

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

Дегтяр О. А.

к. держ. упр, старший викладач
Харківського національного
автомобільно-дорожнього
університету

В статті досліджено системний підхід до державного управління соціальною сферою регіону, визначено суб'єкт та об'єкт системи управління соціальною сферою, а також її мету завдання та основні принципи дії.

Ключові слова: соціальна сфера; державне управління; системний підхід; система управління соціальною сферою.

В статье исследованы системный подход к государственному управлению социальной сферой региона, определены субъект и объект системы управления социальной сферой, а также ее цели задачи и основные принципы действия.

Ключевые слова: социальная сфера; государственное управление; системный подход; система управления социальной сферой.

This paper investigates a systematic approach to public administration of social sphere region, defined subject and object management social sphere, as well as its purpose and objectives of the basic principles.

Key words: socia; public administration; systematic approach social management system sphere.

Постановка проблеми. В сучасних умовах перетворення системи управління соціальною сферою має бути пов'язане з необхідністю забезпечення чіткої відповідності, комплексної ув'язки і співвідносності всіх елементів системи. Треба відзначити, що організаційно багато питань недостатньо розроблені. Не сформовані раціональні механізми взаємозв'язку і взаємодії функціональних комплексів соціальної сфери з метою підвищення якості життя людини. Серед причин цього виділяється не

розробленість методології і методики організації взаємодії функціональних комплексів соціальної сфери, орієнтованої на забезпечення високої якості життя населення регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади управління соціальними процесами суспільства в своїх наукових працях розглядали такі дослідники, як Д. О. Баюра, В. Д. Бакуменко, Ю. В. Бех, М. Х. Корецький, В. І. Куценко, Е. М. Лібанова, В. М. Лобас, О. С. Поважний, О. Г. Старіш, Ю. П. Сурмін, А. А. Халецька, О. І. Черниш, та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що наявні в цьому розрізі теоретичні та практичні положення склалися в основному на галузевому принципі управління і спрямовані на вирішення, розрізнених соціальних проблем. У зв'язку з чим використовувані на сучасному етапі розвитку країни підходи до управління соціальною сферою не можуть служити основою забезпечення високої якості життя. Тому незаперечною необхідністю розробки моделі управління соціальною сферою, заснованої на системному підході.

Метою дослідження є дослідження системного підходу до державного управління соціальною сферою та визначення напрямів розробки моделей управління на даному підході.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній час існує велика кількість наукових публікацій стосовно системного підходу в державному управлінні, які засновані на розгляді управління як єдиного цілого, що складається з окремих елементів, пов'язаних між собою таким чином, що зміна одного або декількох з них, тягне за собою зміну інших елементів і системи в цілому. При системному підході характеристика соціальної сфери будується через виявлення сукупностей її внутрішніх зв'язків,

аналіз відносин із зовнішнім середовищем, комплексність вивчення виникаючих ситуацій розвитку.

Дослідивши велике число наведених в науковій літературі визначень поняття «системи», потрібно відзначити, що найбільш повно підходить до завдань цього дослідження визначення системи, дане Ю. Сурміним в енциклопедичному словнику з державного управління: «Система – сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток» [1, с. 574].

Для системи характерні організованість (зв'язки і відносини між її елементами); нерозривна єдність з середовищем, у взаєминах з яких вона виражає свою цілісність; наявність порядку передачі інформації та управління [2, с. 24].

У системному дослідженні акцент робиться на виявленні різноманіття зв'язків і відносин, наявних усередині об'єкта і в його взаєминах із зовнішнім оточенням, середовищем. Елементи системи розглядаються з урахуванням їх місця, і функцій всередині цілого. Властивості об'єкта як цілісної системи визначаються властивостями не тільки його окремих елементів, але і всієї його структури. Будова і поведінка системи характеризується ієрархічністю, багаторівневістю, окремі рівні системи зумовлюють певні аспекти її поведінки. Будь-яка система може виступати як елемент системи вищого порядку, а її елементи – як системи більш низького порядку. Цілісне функціонування системи стає результатом взаємодії всіх її сторін, рівнів ієрархії.

Ієрархічну будову і функціонування систем обумовлює необхідність координації нижчих рівнів системи з боку її вищого рівня управління. У той же час діяльність вищого рівня управління визначається результатами функціонування всіх окремих підсистем.

На нашу думку, державне управління розвитком соціальної сфери можна віднести до категорії системи, що в своїй основі складається з великої кількості взаємодіючих елементів. Всі компоненти даної системи утворюють відносно стійку цілісність, і спільні дії всіх елементів системи спрямовані на досягнення спільної мети забезпечення високої якості життя населення.

