



ISSN 1819-5377 print / ISSN 1993-3509 online

**ЕКОНОМІКА БУДІВНИЦТВА І МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА  
ЭКОНОМИКА СТРОИТЕЛЬСТВА И ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА  
ECONOMICS OF CIVIL ENGINEERING AND MUNICIPAL ECONOMY**

ТОМ 5, НОМЕР 3, 2009 167-174

УДК 331+364(477)

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

**О. М. Вольська**

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури*

*вул. Державіна 2, 86123, м. Макіївка, Україна.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Отримана 6 вересня 2009, прийнята 18 вересня 2009*

**Анотація.** Стаття присвячена теоретичним аспектам державного управління соціальним розвитком України. У роботі приділяється увага сутності й завданням державного управління соціальним розвитком. Соціальний розвиток держави складається з духовної сфери й із соціального розвитку виробничих колективів. І дана стаття ілюструє взаємозв'язок цих складових у сучасному контексті. У статті підкреслюється, що ефективне управління духовною сферою є запорукою успішного розвитку сучасного українського суспільства, а цей розвиток повинен починатися з удосконалювання соціального планування на підприємствах і організаціях через створення сприятливого морально-психологічного клімату. Соціальний розвиток країни залежить також від соціального розвитку міст і областей, запорукою цього розвитку є правильне стратегічне та тактичне планування, яке необхідно використати при створенні планів соціально-економічного розвитку регіонів.

**Ключові слова:** соціальний розвиток, державне управління, духовна сфера, виробничі колективи.

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

**Е. М. Вольская**

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры*

*ул. Державина 2, 86123, г. Макеевка, Украина.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Получена 6 сентября 2009, принята 18 сентября 2009*

**Аннотация.** Статья посвящена теоретическим аспектам государственного управления социальным развитием нашего государства. В работе уделяется внимание сущности и задачам государственного управления социальным развитием. Социальное развитие государства состоит из духовной сферы и из социального развития производственных коллективов. И данная статья иллюстрирует взаимосвязь этих составляющих в современном контексте. В статье подчеркивается следующее, что эффективное управление духовной сферой является залогом успешного развития современного украинского общества, а это развитие должно начинаться с совершенствования социального планирования на предприятиях и организациях через создание благоприятного морально-психологического климата. Социальное развитие страны зависит также от социального развития городов и областей, залогом этого развития является правильное стратегическое и тактическое планирование, которое необходимо использовать при создании планов социально-экономического развития регионов.

**Ключевые слова:** социальное развитие, государственное управление, духовная сфера, производственные коллективы.

## THEORETICAL ASPECTS OF STATE CONTROL BY MEANS OF SOCIAL DEVELOPMENT

H. M. Volskaya

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture*

*2, Derzavin str., 86123, Makeyevka, Ukraine.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Received 6 September 2009, accepted 18 September 2009*

**Abstract.** The article is devoted to the theoretical aspects of state control by the social development of our state. The work pays attention to the essence and tasks of state control by the social development. The social development of the state consists of the spiritual sphere and social development of production bodies. And this article illustrates interconnection of these constituents in the modern context. The article accentuates the following, that an effective control at the spiritual sphere is the mortgage of successful development of the modern Ukrainian society, and this development must be begun with perfection of the social planning at the enterprises and organizations by means of creation of the favorable moral and psychological climate. The social development of the country depends also on social development of cities and regions, the mortgage of this development is correct strategic and tactical planning which must be used for plans creation of social and economical development of regions.

**Keywords:** social development, state control, spiritual sphere, production collectives.

### Вступление

Содержание управления социальным развитием определяется объективными закономерностями развития общества. Целенаправленное воздействие на социальное развитие входит в число общих функций всех систем управления, поскольку оно сопряжено с социальными и экономическими задачами. Однако в целенаправленной деятельности государства, которое управляет социальным развитием общества через механизмы государственного управления эти вопросы являются основными.

Возрастающее значение в реализации этой задачи приобретают также органы государственной власти и местного самоуправления, которые управляют социальным развитием в рамках подведомственных им территорий. Работа эта весьма сложна, и не только в содержательном, но и в организационном отношении (так как существуют трудности, проистекающие из особенностей управления объектами, находящимися в подчинении различных министерств и ведомств).

В процессе управления социальным развитием полномочные органы используют специфические стимулы, методы и средства воздей-

ствия на личность и коллективы, правовые нормы, общественное мнение и др.

