

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

НАУКОВІ ПРАЦІ

Видається з грудня 2001 року
Періодичність – двічі на рік

Науковий журнал



Том 290

Серія «Державне управління», вип. 278

Миколаїв
Вид-во ЧНУ імені Петра Могили
2017

Поспєлова Т. В.,
д-р наук з держ. упр.,
професор кафедри управління,
e-mail:-----

Орлова Н. С.,
д-р наук з держ. упр.,
професор кафедри управління,
Київський університет ім. Бориса Грінченка, м. Київ, Україна,
e-mail: lyudmila_galahov@mail.ru

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

В статті розкрито зміст програмно-цільового механізму державного регулювання соціальної сфери, принципи його функціонування; наведені структурні елементи соціального програмування на державному, регіональному та місцевому рівні; обґрунтовано необхідність принципової зміни змісту та формату соціальних програм, перехід на індивідуально орієнтовані програми людського розвитку.

Ключові слова: держане регулювання; соціальна сфера; соціальне відторгнення; програмно-цільовий механізм; соціальні програми; людський розвиток

Вступ. Після відновлення незалежності Україна мала шанс досить швидко перетворитися в одну з найрозвинутіших країн пострадянського простору. Але, за результатами ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників, шанси України швидко наблизитись до розвинутих країн були втрачені. Україна мала 10 років падіння, унаслідок чого ВВП знизився до 40,8 % та й після наступних дев'яти років зростання ледь досяг 74,1 % від рівня 1990 р [1]. Відбулось розбалансування економічних, соціальних і політичних чинників суспільних перетворень, оскільки запроваджена модель ринкової трансформації не мала необхідної соціальної спрямованості. В результаті, в зоні гострого соціального відторгнення опинилося більше третини (37,7%) населення України, ще 17 % знаходяться в стані критичного відторгнення. Такий висновок був зроблений в національній доповіді про людський розвиток 2011 «Україна: на шляху до соціального залучення»[2]. Війна на сході України та економічна криза останніх років суттєво загострили ситуацію.

Нині Україна дуже відстає від більшості європейських країн за рівнем багатьох показників економічного розвитку. Глобальний досвід, включно з українським, свідчить, що економічне зростання супроводжується зростаючими диспропорціями в регіональному соціальному розвитку та збільшенням нерівності в доходах, і обидві ці проблеми потрібно вирішувати за допомогою дієвих заходів державної політики. Недооцінка впливу людського розвитку на економічне зростання є ключовою, хоча й не єдиною причиною

розриву в розвитку між Україною та іншими країнами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку теорії та методології державного управління як наукової галузі, оцінки ефективності державної соціально-економічної політики розглядаються у працях В. Авер'янова, О. Амосова, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Князева, Ю. Куца, С. Майбороди, В. Мамонової, П. Надолішнього, Н. Нижник, Г. Одінцової, Я. Радиша, В. Тертички, В. Токовенко, В. Трояк, Ю. Шарова, А. Халецької та ін.

Економічним та соціальним питанням людського розвитку приділяється увага як у доповідях та звітах міжнародних організацій (Програма розвитку ООН, Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк), так і в роботах окремих вітчизняних фахівців: Д. Богині, І. Бондар, Н. Борецької, О. Власюк, В. Геєця, О. Грішної, Г. Дмитренко, Т. Заяць, А. Колот, І. Кочуми, І.Куденко, Е.Лібанової, О. Макарової, В. Мандибури, В. Новікова, В. Онікєнко, О. Палій, М. Папієва, С. Пирожкова, О. В. Стефанишин, Н. Томчук, В. Тропіни, С.Тютюнникова, В. Мельник, А.Чухно. На думку науковців, більшість цільових програм і національних проектів державного регулювання соціальної сфери мають ознаки «радянської спадковості», а саме, підкріплюють патерналістські очікування населення та не сприяють сталому людському розвитку.

Постановка завдання. Метою дослідження є – обґрунтування напрямків реалізації програмно-цільового механізму державного регулювання соціальної сфери, функціонування якого спрямоване на подо-

лення негативних тенденцій у соціальній сфері та досягнення сталого людського розвитку.

