

М. С. Литвин,  
аспірант, Академія муніципального управління м. Київ

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ: КОНЦЕПТ, СТРУКТУРНО-ЕЛЕМЕНТНЕ НАПОВНЕННЯ І МЕТОДИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ

M. Litvin,  
Postgraduate Academy of Municipal Administration, Kyiv

PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL DEVELOPMENT: CONCEPT, STRUCTURE-ELEMENT CONTENT AND METHODOLOGICAL TOOLS

---

***У статті окреслено особливості системи управління соціальним розвитком; представлено функції управління соціальним розвитком; наведено етапи проблемно-орієнтованого цілепокладання в державному управлінні соціальним розвитком та систематизовано інструментарій механізмів державного управління соціальним розвитком.***

***The article outlines the features of the system of social development; presents management features of social development; stages are problem-focused goal-setting in public administration and systematized the instruments of mechanisms public administration of social development.***

---

*Ключові слова: соціальний розвиток, соціальна політика, державне управління, механізми управління соціальним розвитком.*

*Key words: social development, social policy, public administration, mechanisms for managing of social development.*

## ВСТУП

Сталий збалансований розвиток нерозривно пов'язаний з управлінням соціальним розвитком, що являє собою адміністративно-політичну та професійно-публічну діяльність, що виражається у свідомому впливі суб'єктів управління на соціальну систему та її окремі підсистеми на основі пізнання об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільно-територіального розвитку для досягнення найбільш ефективного створення і регулювання системи при узгодженні короткострокових, середньострокових і довгострокових цілей.

Державне управління соціальним розвитком здійснюється на основі Конституції України, згідно з якою держава визначена як незалежна, демократична, соціальна й правова. Основною функцією системи державного управління є соціальна, що спирається на стратегію сталого соціального розвитку. Підвищення добробуту й безпеки людини, створення гармонії з природою є основною метою будь-якої країни, що реалізується завдяки здійсненню соціальної політики. Але несистемна й відірвана від логіки економічних перетворень соціальна політика в Україні призвела до значних негатив-

Таблиця 1. Аналіз функцій управління соціальним розвитком

Функція управління	Зміст управлінської діяльності
Цілепокладання	Визначення пріоритетів, формування цілей і формування довгострокової стратегії управління соціальним розвитком. Цілком очевидно, що цілепокладання повинно мати стратегічний характер і визначати змістовну концептуальну основу управління соціальним розвитком, його глобальну та перспективну основу, генеральну мету на всіх рівнях управління
Аналіз	Збір, обробка (формалізація) і передача необхідної інформації про рівень соціального розвитку, а також розробка кількісних аналогів цілей управління (критеріїв управління соціальним розвитком)
Прогнозування і планування	Прогнозування на тривалу перспективу змін рівня соціального розвитку і вироблення безлічі різних взаємопов'язаних рішень, що стосуються майбутньої стратегії управління соціальним розвитком, а також найбільш ефективних у конкретних умовах шляхів і засобів їх реалізації
<b>Результатом</b> виконання трьох вищезазначених функцій повинен стати «Стратегічний план (стратегія, концепція) соціального розвитку», який (-а) має будуватися «знизу - вгору» (тобто первинні плани, формуючись на більш низьких адміністративних рівнях, інтегруються у «зведений» план)	
Організація	Це встановлення постійних і тимчасових взаємин між усіма суб'єктами управління соціальним розвитком (розмежування повноважень), визначення порядку їх функціонування, а також сукупність заходів щодо своєчасного та якісного матеріально-технічного забезпечення управління соціальним розвитком, мобілізація наявних ресурсів, а також їх перерозподіл
Координація	Забезпечення узгодженості в роботі всіх суб'єктів управління соціальним розвитком при реалізації процесів і планів у рамках управління, а також збереження, підтримка і вдосконалення встановлених зв'язків між ними
Мотивація	Мотивування суб'єктів управління соціальним розвитком за допомогою застосування соціально-психологічних методів, а також залучення населення до активної діяльності, спрямованої на досягнення особистих і соціальних цілей. У рамках виконання цієї функції суб'єкти управління повинні створити мотиваційну структуру
Навчання	Навчання, підготовка і перепідготовка в міру необхідності суб'єктів управління соціальним розвитком (наприклад, підвищення кваліфікації державних службовців), а також ведення просвітницької діяльності з приводу соціального розвитку серед населення.
Облік і контроль	Отримання всебічної інформації про хід і динаміку процесу управління соціальним розвитком. Вимірювання і формалізація проміжної інформації. Перевірка організації процесу управління соціальним розвитком, реалізації планових показників з метою виявлення помилок і відхилень. При управлінні соціальним розвитком особливе значення має суспільний контроль
Комунікація	Регулювання та раціоналізація інформаційних потоків (особливо канал зворотного зв'язку). Забезпечення ефективного обміну інформацією між суб'єктами та об'єктами управління соціальним розвитком. Створення і розвиток інформаційних каналів з метою обміну інформацією між виконавцями (партнерами), координації їх завдань і дій. Тобто в рамках виконання цієї функції формується підсистема співпраці і партнерства
Прийняття рішень	Вибір серед наявних альтернатив суб'єктами управління соціальним розвитком найбільш оптимальних рішень. Забезпечення руху до кінцевої мети управління соціальним розвитком
Мінімізація ризиків	Ідентифікація системоутворюючих та специфічних ризиків; оцінка схильності напрямів державно-управлінської діяльності до ризиків; розробка заходів з управління ризиками та впровадження превентивних заходів
Розв'язання соціальних протиріч	Прогнозування та попередження конфліктів, а саме: створення необхідних умов для мінімізації їх кількості та розв'язання неконфліктними засобами; оптимізація організаційно-управлінських умов створення та функціонування організацій; ліквідація соціально-психологічних причин конфліктів; блокування особистісних чинників виникнення конфліктів