По своему целевому назначению государственное управление социальным развитием должно быть ориентировано на дальнейшее сближение социальных групп, консолидацию общества, повышение уровня жизни населения.

Поскольку в процессе государственного управления социальным развитием особую роль играют различные организационно обособленные органы, то их деятельность нуждается в соответствующей координации. Дело в том, что основные цели государственного управления социальным развитием не могут быть достигнуты усилиями какой-либо одной системы: они осуществимы лишь в рамках некоторого целостного организма, охватывающего все определяющие условия жизненной среды – производственные, духовные, бытовые. Если обратиться к ведущей сфере общественной жизни – экономической, то здесь усилия по регулированию социального развития распространяются главным образом на социальные отношения работающей части населения. Однако последние составляют только часть населения страны, а

их сознание в огромной степени определяется тем, как удовлетворяются не только их собственные интересы, но и нужды всех зависимых от них членов семьи. Поэтому социальное развитие охватывает социальные отношения между всеми слоями населения страны.

Конечно, характер и мера участия отдельных факторов в развитии собственно социальных отношений неодинаковы. Управление одними аспектами социальных отношений составляет компетенцию первичных звеньев управления, а другими – только государственных органов власти. Вместе с тем существует потребность в регулировании этих отношений в территориальном разрезе в рамках города, района, области. В последнем случае с целью более успешного решения поставленных задач объединяются усилия всех сосредоточенных на данной территории органов управления, предприятий, организаций.

Проблемами государственного управления социальным развитием занимались многие отечественные и зарубежные ученые, а именно В. Амитан, Г. Атаманчук, Р. Белоусов, Н. Борещкая, Б. Гаевский, Н. Долишний, М. Мескон, А. Омаров, Н. Рамашевская, О. Новикова и другие. Однако в работах данных ученых уделялось мало внимания совершенствованию духовной сферы как составной части социально-го развития.

### Основная часть

Целесообразно начать рассмотрение конкретных проблем управления социальным развитием с духовной сферы, которой принадлежит весьма ответственная роль в планомерном формировании духовного облика.

До 1991 года социальному развитию духовной жизни общества отводилась огромная роль со стороны государства. Наиболее полное и рациональное использование права граждан на активное участие в интеллектуальной жизни и в создании духовных ценностей обеспечивалось деятельностью, опирающейся на дифференцированный подход, учитывающий особенности тех или иных социальных групп. Такой подход был оправдан тем, что зачастую наблюдались различия в уровне освоения духовных ценностей общества разными группами насе-

ления. Эти различия преодолевались путем развития духовных запросов населения с помощью периодической печати, радио, телевидения, учебных и культурно-просветительных учреждений.

После распада Советского Союза независимые государства, возникшие на его территории, стали строить собственные экономические и социальные системы, но, к сожалению, духовной сфере в этих системах отводилось меньшая роль. Начиная с 1991 года, различия в духовной сфере населения страны становились все сильнее.

Различия в уровне духовного развития определяются двумя факторами:

- во-первых, социально-экономическими различиями между классами и социальными группами, между городом и деревней, историческими и национальными особенностями;
- во-вторых, различиями в образе жизни отдельных социальных групп и слоев, в их культурных потребностях, интересах, вкусах и ценностных ориентациях.

Социально-экономические различия всегда будут приводить к различиям в духовном развитии. Понимание этого совершенно необходимо для организации научного управления процессами развития духовной жизни.

Сравнение духовной жизни социалистического и капиталистического общества проводит профессор А.М. Омаров. Он считает, что стереотипы и ценностные установки человека всегда связаны с принадлежностью данной личности или группы к определенному классу. Они служат своеобразным барьером, препятствующим проникновению трудящихся в «верхние слои» общества. Причем здесь невозможны единая система духовной жизни и единое понимание культурных ценностей. В социалистическом обществе его идейно-политическое единство определяет общность духовной жизни народа, а существующие в рамках последней стереотипы тех или иных групп населения выражают лишь различную степень освоения ими единой системы духовных ценностей [1].

С этим мнением можно не согласиться, так как залогом смены класса для человека может быть хорошее образование и упорный труд. Современные украинские бизнес-круги знают

немало таких примеров. Задача государственного управления в этой связи создать благоприятные условия для роста благосостояния общества в целом, а с ростом благосостояния будет повышаться уровень духовной жизни общества.