Результати. Головною метою формування програмно-цілового механізму державного регулювання у соціальній сфері є комплексне використання всіх елементів соціальної та економічної політики (державного, регіонального та місцевого рівнів) для подо-

лення негативних тенденцій у соціальній сфері та досягнення сталого людського розвитку.

Зміст програмно-цілового механізму залежно від рівня та повноважень суб'єктів державного регулювання у соціальній сфері представлено на рис. 1. Кожен з рівнів: державний, регіональний місцевий має свої завдання, функції та повноваження.

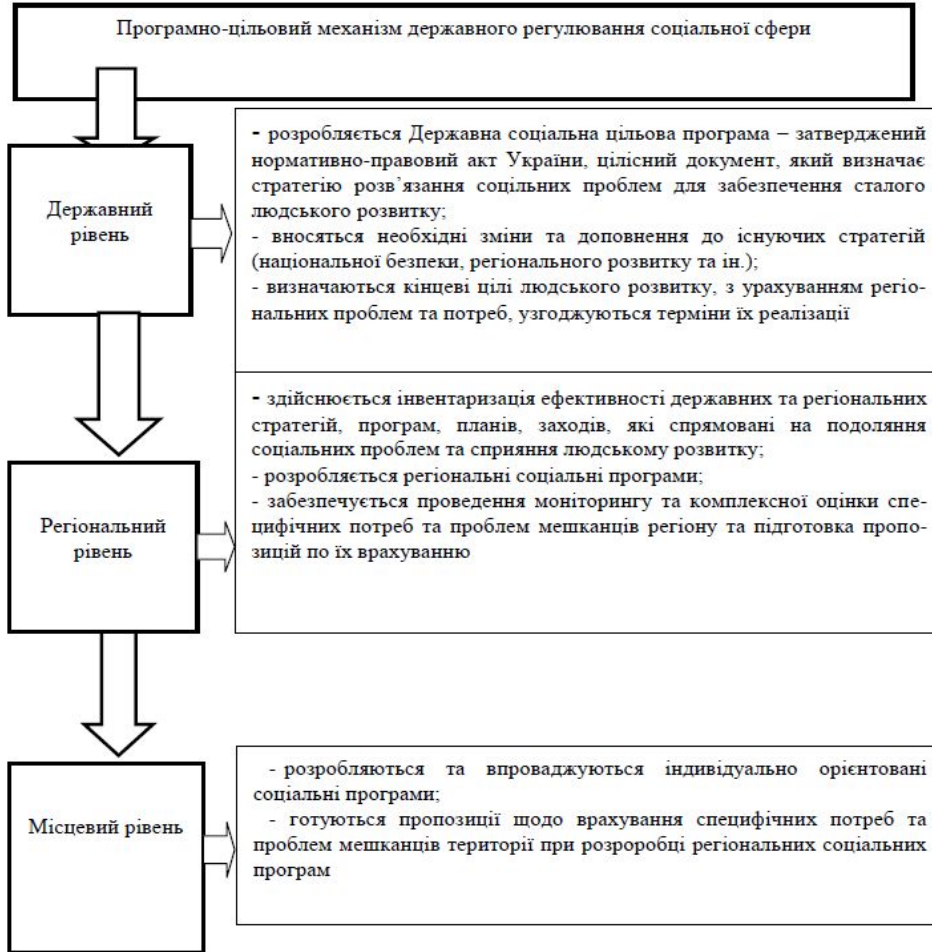


Рис. 1. Зміст програмно-цілового механізму залежно від рівня та повноважень суб'єктів державного регулювання соціальної сфери

До принципів функціонування програмно-цілового механізму державного регулювання соціальної сфери можна віднести наступні:

- науковій обґрунтованості та ефективності рішень. Врахування тенденцій та закономірностей суспільного розвитку та особливостей трансформаційних процесів українського суспільства;

- єдності державної політики та економіки. Розробники соціальних програм мають виходити з цілей державної політики, розробленої суб'єктами державного управління;

- узгодженості інтересів. Передбачає необхідність поєднання загальних та локальних інтересів з метою упередження підвищення соціальної напруги та погіршення соціального середовища в українському суспільстві, подальшого розшарування в суспільстві;

- узгодженості повноважень та відповідальності. Розробники програми повинні мати можливість впливати на хід реалізації програми, вносити необхідні корективи при зміні зовнішнього та внутрішнього середовища та нести відповідальність за її неефективність.