Джерело: складено за даними [2; 3; 5].

них явищ, поляризації населення за рівнем доходів, майнового й соціального розшарування, ослаблення мотивації активної трудової діяльності. Тож, вимагають систематизації і оновлення концептуальні положення, структурно-елементне наповнення і методичний інструментарій державного управління соціальним розвитком.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Основною метою управління соціальним розвитком є досягнення збалансованого розвитку, при якому показники відтворення людського капіталу та задоволення потреб населення мають позитивну динаміку при врахуванні балансу між розподіленими в часі ресурсами (потенціалом) і цілями соціального розвитку.

Управління стійким збалансованим розвитком регіону є реалізацією таких взаємопов'язаних функцій [3, с. 77]: цілепокладання, аналіз, прогнозування і планування, організація, координація, мотивація, навчання, облік і контроль, комунікація та прийняття рішень.

Стосовно соціального розвитку управлінська діяльність з реалізації функцій, що забезпечують його стійкість і збалансованість, характеризується такими особливостями (табл. 1).

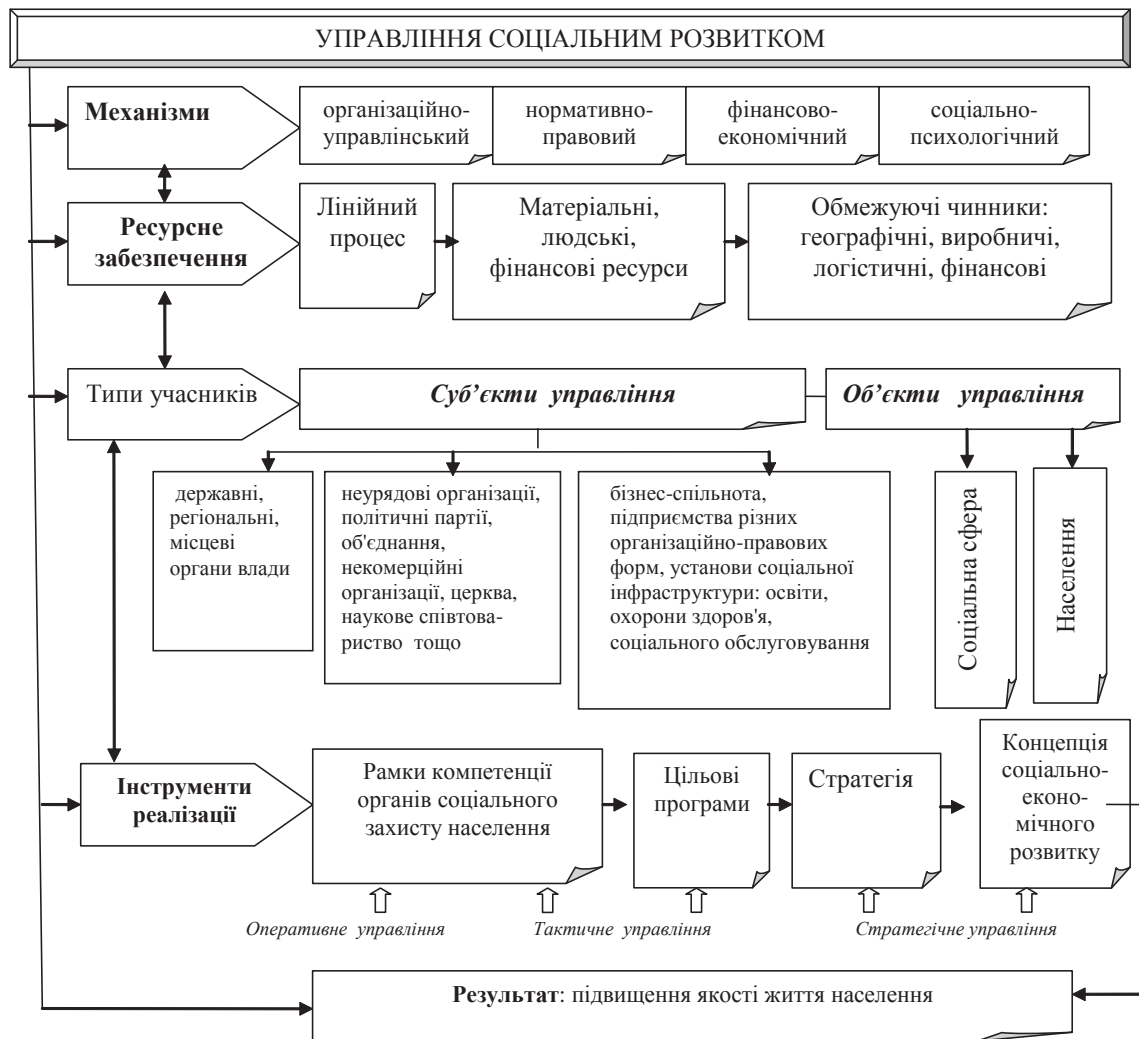
Для того, щоб вищезазначена мета соціального розвитку була досягнута, до управління повинен бути застосований системний підхід, який передбачає подання процесу управління соціальним розвитком у вигляді системи. Відзначимо, що така система управління соціальним розвитком є регульованою, тобто в обов'язковому порядку використовує інформацію про реакцію об'єкта на управління, оскільки в управлінні соціальним розвитком одним з ключових принципів є врахування інтересів і потреб населення.