Соціальна сфера з точки зору державного управління повинна розглядатися як система, що задовольняє потреби людини. Разом з цим соціальна сфера зазнає не тільки впливу потреб людини, але і шляхом їх задоволення формує відповідний рівень якості життя. Таким чином, якість життя населення в більшій мірі залежить від ступеня задоволення різних потреб людини в соціальних послугах, які надаються підприємствами та організаціями соціальної сфери.

Існує тісний взаємозв'язок між людиною і соціальною сферою в ланцюжку «Людина – потреби – функціональні комплекси соціальної сфери – якість життя людини». Основний висновок полягає в наступному: від того, наскільки добре функціонує соціальна сфера, послуги якої якості і в якому обсязі надаються споживачу, залежить низька або висока якість життя буде у людини. Крім того, на окремі складові якості життя впливають безліч чинників. Так, за різними оцінками фахівців, наприклад, якість здоров'я населення залежить на 20-40% від стану природного середовища, на 15-20% – від генетичних факторів, на 25-50% – від способу життя і лише на 10% – від діяльності служб охорони здоров'я [3, с. 48].

Виходячи з логіки вище викладеного, нами пропонується здійснювати державне управління соціальною сферою на основі формування взаємозв'язків і взаємозалежностей функціональних комплексів соціальної сфери та складових якості життя людини. У

зв'язку з цим для того, щоб домогтися підвищення якості життя за окремими складовими необхідна злагоджена та цілеспрямована робота цілого ряду функціональних комплексів соціальної сфери.

В процесі підвищення якості освіти провідну роль відіграють як галузь освіти, так і функціональні комплекси культури, дозвілля та мистецтва. Тому для забезпечення високої якості кожної складової пропонується формувати свою групу функціональних комплексів соціальної сфери, так звану «інтегровану систему підвищення якості життя населення». При цьому необхідно відзначити доцільність одночасного включення окремих структурних елементів функціональних комплексів у діяльність різних «інтегрованих систем».

Стосовно державного управління соціальною сферою в сучасних умовах системний підхід орієнтований на:

- розгляд соціальної сфери як єдиного цілого, відкритої системи, в якій реалізуються у взаємодії цілі забезпечення високої якості життя населення;
- визначення цілей розвитку соціальної сфери та їх ранжування;
- виявлення взаємозв'язків між усіма функціональними комплексами соціальної сфери і якістю життя населення;
- формування «інтегрованих систем підвищення якості життя населення» з притаманними їм специфічними цілями;
- організацію координації діяльності функціональних комплексів соціальної сфери в складі різних «інтегрованих систем підвищення якості життя населення»;
- розробку методів державного управління соціальною сферою, орієнтованого на забезпечення високої якості життя населення.

Застосування системного підходу дозволить адекватно вирішувати проблеми управління соціальною сферою, виробляти відповідні стратегії досягнення поставлених цілей в рамках раціональної та ефективної системи управління соціальною сферою регіону.

Треба відзначити, що система управління соціальною сферою регіону, як і будь-яка інша система, органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії) [1, с. 456], має певне призначення (мету), яка і визначає характер взаємодії всіх її елементів.

Суб'єкт управління соціальною сферою являє собою ієрархічно побудовану структуру органів управління, що займаються питаннями розвитку галузей соціальної сфери:

- представницькі та виконавчі органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування.

В якості об'єкта управління можливо розглядати «інтегровані системи підвищення якості життя населення» в соціальній сфері. Таким чином, система управління складається з керуючої та керованої підсистем, між якими існують взаємозв'язки і взаємозалежності прямого і зворотного характеру. Прямий зв'язок (від суб'єкта до об'єкта) виступає у вигляді керуючої інформації та впливів, а зворотний зв'язок (від об'єкта до суб'єкта) – у вигляді інформації про стан об'єкта. Крім цього, здійснюються взаємозв'язки з зовнішнім середовищем

Основними категоріями, що входять в керуючу підсистему, є: закони і закономірності управління, принципи, функції й елементи

управління. До елементів відносяться: організаційна структура, методи, інформація, техніка і кадри управління.