Логіка розробки державних, регіональних та індивідуально орієнтованих соціальних програмами полягає в упорядкованій послідовності, взаємоузгодженості і обґрунтованості процедур програмування. Структурні елементи логіки соціального програмування представлені на рис. 2.

Можна виокремити наступні складові соціальних програм:

1) проблема, яку вирішує програма, загальна (підвищення рівня соціальної напруги, деформація людського потенціалу тощо), або конкретна (підвищення ділової активності населення шляхом формування необхідних компетенцій для відкриття власного бізнесу);

2) цільова аудиторія на яку спрямована програма, яка залежить від рівня програмування (державний, регіональний, місцевий) та проблема/проблеми, яку вирішує програма;

3) критерії, за якими визначається цільова аудиторія (статистичні показники або результати соціологічних спостережень);

4) принципи надання допомоги (відповідальність за вирішення проблеми покладається на державу/ солідарна відповідальність/ відповідальність несе об'єкт);

5) джерела фінансування програми (державний або консолідований бюджет);

6) управління реалізацією програми (централізоване/ децентралізоване) [3].

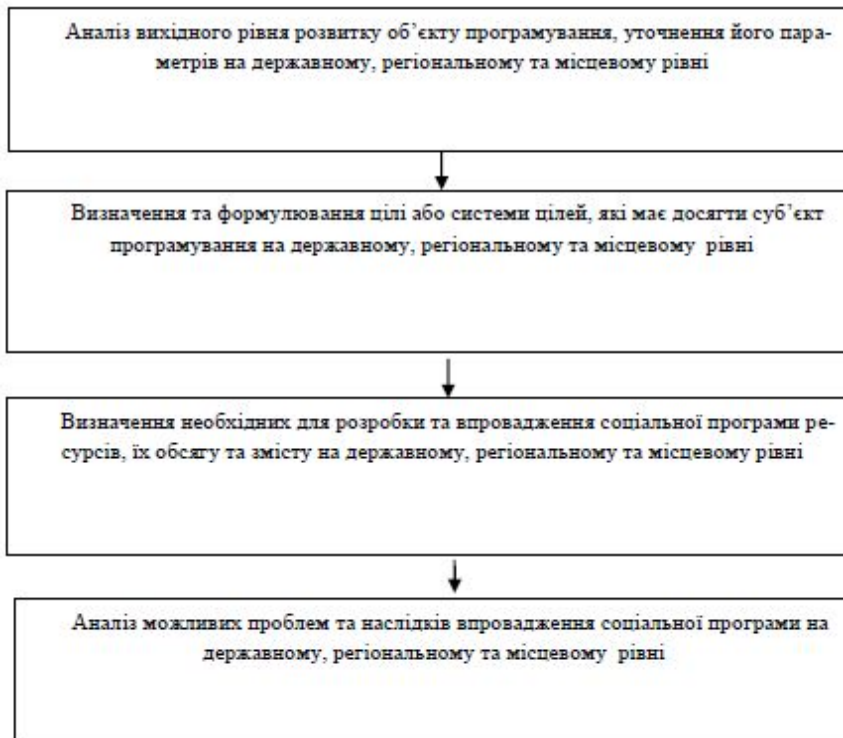


Рис. 2. Структурні елементи логіки соціального програмування на державному, регіональному та місцевому рівні

Протягом років незалежності України було прийнято низку законів, впроваджувалися соціальні програми, які були не узгоджені між собою, не враховували реалії економіки і можливості фінансування. Перехід до ринкової системи господарювання не супроводжувався в Україні диверсифікацією фінансування соціальної сфери: головним джерелом витрат був та залишається держбюджет. Між тим, досвід висвітив суттєві проблеми у бюджетному фінансуванні соціальної сфери в Україні, викликані як об'єктивними макроекономічними диспропорціями (що були успадковані від минулої системи господарювання та нагромаджені за роки непослідовних ре-

форм), так і значними вадами у реалізації самої соціальної політики держави. [4]. Виходячи з понятійного апарату програмних документів, що регламентують діяльність у соціальній сфері («робота з населенням», «на зустріч людям»), ті заходи, що реалізуються сьогодні є практиками стримування людського розвитку, оскільки підтримують сформовані ще за радянських часів патерналістські очікування. Зміна ставлення до людини та людського потенціалу протилежна позиції тих, хто розглядає соціальну сферу лише як сферу перерозподілу державних коштів шляхом визначення та забезпечення дотацій та пільг більш вразливим верствам населення.

