовує поставлену мету шляхом розробки відповідних програм;
- розробку і порівняння різних шляхів досягнення цілей і вибір найбільш ефективного з них;
- формування зв'язків кінцевих цілей з наявними ресурсами;
- використання сукупності показників, що дозволяють аналізувати і контролювати досягнення як проміжних, так і кінцевих цілей.

Об'єктивна необхідність у розробці і реалізації регіональних програм, на думку А. Щетініна, виникає, перш за все, при відповідності проблеми таким вимогам:

- регіональна проблема повинна мати народногосподарське значення, будучи за своєю суттю багатоцільовою та комплексною;
- часовий інтервал для розробки і вирішення проблеми не вписується в розроблювані середньострокові і довгострокові плани;
- виникає необхідність у комплексному використанні ресурсів міжгалузевого значення і багатоцільового призначення;
- існуючі форми і методи управління недостатні для взаємної ув'язки галузевих і регіональних проектів, пов'язаних спільними цілями і завданнями [15, с.85].

Більшість цільових програм державного і місцевого рівня орієнтовано на розвиток окремих функціональних комплексів соціальної сфери. Однак у теорії і практиці управління мають місце і програми підвищення якості життя населення. Наприклад, Е.Аніміца, Н.Новікова, В.Сухих в результаті узагальнення досвіду формування

ряду комплексних програм соціально-економічного розвитку міст була розроблена структура комплексної програми, яка рекомендована авторами як типова. Один з розділів програми називається «Підвищення якості життя населення» [1, с. 30]. У цілому погоджуючись з указаними там підрозділами (охорона здоров'я населення; забезпечення громадського порядку і законності; поліпшення екологічної ситуації; захист соціально вразливих груп населення; забезпечення житлом та житлово-комунальними послугами; благоустрій території; побутове обслуговування та торгівля; сфера освіти; культура і мистецтво; транспортне обслуговування; інше) ми пропонуємо більший акцент зробити на складових якості життя.

Крім того, необхідно відзначити, що цільові програми повинні розроблятися відповідно до стратегії розвитку соціальної сфери регіону. Питання забезпечення ув'язки цільових програм і стратегій на сучасному етапі ще мало розроблені. Нам видається за доцільне для вирішення цих завдань використовувати такі підходи.

По-перше, принципова схема цієї ув'язки повинна бути єдиною. Основний зміст схеми полягає ось у чому. Головна мета стратегії розвитку соціальної сфери – підвищення якості життя – об'єднує ряд підцілей з відповідними складовим якості життя. Для досягнення кожної підцілі розробляється окрема цільова програма у відповідності зі стратегічними орієнтирами розвитку соціальної сфери в цілому.

По-друге, одночасно з розробкою цільових програм повинні бути позначені зворотні зв'язки. Для цього при ув'язці і узгодженні цільових програм зі стратегіями, необхідно, щоб програмні показники знайшли відображення в стратегії розвитку соціальної сфери. Це узгодження показників повинно здійснюватися до затвердження стратегічних планів.

По-третє, необхідно передбачити ув'язку програм між собою для забезпечення взаємної підтримки виконання поставлених цілей. В іншому випадку виникає ймовірність виконання однієї програми за рахунок інших. Тому взаємозв'язки по всім необхідним індикаторами і показниками необхідно проводити на основі стратегії розвитку соціальної сфери в цілому.

По-четверте, необхідно забезпечити узгодженість дій всіх учасників процесу управління соціальною сферою, що ще раз підтверджує необхідність виділення в організаційній структурі управління регіоном спеціалізованого підрозділу. Однією з основних функцій діяльності цього структурного підрозділу повинна бути координація всіх проектів, програм і планів розвитку соціальної сфери.

Отже, ув'язка цільових програм зі стратегіями розвитку соціальної сфери дозволить здійснювати управління нею за єдиними напрямками дій.

Принципова модель реалізації програмного підходу в управлінні соціальною сферою, на нашу думку, повинна складатися з двох частин: цільової і програмної.

На першому етапі розробляється цільова частина моделі. Формулювання цілей повинно задовольняти певним вимогам, таким як:

1. **Досяжність.** Бажаний стан, якого соціально-економічна система повинна досягти через визначений проміжок часу, не може бути нереалістичним, оскільки процес реалізації цільових установок найчастіше і, перш за все, пов'язаний з розподілом ключових ресурсів.

2. **Гнучкість.** В умовах ринку будь-яка соціально-економічна система діє в атмосфері великої невизначеності, що припускає певний вплив зовнішнього навколишнього середовища і зміну внутрішніх умов функціонування. Тому встановлені цілі повинні мати здатність до адаптації (а точніше, адаптація повинна бути закладена в них заздалегідь) до можливих змін, що носять несуттєвий характер.

3. **Вимірність.** Бажано, щоб кожна якісна характеристика цілей мала б кількісне наповнення.

