



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**

2016, ТОМ 12, НОМЕР 4, 155–162

УДК 351+354

МЕТОДОЛОГІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

В. А. Комаров

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
2, вул. Державіна, м. Макіївка, 86123.*

E-mail: gpd-dua@yandex.ru

Отримана 24 жовтня 2016; прийнята 23 грудня 2016.

Анотація. У статті розглянуті основні складові методології соціальної політики сучасної держави, виділені і описані основні функції соціальної держави. Дано визначення соціального управління та визначено його функції. Ефективність соціальної політики обумовлюється багатьма факторами. Серед них важлива роль відводиться дієвості організаційних державних заходів у сфері управління соціальними процесами. Конкретні управлінські рішення можуть знизити або підвищити компенсаторні можливості соціальної сфери, більш-менш повно врахувати рівень сучасних запитів населення. Потреба в підвищенні ефективності соціальної політики держави все більше відчувається народом і визнається владою.

Ключові слова: соціальна політика, методологія, функції управління.

МЕТОДОЛОГІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

В. А. Комаров

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,
2, ул. Державина, г. Макеевка, 86123.*

E-mail: gpd-dua@yandex.ru

Получена 24 октября 2016; принята 23 декабря 2016.

Аннотация. В статье рассмотрены основные составляющие методологии социальной политики современного государства, выделены и описаны основные функции социального государства. Дано определение социального управления и определены его функции. Эффективность социальной политики обуславливается многими факторами. Среди них важная роль отводится действенности организационных государственных мер в сфере управления социальными процессами. Конкретные управленческие решения могут снизить или повысить компенсаторные возможности социальной сферы, более или менее полно учесть уровень современных запросов населения. Потребность в повышении эффективности социальной политики государства все более ощущается народом и признается властями.

Ключевые слова: социальная политика, методология, функции управления.

THE METHODOLOGY OF THE SOCIAL POLICY OF THE MODERN STATE

Vadim Komarov

Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,

2, Derzhavina Str., Makeyevka, 86123.

E-mail: gpd-dua@yandex.ru

Received 24 October 2016; accepted 23 December 2016.

Abstract. The article describes the main components of the methodology of the social policies of the modern state, the main features of the welfare state have been highlighted. The definition of social management has been given and its functions have been determined. The effectiveness of social policies is caused by many factors. Among them, an important role is assigned to the organizational effectiveness of government measures in the field of management of social processes. Specific management solutions can reduce or increase the compensatory possibilities of the social sphere, more or less fully take into account the level of the modern needs of the population. The need to improve the efficiency of social policy increasingly felt by the people and recognized by the authorities.

Keywords: social policy, methodology, management.

Основная функция любого государства – это социальная, которая реализуется с помощью социальной политики. Социальная политика – это политика государства, направленная на рост благосостояния населения страны, к которому относятся показатели качества и уровня жизни.

Методология социальной политики современного государства – это рассмотрение ее как явления и изучение ее с помощью функций, которые выполняет социальная политика.

Данному вопросу были посвящены работы многих ученых, а именно: Г. Атаманчука, Е. М. Вольской, Н. Г. Диденко, В. В. Дорофиевко, В. Козбаненко и др.

Социальная функция, также как экономическая, политическая, нормативно-правовая и экологическая, является внутренней функцией управления государством. Внешние функции – оборонная, дипломатическая, внешне-экономическая, внешнеполитическая – отражают основные направления деятельности государства на международной арене, участвуют в решении глобальных проблем современности.

По характеру функции делятся на политические и административные, которые должны быть отражены в положении о работе органов исполнительной власти современного государства.

Выполнение политических функций предполагает, что государственные органы имеют

право на издание нормативно-правовых актов в законодательной сфере. Нормативные акты, изданные государственным учреждением, являются обязательными для граждан (физических и юридических лиц) только в том случае, если они являются пользователями услуг этого учреждения, ее клиентами. Политические функции не являются непрерывными.

Сущность административных функций заключается в обеспечении соблюдения законов, правил, норм порядка и предоставлении государственных услуг юридическим и физическим лицам. В отличие от политических, они являются непрерывными в исполнении. Идеальным вариантом является автоматическое применение административных мер, например, по пресечению правонарушений. Именно таким образом обеспечивается правовой характер государства.