На сьогодні, в нашій державі виокремлюють близько 600 різновидів соціальних пільг. При цьому, кількість осіб, яким необхідний державний соціальний захист помісячно зростає, в зв'язку з тим, що відбувається на Сході України, до них відносяться: внутрішньо переміщені громадяни, учасники антитерористичної операції, члени їхніх сімей тощо. Станом на початок 2016 року в Україні зареєстровано більш, ніж 19 млн. пільговиків (майже 45% осіб усього населення), згідно відомостей Єдиного державного реєстру пільговиків, який діє з 2003 року [5].

Такий підхід не сприяє розширенню людських можливостей, а продовжує формувати у населення екстернальність (впевненість, що власне життя залежить від зовнішніх обставин), низьку амбіційність, конформізм патерналізм. Серед науковців такі якості отримали назву "психологія бідності".

Перехід на індивідуально орієнтовані програми людського розвитку означає відмову від радянської практики забезпечення стабільності та патерналістських очікувань в сторону відповідальності кожного за власне життя. Розвиток людського потенціалу у сучасному суспільстві це підвищення територіальної мобільності, інтенсифікація професійних переходів і формування продуктивної ментальності. Виходячи з цього соціальні програми, з одного боку, мають створювати об'єктивні можливості та умови для населення, а з іншої, мають розроблятися індивідуально орієнтовані програми спрямовані на формування сучасних компетенцій, перш за все таких як: самоідентифікація (самовизначення), самоорганізація, саморозвиток, комунікативність.

З цієї точки зору, соціальні програми мають бути програмами відкритого типу спрямованими на підвищення стартових можливостей та життєвих шансів людей, які мешкають на різних територіях, на формування їх готовності до сучасних продуктивних форм мобільності, й, перш за все: освітньої (визначення майбутнього соціального й освітнього статусу на основі якісної професійної орієнтації); соціокультурного (визначення майбутнього образу життя, заснованого на цінностях самореалізації та самоактуалізації); територіальної (визначення подальшого місця проживання, залежно від структури попиту та пропозиції на ринку праці та власного професійного покликання) [6].

Необхідно створення системи умов та механізмів з подолання кордонів, що виникають перед людьми у зв'язку з географією (містом) проживання; домінуючими на території ідеологічними уявленнями та ціннісними орієнтаціями; соціальним, ментальним статусом найближчого оточення; обмеженістю доступу до інформації, комунікацій та ін. Мова йде про формування на середньому та масовому рівні компетенцій людського розвитку.

Під компетенціями людського розвитку ми розуміємо людські можливості бути залученими до процесів діяльності, кооперації й комунікації, що відповідають вимогам інформаційного суспільства та економіки знань. Компетенції є суб'єктом управління по відношенню до цілого ряду людських якостей: об'єму знань, навиків, звичок, здібностей. Ця рефлексивно-управляюча надбудова як типова, на наш погляд,

відсутня в українському суспільстві. Тобто компетенції людського розвитку в українців, здебільшого, не сформовані. В результаті склалася ситуація значної залежності пересічного українця від зовнішніх обставин. Державна соціальна політика в цих умовах спрямована на її компенсацію.

На відміну від професійних (спеціальних) компетенцій, компетенції людського розвитку, є тими, на які можна розраховувати при постановці та вирішенні масштабних національних проблем. На сьогоднішній день вмінню читати, писати, рахувати навчають у початковій школі. В той же час, існує великий розрив між формально високим рівнем освіти й застарілим виробництвом, низьким рівнем інноваційності економіки та виробничого потенціалу. Крім того українське суспільство характеризується високим рівнем соціального відторгнення, що характеризується виключення окремих осіб або цілих груп населення зі звичних для суспільства соціальних зв'язків, практик та способу життя. Соціальне відторгнення пов'язують не лише з відтворенням соціальної нерівності, а й з розривом соціальних зв'язків та кризою ідентичності, що охоплює значну частину суспільства. Означене вимагає нової культурної революції по формуванню компетенцій людського розвитку шляхом розробки та впровадження індивідуально орієнтованих програм людського розвитку.