Основними елементами такої системи є суб'єкти управління, об'єкт управління, механізми та інструменти управління (керуючий вплив), зворотний зв'язок і ресурсне забезпечення (рис. 1).

Розглянемо їх детальніше.

1. Суб'єкти управління, тобто сукупність суб'єктів управління соціальним розвитком, і розподіл повноважень між ними:

- державні, регіональні й місцеві органи влади;
- підприємства різних організаційно-правових форм, організації, установи (особливо установи соціальної інфраструктури: освіти, охорони здоров'я, соціального обслуговування), які надають послуги населенню;
- бізнес-спільнота;



**Рис. 1. Система управління соціальним розвитком**

— громадські (неурядові) організації: політичні партії, об'єднання, некомерційні організації, церква, наукове співтовариство тощо.

2. Об'єкт управління соціальним розвитком, під яким розуміємо сукупність двох підсистем:

— населення регіону (його стан, пропорції і темпи розвитку). Стосовно до цієї підсистеми управління СРР повинне бути спрямоване на відтворення і вдосконалення людського капіталу, тобто забезпечення позитивного природного приросту і підтримання оптимального значення міграційного сальдо, зниження рівня наркоманії, алкоголізму, нівелювання кримінальних процесів, поліпшення якості здоров'я, розвиток системи надання медичних послуг, підвищення рівня освіти і загальної духовності суспільства, формування естетичної культури особистості;