4. **Стимулювання досягнення бажаного стану.** Формулювання цілей розвитку соціально-економічної системи повинні мати стимулюючий характер як для всієї системи в цілому, так і для кожного учасника реалізації планових установок.

5. **Ієрархічність побудови цілей розвитку.** Сформульована мета розвитку соціально-економічної системи повинна відповідати тому рівню ієрархії, на якому вона буде реалізована (тобто рівню розпорядження ресурсами, необхідними для її виконання).

6. **Чіткість формулювань для розуміння учасниками реалізації планових рішень.** Формулювання цілей не самоціль, а лише один з етапів стратегічного планування. Тому розуміння цілей розвитку учасниками реалізації планових рішень набагато полегшує процес функціонування соціально-економічної системи, а чіткість формулювань сприяє встановленню більш високого соціального статусу системи в суспільстві, більш стосунків з державою і суспільно-політичними організаціями [14, с. 24-25].

Згідно з даними вимогами, головними цілями програм розвитку соціальної сфери регіону, на нашу думку, повинно бути підвищення якості життя населення за окремими складовими. Як підцілі програм нами пропонується розглядати поліпшення окремих компонент складових якості життя.

Далі розробляється програмна частина на основі сформульованої сукупності цілей, яку доцільно формувати і представляти в декількох варіантах, що дозволяє здійснювати вибір більш ефективного варіанту. Для досягнення цілей потрібна розробка комплексу програмних заходів при використанні різних методів, зокрема експертного, факторного аналізу, а

також мережевих методів. Сформульовані заходи повинні бути закріплені за конкретними виконавцями – структурними елементами функціональних комплексів соціальної сфери. В процесі призначення виконавців формується система підвищення якості окремої складової якості життя, що реалізує відповідні цільові програми. Таке групування дозволить об'єднати зусилля, максимально використовувати наявний потенціал, спільно долати можливі перешкоди в досягненні цілей підвищення якості життя населення регіону.

У зв'язку з актуальністю даного питання необхідно розглянути основні положення моніторингу функціонування та розвитку соціальної сфери. Сутність моніторингу полягає в динамічному спостереженні, оцінці і прогнозуванні процесів, що відбуваються в соціальній сфері, з метою забезпечення органів управління соціальною сферою регіону сучасною, повною та достовірною інформацією.

Серед основних завдань моніторингу функціонування та розвитку соціальної сфери регіону можна виділити такі:

- організація збору та обробка інформації про процеси функціонування та розвитку соціальної сфери та її окремих функціональних комплексів, тенденції зміни якості життя населення регіону;

- вивчення і оцінка зібраної інформації;
- виявлення відхилень від запланованих напрямків підвищення якості життя населення регіону в цільових програмах і причини виникнення таких відхилень;

- забезпечення в установленому порядку інформацією, отриманою при здійсненні моніторингу функціонування та розвитку соціальної сфери регіону, органів управління, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкованості і форм власності, а також населення;

- прогнозування розвитку соціальної сфери та її окремих функціональних комплексів у регіоні, а також рівня якості життя населення;

- розробка рекомендацій по використанню можливостей і сильних сторін розвитку соціальної сфери та попередження можливого негативного впливу різних чинників зовнішнього середовища на розвиток та функціонування соціальної сфери.

Побудова діючої системи моніторингу повинна здійснюватися відповідно до таких принципів [5, с. 25]: цілеспрямованості; системності; комплексності; безперервності спостереження за об'єктами; періодичності отримання інформації про зміни, щодо порівнянності застосовуваних показників моніторингу в часі; постійного вдосконалення системи моніторингу функціонування та розвитку соціальної сфери регіону.

Крім того, при організації системи моніторингу важливо, щоб інформація мала такі властивості, як повнота; своєчасність і

достовірність [10, с.101].

Використовуючи результати наукових досліджень і практичного застосування моніторингу, нами пропонується порядок виконання моніторингу.

Функціонування моніторингу має здійснюватися на відповідній правовій основі. Фахівцями пропонується прийняти спеціалізоване положення про моніторинг, в якому повинні регламентуватися:

- правові механізми взаємодії інформаційного фонду моніторингу з органами управління, установами, організаціями, уповноваженими на ведення даного моніторингу;

- правові форми захисту інформації;

- гарантії інформаційної безпеки [11, с.22].

Наступними етапами моніторингу є: вивчення і оцінка інформації, виявлення відхилень і причин, що їх викликали; розробка прогнозів, сценаріїв функціонування та розвитку соціальної сфери регіону, на базі яких формуються рекомендації по використанню можливостей та сильних сторін і запобігання негативним впливам різних факторів зовнішнього середовища на розвиток соціальної сфери і, отже, якості життя населення регіону.

Для успішної реалізації моделі "інтегрованих систем підвищення якості життя населення", на нашу думку, видається важливим здійснювати оцінку ефективності управління соціальною сферою.