Любой вид управленческой деятельности предполагает реализацию универсальных управленческих функций на всех этапах управленческого процесса – принятие решений и их выполнения. Специфическими являются квалификационно-управленческие функции, требующие профессиональной управленческой квалификации: планирование, прогнозирование, мотивация, организация, регулирование, координация, контроль.

Прогнозирование и планирование – главные звенья всей системы управления. Прогно-

зирование – это предвидение перспектив развития объекта и последствий его преобразований для общества, конкретной организации. Планирование – это процесс определения состояния объекта, а также средств, способов и ресурсов, необходимых для достижения намеченных целей. Прогнозирование и планирование определяют перспективу развития как объекта, так и субъекта управления. Цели и задачи, определенные в плане, необходимо согласовывать с материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами.

Главная задача функции организации состоит в том, чтобы сформировать руководящую и управляемую системы, установить конкретные параметры, режим работы подразделений объекта и субъекта управления, взаимосвязей между ними, в частности:

- степень централизации и децентрализации управления;
- разделение и кооперация труда в объекте и аппарате управления;
- уровни организации рабочих мест и условий труда;
- квалификация работников;
- регламентация и стимулирование работы каждого подразделения и работника.

Эта функция является деятельностью, направленной на разработку и утверждение схем и структур управления, должностных инструкций, положений и других нормативных документов.

Координация обеспечивает согласованность работы всех звеньев системы управления. Благодаря координации устанавливается единство отношений управляемой и управляющей систем, структур объекта и субъекта управления.

Регулирование – это направленная деятельность соответствующих органов государственного управления и местного самоуправления на достижение определенных целей общественно-го развития. Органы государственной власти и местного самоуправления (органы публичной власти) на основе механизмов государственного управления и их составляющих (методов и инструментов) обеспечивают достижение цели и решения проблем экономического и социального развития, которые возникают в определенном регионе и в срок. Эта функция управления регламентирует законодательную деятельность государства, в которой определяются опреде-

ленные правила и требование существования общества. Также регулирование – ведущая функция государственного управления в определенных сферах общественной жизни: социальной и экономической. Государство регулирует эти сферы с помощью рычагов и механизмов. К рычагам можно отнести: государственный бюджет, выпуск товаров и услуг, установление прямых и косвенных налогов, составление региональных программ развития, формирование ценовой политики и др. Примером может служить применение дополнительных таможенных сборов или отмена их.

Государственное регулирование социальной и экономической сферы обеспечивает их существование на основе устойчивости, упорядоченности с помощью параметров и сопоставления плана развития указанных сфер с фактически показателями развития этих сфер.

Мотивация – функция управления, которая, как правило, применяется к предприятиям и учреждениям. Главная задача руководителя – определить и узнать мотивы деятельности людей с целью учета их в процессе управления.

Контроль – это процесс установления отклонений от предусмотренных величин и корректировки управленческих воздействий. Он призван обеспечить обратную связь между объектами и аппаратом управления для оценки эффективности реализации управленческих решений, предоставления соответствующей информации.

Контроль должен удовлетворять следующим требованиям: оперативность, гласность, объективность, целесообразность. Его осуществляют различные государственные органы: парламент, правительство, министерства, суды, в том числе и конституционный, органы государственного контроля [1].

Изучение инструментов выполнения социальной функции государства начнем с выяснения понятия «управление» как основного и универсального инструмента.

Управление следует рассматривать как совокупность действий, выполняемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В распространенном понимании управление означает воздействие субъекта управления на объект управления с целью изменения состояния объекта управления. В нашем случае –

это влияние государственных органов власти и местного самоуправления на социальное развитие с целью улучшения благосостояния населения страны.

По другому определению [2], управление представляет собой воздействие одних людей – тех, кто руководит, то есть реализует полномочия и функции управления, на управляемых, то есть тех, кто является объектом этого влияния. Но первые, в свою очередь, подвержены влиянию других в процессе осуществления соответствующих функций. Это влияние может быть разным: от готовности выполнить управленческие указания к большему или меньшему сопротивлению им. Понятно, что в каждом случае между руководителем и управляемым возникает социальное взаимодействие.