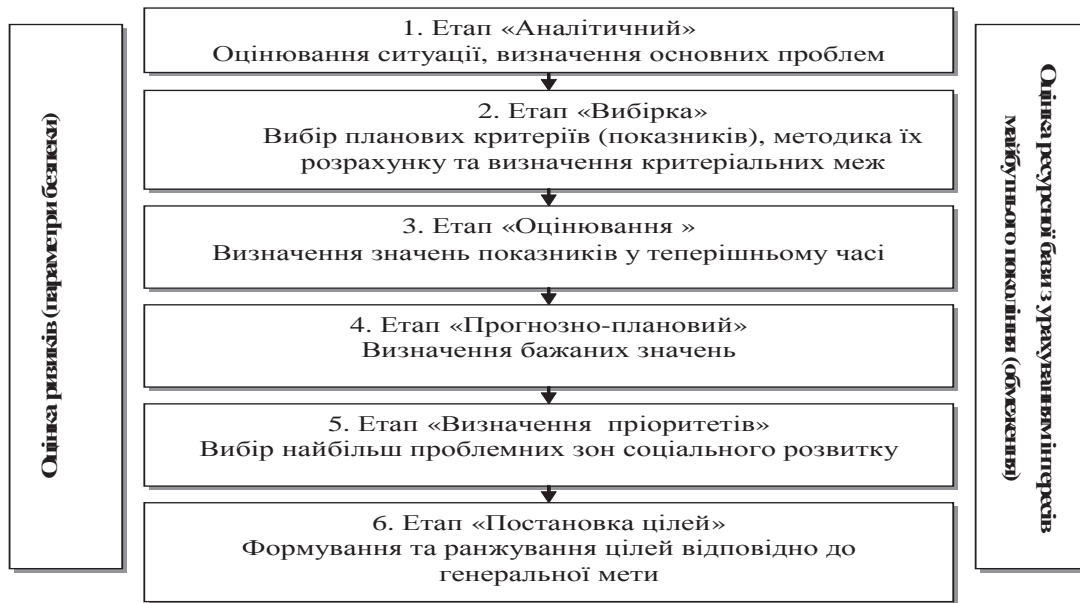
— соціальна сфера, тобто база для створення можливостей задовольняти весь комплекс потреб населення (надання послуг різного характеру). В рамках цього блоку управління повинне бути спрямоване, перш за все, на розвиток соціальної інфраструктури, системи державних і місцевих послуг тощо.

3. Механізм управління соціальним розвитком, під яким у вузькому сенсі розуміється сукупність засобів (інструментів) і методів управління соціаль-

ним розвитком, у широкому розумінні механізм являє собою сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлюючих один одного організаційних чинників та елементів, що визначають порядок, методи і правила управління соціальним розвитком з метою закріплення за суб'єктами управління соціальним розвитком певних функцій і забезпечення їх взаємодії; структуризації напрямів і цілей управління; розробки плану заходів у рамках управління; створення інструментальної та матеріально-технічної бази управління.

До механізмів управління соціальним розвитком, через які реалізуються функції управління, відносяться:

- організаційно-управлінський, що дає змогу дати прями вказівки;
- нормативно-правовий;
- фінансово-економічний;
- соціально-психологічний, який використовується для підвищення соціальної активності суб'єктів управління. Відзначимо, що соціально-психологічні методи, засновані на комплексному використанні в управлінні досягнень поведінкових наук, особливо важливі в управлінні соціальним розвитком, оскільки слугують способом для вираження функцій організації і



**Рис. 2. Етапи проблемно-орієнтованого цілепокладання в державному управлінні соціальним розвитком**

взаємодії населення, мотивації діяльних індивідуумів і груп.

Вибір методів управління залежить від масштабу управління, мети і завдань, зовнішніх і внутрішніх факторів та реальної наявності тих чи інших засобів (інструментів) управління. В рамках механізму державного управління соціальним розвитком суб'єкти управління, застосовуючи одні й ті самі засоби, здійснюють керуючий вплив різними методами.

4. Ресурсне забезпечення управління соціальним розвитком, тобто сукупність ресурсів різного характеру для можливості реалізовувати управління соціальним розвитком. Відзначимо, що управління соціальним розвитком повинне бути спрямоване на розвиток і раціональне використання потенціалу певної території, а також на створення для населення економічної можливості реалізовувати свої навички та здібності з метою розвитку й задоволення своїх потреб і створення для суспільства стабільних умов.

Таким чином, можна виділити такі особливості управління соціальним розвитком:

— процес управління соціальним розвитком формується на основі принципів політики соціального розвитку;

— система управління соціальним розвитком є триконтурною, що поєднує стратегічне (постановка довгострокових цілей, тобто обов'язкова орієнтація на забезпечення майбутнього суспільства), тактичне (вибір способу досягнення цілей на основі наявних ресурсів) та оперативне (вирішення щоденних, поточних завдань і проблем) управління;

— механізми управління соціальним розвитком можуть бути ефективними тільки за умови гармонізації інтересів усіх суб'єктів управління;

— деякі види ресурсів управління соціальним розвитком одночасно є і об'єктом управління (наприклад, демографічні);

— у кожному суб'єкті країни "каркас" універсального механізму управління залежно від регіональних особливостей і умов повинен доповнюватися специфічними елементами.