Хотя современное общество и разрушает зависимость между социальным положением группы и стереотипами ее духовной жизни, но все же определенная связь между ними неизбежно сохраняется довольно продолжительное время. По мере сближения социальных групп и их движения к полной социальной однородности зависимость их духовных стереотипов от социального положения ослабевает. Развитию этого процесса существенно способствует непрерывное повышение общеобразовательного и культурного уровня населения, что вполне закономерно и объясняется как общим увеличением материального достатка, так и возрастанием потребностей.

Эффективность государственного управления процессами духовной сферы предполагает четкое представление о ее структуре, об объекте и субъекте управления этой стороной жизни общества.

Объектом духовного воздействия является человек, его сознание. Обеспечение такого воздействия относится к числу особенно трудных задач уже потому, что сам по себе человек – существо исключительно сложное, и притом это всегда конкретная личность, сочетающая в себе одновременно различные черты: общие для всех, характерные для данного коллектива, индивидуальные.

Успех управления духовной сферой в решающей степени определяется организационными структурами, обеспечивающими этот процесс и нормальное функционирование системы. В рассматриваемом контексте обращает на себя внимание, прежде всего общеобразовательная школа, которая должна выполнять важную воспитательную функцию, непосредственно участвуя в воспитании молодежи. Ведь закладывание основ всестороннего развития личности, ее мировоззренческих, нравственных, эстетических ценностей и критериев, на базе которых строятся представления о жизни, отношение к труду и обществу, этические взгляды, привычки и традиции, происходит главным

образом в школе и в семье. Они воспитывают у подрастающего поколения интерес к творческому мышлению и к самостоятельному решению вопросов, умение совмещать умственный труд с физическим. Повышение общеобразовательного уровня населения не только важно само по себе, но и составляет основную базу подготовки высококвалифицированных специалистов для экономики страны, служит предпосылкой усвоения населением достижений духовной культуры.

В современном мире все основные аспекты духовной жизни, начиная с формирования духовных ценностей и завершая процессом их распространения и усвоения, могут являться объектом планомерного целенаправленного воздействия со стороны общества.

Однако планирование в этой сфере сопряжено со значительными специфическими проблемами. Невозможно, например, предугадать появление талантливых художников или научных открытий. Но отсюда не следует, что этот процесс вовсе неуправляем, не поддается регулированию и контролю. Если нельзя запланировать таланты, то можно и нужно создавать все условия для того, чтобы каждый талантливый человек сумел проявить себя в нужном для общества направлении. Вполне реально также создание предпосылок, обеспечивающих высокий художественный потенциал творчества и научного поиска.

В процессе комплексного планирования духовной сферы деятельности должны решаться следующие взаимосвязанные задачи:

- развитие деятельности людей по созиданию духовных ценностей;
- совершенствование форм и каналов (включая средства массовой информации) распределения духовных благ;
- обеспечение роста культурного и общеобразовательного уровня различных групп населения (в том числе посредством их вовлечения в различные формы обучения, научно-техническое и художественное творчество); укрепление материальной базы учебных и культурных учреждений; улучшение условий потребления духовных благ: увеличение свободного времени, расширение сети учебных заведений, учреждений культуры и науки, наращивание количества выпускаемых

книг, журналов, фильмов, спектаклей; эффективный контроль за состоянием потребления культурных и духовных благ в масштабе страны и по отдельным социальным группам [1].

Планирование духовных потребностей затрудняется по причине невозможности количественной оценки данной проблемы. Поэтому решение этой проблемы, может только через регулирование среды, в которой протекает жизнедеятельность человека.

Следует обратить внимание и на финансовую сторону духовной деятельности, принимая во внимание то обстоятельство, что затраты на ее осуществление не могут производиться только за счет собственных доходов и государственного бюджета. Рекомендуются также привлечение средств благотворительных и внебюджетных фондов, использование дотаций по соответствующим статьям местного бюджета.

Особого внимания заслуживает государственное управление социальными отношениями в трудовых коллективах предприятий и организаций. Объединение (предприятие) представляет собой сложный социальный организм, которому свойственны отношения, определяющие морально-психологический настрой в коллективе. Для эффективного функционирования производства чрезвычайно важно умелое регулирование этих отношений.