Социальным взаимодействием пронизано управление общественными системами и процессами в государственном управлении социальным развитием. Так, управляя страной, правительство и другие высшие государственные органы власти вступают во взаимодействие с гражданами и различными организационными структурами, на поведение которых направлено соответствующее управляющее воздействие. Вместе с тем, и сами субъекты этого управления, выполняя свои задачи и функции, взаимодействуют друг с другом.

Управление также зависит от влияния внешних факторов. К которым можно отнести наличие иерархий и скалярных цепных взаимосвязей как внутри управленческого процесса, так и снаружи. Все это говорит о системном характере управления, когда система управления является закрытой системой, но при этом сама является частью более сложной, большой системы. Большой системой есть органы публичной власти, она является субъектом управления социальной сферы, или социальное развитие – является объектом управления системы. Управление – это управляемое влияния субъекта на объект, содержанием которого является налаживание работы системы в соответствии с существующими принципами, методами, закономерностями. Это целенаправленное влияние реализуется в связях между субъектом и объектом и осуществляется непосредственно субъектом управления [1, 3, 4].

Именно эти основные черты характеризуют общее понятие управления. В социальной

сфере роль субъектов и объектов выполняют граждане и их различные формальные (органы государственной власти, органы местного самоуправления) и неформальные организации (общественные организации, семьи). Конечно, при формировании социальных отношений имеют место особенности существования отраслей социальной сферы, что проявляется в формировании управленческих взаимосвязей. Общество – целостный организм со сложной структурой, которая представляет собой органическое сочетание индивидуальных проявлений с функциями общего характера, также это самоуправляемая система, поскольку является целостным, совокупным «набором» органично взаимосвязанных элементов (явлений, процессов), что является источником ее динамики [5]. Развитие общества имеет проявление через возникновение взаимосвязи социальных процессов, которые существуют в государственном социальном управлении. Это является главным условием функционирования развитого общества [1].

Социальное управление, по мнению ученых [6], – это регулирование процессов в социальной сфере, целенаправленное воздействие на социальные системы. Цель такого воздействия – совершенствование условий жизни людей, укрепление формальных и неформальных организационных взаимосвязей между ними.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в общих чертах, присущих управлению как научной категории, а также особенностях организации общественной жизни [7], важнейшими из которых являются:

1. Социальное управление применяется для управления общественной деятельностью индивидов. Общественная деятельность без руководства никогда не будет эффективной, так как взаимодействие индивидов возможна только при эффективном управлении их деятельностью (производственной или общественной).

Только управление способно организовать деятельность индивидов и помочь им достичь запланированных совместных целей посредством выполнения социальных функций.

2. Главная цель социального управления – это упорядочение совместной деятельности индивидов с помощью прежде всего организа-

ции. Именно организация согласовывает действия индивидов при общественной деятельности, и с помощью этой функции повышается эффективность выполнения других функций: планирования, мотивации и контроля.

3. Главным объектом воздействия социального управления является поведение индивидов при совместной деятельности. Именно этот главный критерий играет решающую роль для социального управления.
4. Регулятором поведения индивидов является социальное управление через реализацию функции регулирования. Основная цель этой функции – возникновение управленческих отношений между субъектом и объектом, направляемых на достижение целей социального и экономического развития государства или отдельного региона.
5. Решающую роль в социальном управлении играет соподчиненность политической воли индивидов как главных участников управленческих отношений.

Эти отношения имеют сознательно-волевое опосредствование, которое подчиняет управляемых индивидов управляющим. Именно здесь возникает властность социального управления, которая означает, что субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект ей подчиняется. Так выражается властно-волевой момент социального управления [1].

Выяснив значение социального управления, необходимо отметить, что власть является специфическим инструментом, который обеспечивает и организует подчинение воле управляемых воле тех, кто руководит. Так происходит координация и регулирования поведения людей, а в условиях государства обеспечивается необходимое «вмешательство» государственной власти в социальные отношения.

Некоторые ученые [6] считают, что в условиях открытого демократического общества сфера социального управления должна существенно сужаться, поскольку она представляет собой своеобразное вмешательство в частную жизнь людей, в их взаимоотношения.