— велике значення має реакція суспільства як основного об'єкта на процеси і результати управління соціальним розвитком.

Головною (генеральною) метою державного управління соціальним розвитком є досягнення соціальною системою динамічного балансу, але в цьому процесі досить важливо задати рівень оптимальності (оптимізації) цієї системи. Оптимальність системи є результатом цілеспрямованого управління її елементами, вираженням передбачуваності та спроможності зберегти стан внутрішньої єдності і гармонії. Як підкреслює В.В. Василькова [1, с. 135], оптимальність і гармонійність системи потребують механізмів управління ними.

Для досягнення такого стану вищезазвана задана мета повинна бути сформована в конкретні параметри стану — планові показники. Проблеми досягнення мети доцільно ідентифікувати як відхилення значень показників соціального розвитку в теперішньому часі від бажаних значень з урахуванням ризиків і обмежень, виходячи з концепції збалансованості соціального розвитку. Тому в роботі цілепокладання в управлінні соціальним розвитком названо проблемно-орієнтованим.

Процес проблемно-орієнтованого цілепокладання наведений на рисунку 2.

Процес соціального розвитку нерозривно пов'язаний з відхиленням або зміною показників (індикаторів). Тільки одночасна наявність таких основних властивостей, як упорядкованість, стохастичність (або випадковість, невизначеність) виділяє процеси розвитку від інших змін. Виходячи з цього Л. Мельник, розвиток розглядає як необоротну, спрямовану та закономірну зміну системи внаслідок дії внутрішньо властивих їй механізмів самоорганізації [4, с. 34].