В этом легко убедиться, если хотя бы в общих чертах познакомиться с тенденциями социального развития производственных коллективов. Они обнаруживаются в движении следующих факторов: функциональных (содержание и условия труда); демографических (численность и состав персонала по полу и возрасту); профессионально-квалификационных (состав персонала по образованию, квалификации, должностям и разрядам); общественно-организационных (структура и численность общественных организаций, а также формы их работы); жилищно-бытовых (уровень обеспечения сотрудников жильем и бытовыми услугами); культурных (уровень обеспечения сотрудников возможностями повышения образования и культурного отдыха).

Все факторы, характеризующие предприятие как социальный организм, могут быть объединены в три группы:

- а) личные факторы, проявляющиеся, с одной стороны, в таких качествах работника, как знания и навыки, необходимые для выполнения производственных функций, и с другой – в установках и мотивах деятельности, выражающихся в его отношении к заданным функциям, в степени его социальной активности;
- б) факторы организации, которые представлены системой внутриколлективных связей, составляющих непосредственную социальную среду деятельности работника;
- в) факторы адаптации, обеспечивающие включение работника в систему межколлективных связей и активизацию его участия в решении общегосударственных вопросов [2].

Целенаправленное использование этих факторов достигается посредством разработки и реализации мероприятий по повышению общеобразовательного и профессионального уровня сотрудников, улучшению квалификационного состава коллектива в связи с техническим совершенствованием производства. Тем самым расширяются возможности укрепления социального единства сотрудников разных категорий, развития между ними отношений, побуждающих к большей заинтересованности в делах коллектива. На современных предприятиях и организациях это называется корпоративная управленческая культура, которая основывается на корпоративном кодексе предприятия.

Отсюда следует, что для предприятия как социального организма определяющее значение имеет совершенствование внутриколлективных отношений, которые во многом определяют характер становления и развития личности. В то же время коллектив не изолирован от окружающей, внешней по отношению к производству, социальной среды. На психологию, настроение работника оказывают влияние, к примеру, семья и круг общения в часы досуга [3].

Социальные процессы на производстве в значительной мере стимулируются с помощью материальной и моральной мотивации сотрудников.

Социальное развитие производственных коллективов должно осуществляться на плановой основе. План, посвященный этой проблематике, может рассматриваться как программа

деятельного коллектива предприятия. В плане социального развития предприятия должны концентрироваться все основные социальные задачи планируемого периода, стоящие перед коллективом и выраженные в соответствующих показателях.

В Украине во время социализма (имеется ввиду период, когда Украина входила в состав СССР) накоплен достаточный опыт, который позволяет сделать определенные обобщения (можно что-то использовать из данного опыта для совершенствования социального развития современного общества), касающиеся разработки показателей планов социального развития трудовых коллективов. Опыт этот свидетельствует о том, что значительная часть социальных изменений может планироваться в количественных показателях, исходя из материалов стратегического и тактического плана предприятия; скажем, планируемые мероприятия по внедрению новой техники, технологии и организации производства составляют базу расчета количества сотрудников, освобождаемых от тяжелых, трудоемких или вредных для здоровья работ, а также нуждающихся в профессиональной переподготовке [4].

По уже упоминавшимся выше причинам социальное развитие коллектива не ограничивается рамками предприятия: оно охватывает и внепроизводственную сферу (улучшение жилищных и бытовых условий сотрудников, удовлетворение физических и духовных потребностей членов коллектива). Однако в план социального развития включаются только те показатели, достижение которых зависит от предприятия. К сожалению, недостаточная разработанность методов количественного измерения сдвигов в процессах социального развития нередко вынуждает ограничиваться планированием мероприятий, реализация которых может дать желаемые социальные результаты лишь в сравнительно общей постановке, без указания их количественных параметров.

План социального развития не должен опираться только на показатели циркулирующей на предприятии информации. Требуется сбор и обработка дополнительной социальной информации. Показатели плана, касающиеся внепроизводственной сферы, во многих случаях получают непосредственно из материалов социологического опроса членов коллектива.

Показатели плана социального развития предприятия могут быть объединены в несколько групп:

- 1) показатели развития материальных и культурных условий деятельности коллектива; к ним относятся технико-экономические и социально-экономические показатели (содержание и условия труда, доходы, жилье, базы отдыха и т. д.), образующие основу социального планирования; задания по этим показателям носят прямой, директивный характер;
- 2) показатели, характеризующие деятельность сотрудников – их социальную активность (участие в производстве, в общественных формах управления, в общественной работе, в различных формах обучения), трудовую дисциплину, использование свободного времени и т. д.; поскольку они отражают не условия деятельности сотрудников, а их поведение, то как имеющие ориентировочное значение носят характер прогнозных;
- 3) показатели, отражающие духовный рост сотрудников и свидетельствующие о мотивах поведения сотрудников, системе ценностных ориентации личности, удовлетворенности профессией и условиями работы и др.; они могут быть определены только на основе специальных социологических исследований.