Цільовими групами мають бути вразливі (через об'єктивні або суб'єктивні причини) категорії. До головних, на наш погляд, відносяться наступні.

Молодь при переході із загальної системи навчання до професійної та з системи навчання на виробництво. Ключовими проблемами для цієї групи є: нерівність «стартових» можливостей (соціально-економічні, географічні умови), зниження доступності освіти; підсилення асоціальних форм адаптації до «дорослого» життя: зростання наркоманії, алкоголізму (особливо у депресивних містах та регіонах), захворювань на ВІЛ; криміналізація незайнятої молоді.

Неповнолітні, що знаходяться у складних життєвих умовах: безпритульні, вихованці дитячих будинків, діти з неблагополучних сімей, діти з особливими потребами. Ключова проблема – повна відсутність продуктивних програм людського розвитку. Ті, що реалізуються сьогодні, здебільшого спрямовані на забезпечення базових потреб: дітей забезпечують їжею, речами, та матеріальною допомогою; на свята організують концерти та подарунки; навчають згідно загальноосвітніх програм. Все це дуже важливо, але не адаптує до самостійного життя. З'являється ілюзія, що так буде продовжуватись й надалі. Особливо це стосується вихованців дитячих будинків, які при досягненні повноліття стикаються з реальним життям на фоні несформованих навиків планування бюджету, самоорганізації, самоконтролю та ін. Що стосується дітей з особливими потребами, то, наприклад, у США існує безліч програм по адаптації їх до життя, оскільки було підраховано, що держава на адаптацію витрачає менше коштів, ніж на піклування та утримання протягом життя. В Україні спостерігається протилежна тенденція.

Люди третього віку. Ключовою проблемою цієї групи є втрата досягнутого та надій, які пов'язано із втратою заощаджень, що накопичувалися на «безтурботну» старість; підсилення нужденності міських пенсіонерів через більш високу вартість життя, особливо в обласних містах; зростання вимушеної зайнятості здебільшого на низькооплачуваних та низько кваліфікованих роботах; соціальне відторгнення через відсутність необхідних навиків користування сучасними інформаційними технологіями.

Люди у працездатному віці, що незайняті або незадоволені власною професійною зайнятістю. Ця група досить численна. До неї відносяться: працюючі «на межі можливостей», а саме: повільно зайняті у великих містах та інтенсивно працюючі на підсобному господарстві у невеликих містах та сільській місцевості; жінки середнього та предпенсійного віку, що не можуть працевлаштуватися; чоловіки трудовий потенціал яких не затребуваний через падіння виробництва та ділової активності й несприятливих умов для відкриття власного бізнесу. Ситуація, що склалася характеризується такими негативними наслідками як, наприклад, зростання смертності чоловіків у працездатному віці через: хвороби, пов'язані із стресами (інфаркт, інсульт), побутового алкоголізму, підвищеної травматичності на застарілих виробництвах.

Обдаровані діти – це окрема категорія. Вони здебільшого знаходяться в ситуації коли їх потенціал не виявляється і не розвивається (оскільки освітні програми орієнтовані на середньостатистичного учня), або потенціал виявлено, підтверджено грамотами та сертифікатами але знайти йому застосування дуже складно через відсутність відповідних національних програм.

Ще одна цільова аудиторія, яка потребує окремого дослідження – це *постраждалі в результаті військових дій на сході України*: воїни АТО; діти війни; вимушено переміщені особи; громадяни України, які є заложниками окупації.

Пропонуємо виокремити три ключові компетенції, формування яких, на наш погляд, є необхідним для нової культурної революції: можливість самоідентичності (особистісна компетенція й компетенція особистісного взросління); можливість руху за ринками праці (професійна компетенція); можливість соціальної комунікації, можливість включення до різних соціальних середовищ (громадянська компетенція).