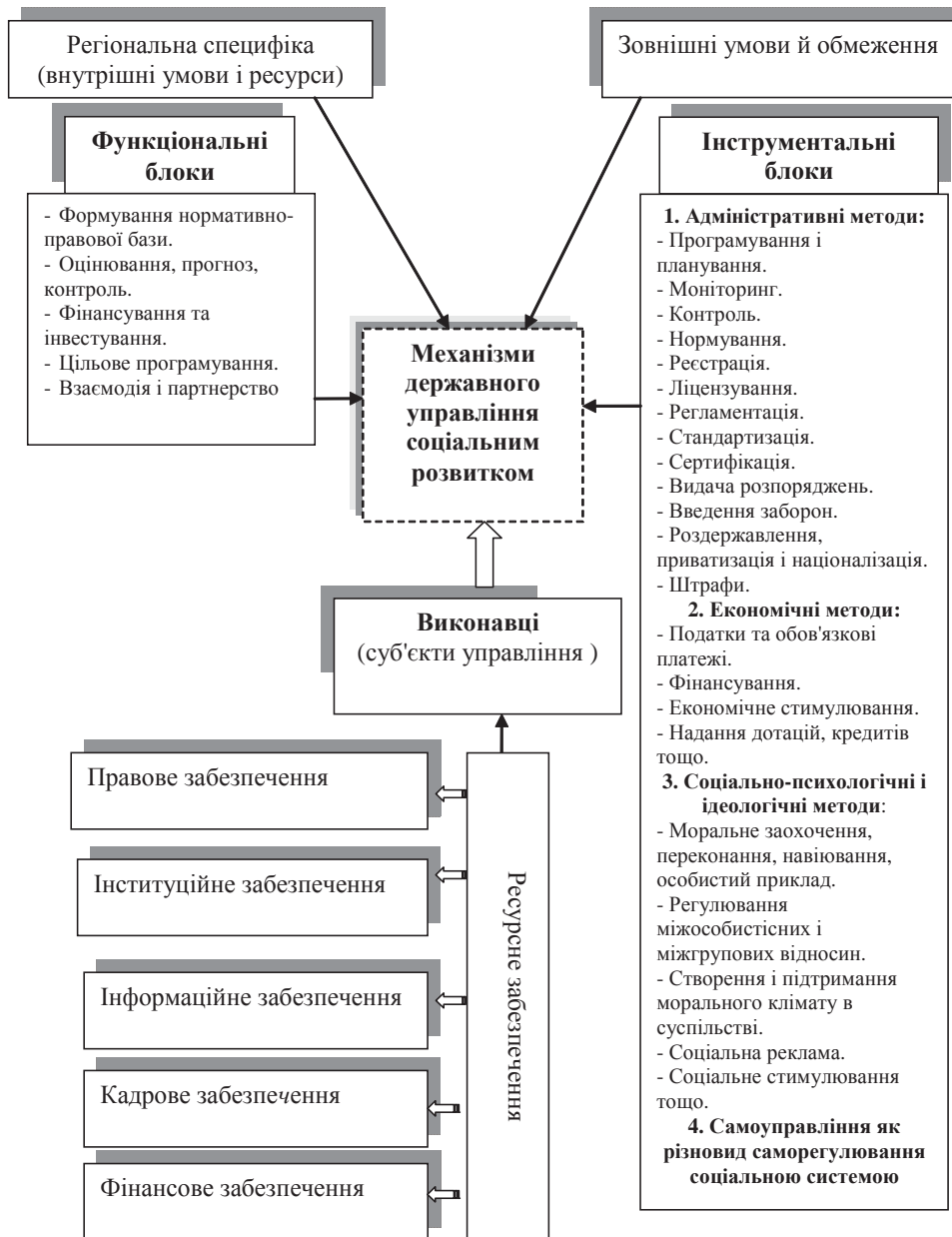


Рис. 3. Формування механізмів державного управління соціальним розвитком

Управління складними соціальними системами зосереджено на механізмах формування керуючих впливів в процесі суб'єктно-об'єктної та об'єктно-суб'єктної взаємодії. Формування механізмів державного управління соціальним розвитком, як сукупності управлінських (перш за все організаційних) засобів, за допомогою яких здійснюється ухвалення науково-обґрунтованих управлінських рішень і досягається ефективна їх реалізація, з метою підвищення рівня добробуту, розширення структури потреб та форм життєдіяльності населення у соціально-економічному середовищі представлено на рисунку 4.

При формуванні механізмів державного управління соціальним розвитком виділимо:

Функціональні блоки, тобто напрями діяльності:

1. Нормативно-правовий блок, що дає змогу регламентувати і впорядкувати розробку й реалізацію заходів у рамках державного управління соціальним розвитком регіону.

2. Оціночно-прогнозно-контрольний блок, який дає можливість провести оцінювання, скласти прогноз соціального розвитку регіону, а також контролювати реалізацію управлінського процесу.

Особливу увагу слід приділити формуванню інформаційного забезпечення управління соціальним розвитком, що передбачає проведення сукупності процесів з моніторингу, аналізу інформації та оцінювання проміжних і підсумкових результатів управління. При оцінюванні рівня соціального розвитку та ефективності управління соціальним розвитком доцільно застосовувати як об'єктивні, що засновані на використанні статистичної інформації, так і суб'єктивні, які базуються на вивченні суб'єктивної думки, методи оцінювання. Тому інформаційні бази повинні формуватися за допомогою двох джерел інформації: суб'єкта управління (в рамках механізму управління) та об'єкта (реакція населення на роботу керуючої системи). Таке поєднання каналів інформації здатне зробити роботу системи державно-



го управління соціальним розвитком ефективнішою, оскільки буде вдосконалений потік зворотного зв'язку, що дасть у подальшому змогу вчасно коригувати управлінський вплив.

3. Фінансування та інвестування, які дають можливість визначити і спрямувати фінансові кошти на реалізацію заходів у рамках соціальної політики держави, або, якщо розглядати територіальні сегменти — регіональної політики соціального розвитку.

4. Програмно-цільовий блок, що дає змогу правильно визначити пріоритети, цілі і завдання (сформувані цільову базу), ефективно спланувати заходи і їх фінансування в рамках політики соціального розвитку.

5. Блок взаємодії і партнерства, який, з одного боку, забезпечить оптимальну взаємодію між рівнями влади на основі чіткого розмежування повноважень, а з іншого — сприятиме розвитку партнерства між владою і суб'єктами господарювання, владою і населенням.