Хотілося б акцентувати увагу лише на деяких категоріях науки державного управління, що дозволяють повною мірою реалізувати інноваційну модель «Інтегрованих систем підвищення якості життя населення». Метою управління соціальною сферою регіону є підвищення якості життя населення, що досягається за рахунок:

- забезпечення ефективного функціонування «інтегрованих систем підвищення якості життя населення» та взаємодії функціональних комплексів соціальної сфери, що входять до її складу, в напрямку підвищення якості життя населення;

- узгодження інтересів виробників і споживачів соціальних послуг, тобто виробники повинні пропонувати послуги такого рівня якості, який повною мірою задовольняв би потреби споживачів і, в той же час, не суперечив інтересам самих виробників;

- створення сприятливих умов функціонування і розвитку соціальної сфери.

Для реалізації поставленої мети в системі управління соціальною сферою повинні бути вирішені наступні завдання:

- вибір і обґрунтування «дерева цілей» розвитку і функціонування соціальної сфери;

- формування сукупності заходів, реалізація яких покликана забезпечити економічно ефективно та соціально прийнятне досягнення поставлених цілей;

- формування організаційної структури управління, адекватної інноваційної моделі «Інтегрованих систем підвищення якості життя населення»;

- чіткий розподіл функцій і повноважень між усіма структурами управління соціальною сферою регіону;

- забезпечення цілісності системи управління шляхом створення дієвого механізму управління;

- розробка критеріїв оцінки функціонування як соціальної сфери в цілому, так і окремих функціональних комплексів.

У процесі вдосконалення системи управління соціальною сферою повинні дотримуватися основні вимоги, які припускають:

- визначення кінцевої та проміжної мети функціонування соціальної сфери та її окремих функціональних комплексів;

- наявність механізму отримання запланованих результатів та їх якісної оцінки;

- визначення необхідних ресурсів;

- використання науково обґрунтованих нормативних розрахунків.

Далі необхідно уточнити, відповідно до яких принципів буде здійснюватися управління соціальною сферою, орієнтоване на забезпечення високої якості життя населення. Принципи являють собою об'єктивно обґрунтовані керівні правила, наукові положення, норми, що визначають побудову і функціонування системи управління та якими повинні керуватися кадри управління у своїй діяльності. Певна сукупність принципів дозволяє надати проєктованому об'єкту необхідні властивості, що сприяють досягненню поставленої мети, а також вибрати найбільш ефективні в даних умовах методи реалізації завдань. Принципи носять обов'язковий характер і обумовлюють дію певної сукупності методів.

Принципи управління соціальною сферою можуть бути розділені на дві групи – загальні та приватні принципи.

До загальних принципів, що визначають функціонування всіх керуючих систем, відносяться: науковість, системність, комплексність, цілеспрямованість та ефективність.

Принцип науковості: використання об'єктивних закономірностей управління як невід'ємного атрибуту функціонування та розвитку соціальної сфери, а також застосування такого наукового апарату, як економіко-математичні методи, прогнозування, інформаційні технології.

Принцип системності: необхідність постановки та вирішення проблем управління соціальною сферою регіону в рамках всього комплексу соціально-економічних реформ, що проводяться в нашій країні. Тенденції перетворення системи управління соціальною сферою регіону не повинні розглядатись відірвано від загальнодержавної соціальної політики.

Принцип комплексності: включення в систему всіх елементів, необхідних для повноцінної реалізації поставлених перед нею завдань відповідно до встановлених критеріїв та вимог всебічного обґрунтування прийнятого рішення. Це говорить про те, що система управління соціальною сферою регіону повинна включати в якості елементів всі види ресурсів (кадрові, інформаційні, матеріальні, технічні, фінансові) та потребуватиме оптимального використання цих ресурсів шляхом комплексного вирішення виникаючих проблем.

Принцип цілеспрямованості: необхідність конкретної націленості управлінських впливів на реалізацію заданих цілей перед усією соціальною сферою та її окремими функціональними комплексами. При побудові системи управління соціальною сферою регіону першим кроком повинен бути етап цілепокладання, в рамках якого здійснюється вибір і обґрунтування комплексу цілей

функціонування та розвитку соціальної сфери регіону. Цей комплект має ієрархічну структуру, відповідно до якої досягнення приватних цілей (підцілей) служить засобом реалізації більш загальних. При цьому головна мета розвитку і функціонування соціальної сфери регіону повинна бути в підвищенні якості життя кожного члена суспільства.

Принцип ефективності: здійснення управлінських впливів на соціальну сферу регіону має бути орієнтований на отримання максимальних результатів, тобто досягнення поставлених цілей при найменших витратах усіх ресурсів і за найбільш короткий період часу.