Однако, на наш взгляд, это мнение можно считать справедливым лишь в том случае, если речь идет исключительно о частной жизни, которому не нужна помощь социальных служб страны, если же семья нуждается в дополни-

тельной помощи государства, такое вмешательство необходимо.

В современном демократическом обществе государство должно регулировать широкий круг проявлений жизнедеятельности людей и элементов их среды обитания. Примером такого регулирования является обоснование необходимости усиления общественного контроля за телевидением и другими средствами массовой информации, поскольку они, по определению К. Поттера, имеют значительную власть над обществом: законную или насильственную. Именно поэтому любая власть должна контролироваться со стороны государства [6].

Социальное управление требует особого механизма его реализации, который олицетворяют субъекты управления. Роль таких субъектов выполняет определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных или государственных), или же определенные уполномоченные лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой. Управления с точки социального содержания – многоплановое. В широком смысле оно может рассматриваться как механизм организации общественных связей. Опираясь на это, можно утверждать, что задачи и функции управления выполняют практически все государственные органы независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также местное самоуправление. Объектом управления при этом выступает общество в целом, практически все имеющиеся в нем варианты общественных связей [1].

Социальное управление имеет и специфический смысл. Его можно характеризовать как государственное управление социальным развитием, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличающий ее от других видов деятельности (законодательной, судебной, прокурорской), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры).

Большинство ученых, рассматривающих современные управленческие процессы, для определения видов и форм современного

управления руководствуются особенностью управления через определение специфики индивидов, осуществляющих управление субъектами. Учитывая это, разграничивают: государственное управление (субъект управляющих воздействий – государство) общественное управление (субъект управляющих воздействий – общество и его структуры); менеджмент (субъект управляющих воздействий – предприниматель, собственник) [7].

В нашем исследовании рассматривается особый вид государственного управления – управление реализацией социальной политики государства. Этому виду управления отводится особая роль, поскольку оно характеризуется специфическими особенностями, присущими только ему. Важнейшими из них являются:

1. Системность, благодаря которой в государственном управлении реализуются согласование, координация, целеустремленность и эффективность.
2. Наличие властной силы государственного управления. В современном политологическом словаре отмечается, что государство – это «наиболее важный институт политической системы общества. Важность государства определяется максимальной концентрацией в ее руках ресурсов, позволяющих ей влиять на социальные изменения через систему власти» [8].
3. Границы распространения государственного управления. Они выходят за рамки общества и оказываются во внешней политике государства [1].

Взаимосвязь между государством и обществом характеризуется тем, что люди в общественной жизни имеют значительные свободы и самоуправления, границы которых определяются как общественными институтами, так и государством. Именно государство через создание законов формирует правила поведения людей в обществе и контролирует выполнение этих правил через институты власти.

Согласно определению, помещенному в Энциклопедии государственного управления [9], государственное управление – деятельность государства, направленная на создание условий для наиболее полной реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в об-

ществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами.

Управление реализацией социальной политики государства – это исполнительно-распорядительная деятельность государства по реализации целей государственной социальной политики, целью которой является повышение уровня жизни граждан и улучшение качества жизни населения посредством законодательно установленных норм.

Реализация целей возможна благодаря общим функциям управления реализацией социальной политики государства, а именно: прогнозирование, планирование, организация, координация, мотивация и контроль и других специальных функций.

Управленческий процесс циклический. Он содержит 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 субъектов, взаимодействующих; стимулирование людей путем формирования соответствующих мотивов и установок; обеспечение контроля за ходом реализации принятого постановления или иного управленческого документа [1, 10, 11].

Основной задачей государственного управления такой сложной системой является необходимость создания условий для эффективного ее функционирования.

В реальной практике государственная социальная политика реализуется государственной исполнительной властью.

Улучшение конечных показателей социальной политики (качества и уровня жизни) зависит, по нашему мнению, от выбранной модели социальной политики государства, в основе которой лежит понятие эффективности социальной политики.

Эффективность социальной политики обуславливается многими факторами. Среди них важная роль отводится действенности организационных государственных мер в сфере управления социальными процессами. Конкретные управленческие решения могут снизить или повысить компенсаторные возможности соци-

альной сферы, более или менее полно учесть уровень современных запросов населения. Потребность в повышении эффективности социальной политики государства все более ощущается народом и признается властями.