У рамках державного управління повинна здійснюватися постійна взаємодія суб'єктів (партнерство), що передбачає формування зв'язків між суб'єктами управління соціальним розвитком. В нашому дослідженні взаємодія в рамках державного управління соціальним розвитком умовно класифікована на дві складові:

— імперативна взаємодія — здійснюється відповідно до нормативно-правових актів (наприклад, розмежування повноважень, соціальне забезпечення населення, розміщення і виконання державних (місцевих) замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і місцевих потреб тощо), тобто обов'язкова;

— диспозитивна взаємодія — це засноване на не регламентованих нормативними актами принципах (добровільності, інтегрованості, узгодженості, взаємозалежності, гармонізації, синергізму і довгостроковості) партнерство у сфері соціального розвитку, в рамках якого реалізуються спільні дії суб'єктів управління соціальним розвитком для досягнення загальних цілей соціального розвитку з метою максимізації ефективності управління.

Як і в будь-якій управлінській діяльності, в управлінні соціальним розвитком використовується стандартний набір методів (адміністративні, економічні, соціально-психологічні), але, незважаючи на деяку спільність зазначених методів з іншими сферами управління (економічною, екологічною тощо), методи й інструменти, що застосовуються в названій сфері, мають певну специфіку:

Використання ряду інструментів має певні особливості, що пов'язані із самою сутністю соціального розвитку, тому при формуванні механізму державного управління соціальним розвитком конкретного регіону необхідно інтегрувати функціональні блоки з методами та інструментами, орієнтуючись на зовнішні умови і регіональну специфіку, в тому числі — особливості цілей соціально-економічного розвитку

## ВИСНОВКИ

Сучасний кризовий період в Україні зумовлює органи державної влади ставитися з гіпервідповідальністю до формування соціального середовища у суспільстві та інструментарію задоволення потреб соціально-матеріального і соціально-духовного розвитку. Державне управління соціальним розвитком спирається на вели-

ку сукупність методів та інструментів, тож стратегічною задачею влади є забезпечення комплексного раціонального підходу до формування, управління та регулювання соціальною сферою. Універсальним та базовим інструментом механізму державного управління є законодавство, яке виробляє соціальне цілепокладання за допомогою норм (законів) концепцій, стратегій та програм соціального розвитку та закладає вектори соціального еволюціонізму. Тож, розроблення єдиної системи взаємопов'язаних, одночасних дій та заходів на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях, їх системність та наукова обґрунтованість є запорукою покращення соціальної ситуації та підвищення якості життя населення в Україні.

## Література:

1. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: (Синергетика и теория социальной самоорганизации) / В.В. Василькова. — СПб.: Лань, 1999. — 480 с.
2. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональ ний аспект: колективна монографія / За ред. Е.М. Лібанової; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. — К., 2015. — 356 с.
3. Лубашев Е.А. Современные подходы к рассмотрению процессов управления социальным развитием региона / Е.А. Лубашев // Инновации. — 2013. — № 9(179). — С. 75—80.
4. Социально-экономический потенциал устойчивого развития: Учебник / Под ред. проф. Л.Г. Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). — Сумы: Университетская книга, 2007. — 1120 с.
5. Якість інформаційного забезпечення соціальної політики: монографія / [Макарова О.В., Саріогло В.Г., Терещенко Г.І. та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. — К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. — 248 с.

## References:

1. Vasilkova, V.V. (1999), Poryadok i haos v razvitii sotsialnyih sistem: (Sinergetika i teoriya sotsialnoy samoorganizatsii) [The order and chaosdevelopment in social systems: (Synergetics and theory social self-organization)], Lan,SPb, Russia.
  2. Libanova, E.M. Lyudskiy rozvitok v Ukrayini. Modernizatsiya sotsialnoyi politiki: regionalniy aspekt: kolektivna monografiya [Human development in Ukraine. Modernisation of social policy: a regional aspect],In-t demografiyi ta sotsialnih doslidzhen im. M.V. Ptuhi NAN Ukrayini. Kyiv, Ukraine.
  3. Lubashev, E.A. (2013), "Modern approaches for Research processes of management social development the region", Innovatsii, vol. 9 (179), pp. 75—80.
  4. Melnik, L. and Hens, L. (2007), Sotsialno-ekonomicheskii potentsial ustoychivogo razvitiya: Uchebnik [Socio-economic potentsial of sustainable development], Universitetskaya kniga, Sumyi, Ukraine.
  5. Makarova, O.V. Sarloglo, V.G. Tereschenko, G.I. ta in. (2010), Yakist informatsiyynogo zabezpechennya sotsialnoyi politiki [The quality of information support of social policy], Duh i litera, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 27.07.2016 р.*