Крім загальних принципів, якими слід керуватися при вирішенні методологічних і практичних питань організації і функціонування систем, пропонується виділити ряд особистих принципів управління, заснованих на особливостях розвитку соціальної сфери. До них, на нашу думку, слід відносити:

- «якісний» підхід до управління, відповідно до якого управління, в системі здійснюється (крім загального управління) по кожній складовій якості життя окремо в рамках «інтегрованих систем підвищення якості життя населення»;

- виконання цілісного комплексу функцій управління, здатного забезпечити досягнення цілей і рішення задач управління соціальною сферою регіону;

- використання в управлінні комплексу методів мотивації високоякісної, продуктивної, зацікавленої і, головне, усвідомленої праці, як кожного працівника, так і всіх колективів працюючих;

- формування у всіх виробників соціальних послуг відповідних знань, умінь і навичок шляхом масової безперервної систематичної підготовки, навчання та підвищення кваліфікації;

- регулювання на всіх ієрархічних рівнях управління;
- визначення реальної індивідуальної та колективної відповідальності за результати діяльності соціальної сфери. При цьому найбільшу відповідальність слід покласти на вищу ланку управління;
- документування управлінських процесів, що забезпечують виконання технології управління.

У теорії і практиці державного управління розгляд функцій управління має досить велике значення, так як вони розкривають суть і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях. Виділяються загальні та специфічні функції. Загальні функції єдині для будь-яких процесів управління, в яких би системах управління вони ні здійснювалися. До них відносяться: планування, організація, координація, стимулювання і контроль. Конкретні функції властиві тим чи іншим конкретним елементам системи, відображаючи їх специфіку.

Хотілося б акцентувати увагу на одній з функцій – планування. Необхідно відзначити, що одночасне планування цілей і підцілей розвитку всієї соціальної сфери, «інтегрованих систем підвищення якості життя населення» та окремих функціональних комплексів на практиці утруднено. Вирішення цих проблем можливе при використанні стратегічного планування.

Наступним складовим елементом системи управління соціальною сферою виступають методи управління, які представляють собою сукупність способів і прийомів управління, що забезпечують досягнення цілей і рішення задач. До них можна віднести: економічні методи; організаційні методи; соціально-психологічні; інформаційні методи; правові методи.

Сукупність розглянутих елементів системи управління соціальною сферою регіону визначає технології управління, механізми взаємодії суб'єктів соціальної сфери із зовнішнім середовищем.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Процес управління є невід'ємною частиною виробничо-господарської діяльності, і конкретні його результати виражаються в підсумкових показниках об'єкта управління, які складаються під одночасним впливом багатьох факторів. Функціонування системи управління спрямовано, насамперед, на підвищення ефективності діяльності системи в цілому і основні показники її ефективності слід шукати в кінцевих результатах роботи об'єкта управління. Ефективність функціонування системи управління характеризується рівнем використання (з точки зору кінцевих результатів управління) можливостей, закладених в системі управління.

Для реалізації вище викладених наукових положень потрібно формування адекватних механізмів управління. Інноваційні процеси, що визначають реформування соціальної сфери регіону, не зможуть забезпечити системних, стійких результатів без поширення практики нововведень на всі рівні управління соціальною сферою необхідно розглядати як сукупність організаційних компонентів, що забезпечують узгоджене, взаємозалежне і взаємодіюче функціонування всіх елементів для забезпечення цілей підвищення якості життя населення.

Список літератури

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за

ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

1. Старіш О. Г. Системологія / О. Г. Старіш. – К. : ЦНЛ, 2005. – 232с.

2. Лобас В. М. Раціоналізація державного соціального управління: питання теорії і практики / В. М. Лобас. – Донецьк : ДонГАУ, 2003. – 245 с.

3. Баюра Д. О. Система корпоративного управління в Україні: стан та перспективи розвитку: монограф. / Д. О. Баюра. – К. : Київський університет, 2009. – 288 с.

4. Бех Ю. В. Філософія управління соціальними системами : монограф. / Ю. В. Бех. – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2012. – 623 с.

5. Корецький М. Х. Ринок, його елементи та їх взаємодія : монограф. / М. Х. Корецький, Л. Ю.Мельник, І. І. Вініченко. – Запоріжжя, 2002. – 157с.

6. Куценко В. І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монограф. / В. І. Куценко. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.

7. Лібанова Е. М. Соціальна політика / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : УАДУ, 2003. – 364 с.

8. Поважний О. С. Корпоративне управління : підручник / О. С. Поважний, Н. С. Орлова, А. О. Харламова; МОН молодьспорту України; ДонДУУ. – К. : Кондор, 2013. – 244 с.

9. Халецька А. А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монограф. / А. А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.

10. 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.