Необходима концентрация усилий на решении наиболее острых социальных проблем, трансформация имеющихся механизмов госу-

дарственного управления социальным развитием, обеспечивающих сокращение неоправданных бюджетных расходов и более рациональное использование финансовых и материальных ресурсов социального развития, что позволит повысить качество жизни населения страны и улучшить уровень жизни населения государства.

Литература

1. Гошовська, В. А. Державне управління соціальною сферою в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2008. – 52 с.
2. Социальный менеджмент [Текст] : учебник для студентов вузов по специальности «Государственное и муниципальное управление» / Акад. труда и социальных отношений, Гос. ун-т управления ; ред. Д. В. Валовой. – 2-е изд. – М. : ЗАО Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2000. – 390 с. – ISBN 5-87057-201-0.
3. Швайка, Л. А. Державне регулювання економіки [Текст] : [навч. посібник] / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.
4. Державне управління в Україні [Текст] / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 260 с.
5. Гаєвський, Б. А. Основи науки управління [Текст] / Б. А. Гаєвський. – К. : МАУП, 1998. – 112 с.
6. Битяк, Ю. П. Адміністративне право України [Текст] / Ю. П. Битяк. – Х. : Прогрес, 1996. – 230 с.
7. Головатий, М. Ф. Соціальна політика і соціальна робота [Текст] : термінол.-понят. слов. / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. – К. : МАУП, 2005. – 560 с.
8. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та інші. – К. : НАДУ, 2011. – 748 с.
9. Мельник, А. Ф. Державне управління [Текст] : [підручник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – ISBN 978-966-346-676-7.
10. Олфер, В. Оцінка регіональних відмінностей рівня життя населення в Україні [Текст] / В. Олфер, В. Вітер // Економіст. 2009. № 4. С. 26–31.

References

1. Goshovska, V. A.; Ilchuk, L. I.; Edited by Goshovska, V. A. Public administration of the social sphere in Ukraine: Textbook. Kyiv: NADU, 2008. 52 p. (in Ukrainian)
2. Academy of work and social relations, State University of management; Edited by Valovoy, D. V. Social management, the textbook for students of higher education institutions in specialty «The public and municipal administration». Second edition. Moscow: Closed joint stock company of business school «Intel-Synthesis», 2000. 390 p. ISBN 5-87057-201-0. (in Russian)
3. Shvaika, L. A. State regulation of economy: Textbook. Kyiv: Znannia, 2006. 435 p. (in Ukrainian)
4. Averianov, V. B. (Ed.). State management in Ukraine. Kyiv: Koretsky Institute of State and Law, 1999. 260 p. (in Ukrainian)
5. Gaevskiy, B. A. Fundamentals of management science. Kyiv: MAUP, 1998. 112 p. (in Ukrainian)
6. Bytiak, Yu. P. Administrative law of Ukraine. Kharkiv: Progress, 1996. 230 p. (in Ukrainian)
7. Golovaty, M. F.; Panasiuk M. B. Social policy and social work, terminology-concepts of words. Kyiv: MAUP, 2005. 560 p. (in Ukrainian)
8. National Academy for Public Administration under the President of Ukraine; Edited by Kovbasiuk, Yu. V. et al. The encyclopedia of public administration in 8 volumes. The first volume. Kyiv: NADU, 2011. 748 p. (in Ukrainian)
9. Melnyk, A. F.; Obolenskyi, O. Yu.; Vasina, A. Yu.; Edited by Melnyk, A. F. State management: Textbook. Kyiv: Znannia, 2009. 582 p. ISBN 978-966-346-676-7. (in Ukrainian)
10. Olfer, V.; Viter, V. Assessment of regional differences of the standard of living of the population in Ukraine. In: *Economist*, 2009, No. 4, pp. 26-31. (in Ukrainian)

Комаров Вадим Анатолійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: державна соціальна політика.

Комаров Вадим Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры менеджмента организаций Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: государственная социальная политика.

Komarov Vadim – Ph.D., Associate Professor; Organization Management Department, Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Scientific interests: the state social policy.