Ефективність управління соціальною сферою повинна характеризуватися не стільки об'ємними показниками виконання планів і програм, скільки рівнем організації управління, здатністю органів управління соціальною сферою адекватно реагувати на зміни у зовнішньому; та внутрішньому середовищі, виявляти причини відхилень фактичних результатів від запланованих, а також попереджати (або усувати) негативні тенденції.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз проблем управління соціальною сферою, орієнтованого на забезпечення високої якості життя населення регіонів, дозволяє зробити перший висновок про те, що проблема підвищення якості життя населення має вагомe значення у зв'язку з пріоритетом людини в системі цінностей соціально зорієнтованої держави.

Другий висновок полягає в неможливості вирішення проблеми підвищення якості життя населення регіону за часовий інтервал, що співпадає з періодом планування регіону в цілому і кожного функціонального комплексу соціальної сфери окремо. Так, наприклад, програма підвищення якості здоров'я до прийнятного рівня може бути розрахована на 7 років, програма підвищення якості соціального захисту – на 4 роки, а програма підвищення якості навколишнього середовища – на 15 років. Тоді як програми розвитку регіонів в основному розробляються на 5 – 10 років.

Наступним висновком є необхідність комплексного використання ресурсів всіх функціональних складових соціальної сфери регіону в рамках інтегрованої системи підвищення якості життя населення для вирішення проблеми підвищення якості життя населення. Цей висновок пояснюється комплексністю проблеми, вирішити яку за рахунок коштів одного функціонального

комплексу соціальної сфери неможливо.

Доцільність програмного рішення розглянутої проблеми підтверджує і те, що існуючі форми і методи управління соціальною сферою недостатні для ефективного вирішення низки міжгалузевих соціальних питань, викликаних необхідністю підвищення якості життя населення та їх ув'язкою з регіональними цілями і завданнями розвитку.

Список використаних джерел

1. Анимица Е.Г. Качество жизни как комплексный показатель социального развития региона / Е.Г. Анимица, Н.В. Новикова, В.А. Сухих // Журнал экон. теории. – 2014. – № 1. – С. 25-36.
2. Галіцин В.К. Системи моніторингу: Монографія / В.К. Галіцин. – К. : КНЕУ, 2000. – 231с.
3. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
4. Державне фінансове забезпечення соціальної сфери. монограф. // За ред. Т.М. Кір'ян, Ю.В. Пасічника. – Черкаси, видавець Чабаненко Ю., 2012. – 398 с.
5. Єгоров П.В. Стратегічний моніторинг в управлінні фінансово-господарською діяльністю виробничих систем: монограф. / П.В. Єгоров, Н.В. Алексеєнко – Донецьк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 176 с.
6. Економічний аналіз реалізації соціально-гуманітарної політики України : монограф. / [Л. Ільченко-Сюйва, О. Кілієвич, І. Розпутенка, О. Романюк] ; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : НАДУ, 2008. – 124 с.
7. Корецький М.Х. Ринок, його елементи та їх взаємодія : монограф. / М.Х.Корецький, Л.Ю.Мельник, І.І.Вініченко. – Запоріжжя, 2002. – 157 с.
8. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монограф. / В.І. Куценко. – Ніжин : ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2008. – 818 с.
9. Лібанова Е.М. Соціальна політика / В.А.Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.
10. Пугачова М.В. Методологічні засади статистичного моніторингу ділової активності підприємств: монограф. / М.В.Пугачова. – К.: ДП «Інформ.-анал. Агентство», 2007. – 535 с.
11. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії практики) : монограф. / за наук. ред. Б.М. Данилишина / РВПС України НАН України – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.
12. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монограф. / А.А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.
13. Черниш О.І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : монограф. / О.І. Черниш. Під заг. ред. В.В. Дорофійенка. – Донецьк : РВК ПРОМО, 2005. – 410 с.
14. Чубарова Т.В. Социальная сфера в современной экономике. Вопросы теории и практики : монограф. / Т.В.Чубарова. – СПб.: Нестор-История, 2015. – 240 с.
15. Щетинин А.И. Социальная сфера в воспроизводственном процессе / А.И. Щетинин ; Днепропетровск: изд-во ДГУ, 1990. – 103 с.

Аннотация

Олег Дегтярь

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА

В статье проанализированы проблемы управления развитием социальной сферы региона, определена необходимость комплексного использования ресурсов всех функциональных составляющих социальной сферы и обосновано использование программно-целевого метода при решении проблем повышения качества жизни населения региона.

Ключевые слова: социальная сфера, государственное управление, программно-целевой метод, региональный уровень, система управления социальной сферой.

Summary

Oleg Diegtiar

PROBLEMS OF STATE SOCIAL DEVELOPMENT OF THE REGION

The article analyzes the problems of management of development of social sphere of the region, identifies the need for integrated resource management of all functional components of the social sphere and justifies the use of program-target method at the decision of problems of improvement of quality of life of the population of the region.

Keywords: social, governance, program-target method regional level control system social sphere.