При всех условиях планы социального развития трудовых коллективов предусматривают постепенное уменьшение социально-экономических различий между работниками умственного и физического, квалифицированного и неквалифицированного труда, в возможно полной мере учитывают социальные последствия научно-технического прогресса, потребности в улучшении социально-культурных и жилищных условий трудящихся и др. Реальность планов гарантируется тем, что в них четко указываются исполнители, сроки осуществления намеченных мероприятий, источники их финансирования и ожидаемая эффективность. Сроки исполнения устанавливаются по каждому мероприятию в отдельности в зависимости от его срочности и сложности выполнения, а также состояния финансового, материального и прочего обеспечения.

Практика свидетельствует, что далеко не все проблемы социального развития могут быть

успешно решены в рамках и силами отдельных трудовых коллективов. Многие из этих проблем связаны с процессами и факторами, лежащими за пределами их возможностей.

Каждое предприятие и организация в городе и регионе связаны с другим множеством видимых и невидимых путей, обуславливающих потребность в комплексном решении стоящих перед ними социальных задач. На уровне отдельных предприятий не могут решаться, в частности, вопросы рационального размещения производства, воспроизводства и использования трудовых ресурсов, охраны окружающей среды, организации жилищного и гражданского строительства, медицинского обслуживания населения, профессионально-технического образования, работы транспорта и многие другие [5].

Комплексный план социально-экономического развития города и региона – это развернутая, внутренне согласованная программа деятельности сосредоточенных на данной территории организаций и объединений (предприятий) по решению экономических и социальных задач, совершенствованию общественных отношений и созданию благоприятных условий для всестороннего развития личности. В результате такой координации деятельности появляется возможность концентрации имеющихся средств и усилий на решение общих для города и региона задач.

Планы социального развития городов и регионов разрабатываются, как правило, при самом непосредственном и активном участии предприятий и организаций региона. Органы местной власти в качестве полномочного представителя государства на своей территории решают все вопросы городского и регионального значения, координируя и контролируя в пределах своей компетенции работу предприятий и организаций независимо от их ведомственной подчиненности.

## Выводы

Основными базовыми материалами для разработки плана; социально-экономического развития города и региона должны являться:

- а) составленные на предприятиях, учреждениях и организациях планы социально-экономического развития;

- б) материалы социологических исследований, которые проводились в объединениях (предприятиях), организациях и учреждениях по специально разработанной тематике.

В процессе социального планирования органам местной власти приходится иметь дело со множеством самых различных вопросов социального планирования, неодинаковых как по своей значимости, так и по очередности выполнения. Возможности их одновременного квалифицированного решения имеются далеко не всегда. В связи с этим возникает потребность в том, чтобы выделить и сконцентрировать внимание соответствующих органов на наиболее важных участках, определяющих успех работы в целом.

При всех условиях планы социального развития областей и городов должны отмечаться конкретностью, четкой формулировкой задач и сроков их осуществления; необходимо также определить ответственных исполнителей. Игнорирование какого-либо из этих требований неизбежно оборачивается снижением эффективности намеченных мероприятий.

## Литература

1. Социальные аспекты управления: Для руководящих и управленческих кадров / Под ред. Р.А. Белоусова и Г.Я. Фролова. - М.: Экономика, 1981. - 216 с.
2. Мескон М.Х. и др. Основы менеджмента: Пер с англ. / Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. - М.: «Дело», 1992. - 702с.
3. Гаєвський Б.А. Основи науки управління / Б.А. Гаєвський. - К: МАУП, 1998. - 112с.
4. Планирование социального развития коллектива предприятия. Под ред. Р.А. Белоусова. - М.: Профиздат., 1980.
5. Амитан В.Н. Основные направления усовершенствования социальной среды региона. - Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1998. - 39с.

**Вольська Олена Михайлівна** – к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту організацій. Наукові інтереси: державне управління.

**Вольская Елена Михайловна** – к.гос.упр., доцент кафедры менеджмента организаций. Научные интересы: государственное управление.

**Volskaya Helen** – candidate of sciences on state control assistant professor the «Management of Organizations» Chair. Scientific interests: public management.