На сьогоднішній день в Україні можливі наступні програми людського розвитку спрямовані на вироблення необхідних компетенцій людського розвитку: масові тренінги переходу для випускників шкіл та студентів; масові програми літнього освітнього відпочинку дітей; конкурси соціальних та соціально-освітніх проектів для конкретних територій; територіальні освітні програми; сітові моделі старшої профільної школи; інтенсивні школи «рекордних» зразків життя (скаутів, спортсменів, козаків та ін.), соціально-освітні комплекси; освітні та досугові програми для пенсіонерів; кадрові школи; менеджерські та тьюторські центри підтримки індивідуальних освітніх стратегій.

Висновки. Головною метою формування програмно-цільового механізму державного регулювання у соціальній сфері є комплексне використання всіх елементів соціальної та економічної політики (державного, регіонального та місцевого рівнів) для подолання негативних тенденцій у соціальній сфері та досягнення сталого людського розвитку. Для вирішення системних проблем в соціальній сфері необхідно розробити взаємопов'язані державні, регіональні та індивідуально орієнтовані програми людського розвитку, які б враховували об'єктивні умови людського розвитку в тих, чи інших регіонах, а також специфічні потреби та проблеми їх мешканців, тобто використовувати програмно-цільовий механізм. Вдосконалення програмно-цільового механізму можливо шляхом розробки нового покоління соціальних індивідуально орієнтованих програм, спрямованих на вироблення ключових компетенцій людського розвитку. Таким чином, державі необхідно ставити та вирішувати наступні завдання:

1. Розробка компетентнісної структури (матриці) населення як управляючого знання у державній політиці людського розвитку.
2. Розробка пакету індивідуально орієнтованих програм людського розвитку та методичних рекомендацій для територій по запуску програм із консолідованим бюджетом.
3. Запуск спеціальної програми національного (масового) тренінгу компетенцій для цільових груп.
4. Дослідження досвіду та розробка нових форм соціального партнерства під програми нового покоління в соціальній політиці.

Список використаних джерел

1. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
2. Національна доповідь про людський розвиток 2011: Україна на шляху до соціального залучення / авт. колектив: Е. Лібанова, Ю. Левенель, З. О. Макарова, В. Котигоренко та ін. [Електронний ресурс]. – Вільний доступ з мережі Інтернет. – www.usdr.org.ua. – Дата доступу: серпень. 2011. – Назва з екрана.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики [Текст] : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Регіональний людський розвиток: статистичний бюлетень // Державна служба статистики. – Київ. 2015. – 51 с.
4. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

5. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс] // Законодавство / Верховна Рада України. – Електрон. текст. дані. – Київ, 2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 22.12.2016). – Назва з екрана.
6. Про схвалення Стратегії реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. №556 [Електронний ресурс] / Законодавство // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>.
7. Цілі розвитку тисячоліття // ПРООН. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/2015%20MDGs%20Ukraine%20infographics%20ukr.pdf>

Поспелова Т. В.,

д-р наук с гос. упр., профессор кафедры управления

Орлова Н. С.,

д-р наук с гос. упр., профессор кафедры управления,
Киевский университет им. Бориса Гринченка, г. Киев, Украина

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В статье раскрыто содержание программно-целевого механизма государственного регулирования социальной сферы, принципы его функционирования; приведены структурные элементы социального программирования на региональном и местном уровне; обоснована необходимость принципиального изменения содержания и формата социальных программ, переход на индивидуально ориентированные программы человеческого развития.

Ключевые слова: державе регулювання; соціальна сфера; соціальне отторження; програмно-целювої механізм; соціальні програми; розвиток общества

Pospelova T.,

Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Management

Orlova N.,

Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Management,
Kiev University named after Boris Grinchenko, Kyiv, Ukraine

PROGRAM-TARGET MECHANISM OF STATE REGULATION OF SOCIAL SPHERE

The article describes the content of the program-target mechanism of state regulation of the social sphere, the principles of its functioning; Structural elements of social programming at the regional and local levels are given; Substantiated the need for a fundamental change in the content and format of social programs, the transition to individually oriented human development programs.

Key words: regulation; social sphere; social exclusion; program-target mechanism; social programs; social development

- Рецензенти:** *Антонова Л. В.,* д-р наук з держ. упр., професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр., ст. викладач.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Орлова Н. С., Поспелова Т. В., 2017

Дата надходження статті до редакції 25.03.17