

---

Дьякова Г.С. Некоторые вопросы методологии управления социальной сферой

DOI: 10.25586/RNU.V9276.19.01.P.029

УДК 338.22.021.2

Г.С. Дьякова

---

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

---

Описываются основные проблемы реализации социальных программ в регионах, связанных с координацией деятельности и нечетким разграничением полномочий между разными уровнями власти, несовершенством региональной системы управления социальной сферой и механизмом бюджетно-финансового процесса. Намечены главные методологические подходы к формированию активно адаптирующей системы управления социальной сферой региона.

*Ключевые слова:* интегрированные системы, качественный подход к управлению, самообеспечение, социальная сфера, социальная программа, функциональные комплексы социальной сферы.

G.S. Dyakova

---

## SOME QUESTIONS OF METHODOLOGY OF SOCIAL SPHERE MANAGEMENT

---

The main problems of the implementation of social programs in the regions, related to the coordination of activities and fuzzy separation of powers between different levels of government, the imperfection of the regional system of social management and the mechanism of the budget and financial process, are described. The main methodological approaches to the formation of an actively adapting system of social sphere management of a region are outlined.

*Keywords:* integrated systems, qualitative approach to management, self-sufficiency, social sphere, social program, functional complexes of social sphere.

Современная социальная политика государства реализуется в действующих социальных программах, которые принимаются в интересах всех социальных групп населения. В социальных программах заложены основные принципы, регулирующие отношения внутри общества.

Но реализация социальных программ, само их построение выявляют ряд проблем, к которым следует отнести прежде всего разграничение полномочий между различными уровнями власти. Во многом эта проблема, во-первых, связана с неэффективным управлением социальной сферой на уровне регионов, во-вторых, с недостаточно эффективной координацией деятельности центральных органов ис-

полнительной власти и органов местного самоуправления. Как результат, регионы развиваются не в полном соответствии с принятыми и реализуемыми социальными программами, а по принципу «кому как выгоднее».

Решающее значение имеет то обстоятельство, что объективно оценить существенные проявления влияния реализуемых социальных программ на повышение качества жизни населения возможно только в региональном разрезе (частично на основе отраслевого, но прежде всего на основе территориального фактора).

Следующей проблемой являются недостаточно эффективные финансовые меры государственного регулирования.

Современная система межбюджетных отношений частично снижает существенные различия в наполняемости местных бюджетов, но не стимулирует развитие экономической активности дотационных регионов с целью увеличения собственных доходов. Как правило, дотационные регионы рассчитывают на «выравнивающие» трансферты. Регулярное субсидирование региональных социальных программ федеральным правительством способствует снижению стимулов региональных органов власти к достижению максимального уровня самообеспечения. Скорее система субсидий и дотаций формирует неэкономический тип мышления, нерациональный подход к распределению получаемых благ.

Еще одной слабой стороной является недостаточный учет насущных проблем регионального и локального значения. Сложно обстоят дела с наличием постоянного механизма корректировки программ, отсутствует система ответственности за их неудовлетворительную реализацию.

Накопившиеся проблемы вызывают необходимость модификации управления социальной сферой на уровне региона и с учетом региональных особенностей, с обязательным учетом изменений внешней и внутренней среды, ориентированной на повышение качества жизни. Действующая система управления социальной сферой в основном переносит традиционные методы управления без определения их способности работать в условиях решения современных региональных задач.

Особенности региональной среды воздействуют на социальную динамику, влияя на решения людей по поводу потребления социальных услуг. К примеру, природно-климатические условия влияют на характер жилища, способного обеспечить ту или иную степень защищенности человека от внешней среды.

Инновационные процессы, определяющие направления совершенствования региональной системы управления, не смогут привести к системным устойчивым результатам без распространения практики нововведений на уровне управления социальной сферой.

Для успешного решения проблем управления социальной сферой региона стратегия инновационного подхода к управлению может варьироваться от активно приспособительной до активно адаптирующей. В первом случае управленческая система ориентируется преимущественно на изменение внутренней среды. Учет факторов внутренней среды позволяет управленческой системе приспособиться к изменениям внешней среды. Совокупность факторов, определяющих функционирование и развитие социальной сферы региона, представлена в таблице.

Управление социальной сферой применительно к региону определяется как системное воздействие органов управления, осуществляемое экономическими, организационными, правовыми и иными методами на основании регулярно получаемой информации о происходящих процессах в социальной сфере региона и ориентированное на решение задач, заложенных в социальных программах.

Важно отметить, что в каждом регионе должны присутствовать все функциональные комплексы социальной сферы, как то: образование, здравоохранение, культура и искусство, жилищно-коммунальное хозяйство, физическая культура и спорт, пассажирский транспорт и связь, бытовое обслуживание, правовая защита, экологическая безопасность и др. Только, в зависимости от специфики и потребностей региона, они могут быть представлены в различном соотношении. Так, крупные города, например Москва, Санкт-Петербург

Дьякова Г.С. Некоторые вопросы методологии управления социальной сферой

### Классификация факторов, определяющих функционирование и развитие социальной сферы в регионе

Среда	Факторы	Содержание факторов
Внешняя	Инвестиционная политика государства. Налоговая политика государства. Социальная политика государства. Бюджетная политика государства. Сложившиеся внешнеэкономические и культурные связи. Региональная политика государства	
Внутренняя	Социальные	– уровень жизни населения; – структура населения; – образовательный, научный и культурный потенциал
	Производственно-экономические	– преобладающие отрасли промышленности; – достигнутый уровень производства; – сложившийся уровень потребления; – профессиональный состав населения; – сформировавшаяся рыночная инфраструктура
	Демографические	– численность и плотность населения; – половозрастная структура; – соотношение сельского и городского населения; – миграционные процессы
	Природно-климатические	– ресурсный потенциал; – климатические условия; – рекреационный потенциал
	Географические	– величина и близость населенных пунктов; – транспортные связи
	Организационно-правовые и финансовые	– местное законодательство; – структура доходов и расходов бюджета; – финансовая обеспеченность
	Национально-культурные	– традиции и обычаи коренного населения; – культурно-исторический потенциал

бург, Нижний Новгород, Новосибирск, Екатеринбург и другие, с высоким образовательным, научным и культурным потенциалом являются в основном центрами подготовки квалифицированных специалистов. Соответственно, в этих регионах ведущую роль играет комплекс образования. В то время как, например, в регионах с преобладанием добывающей промышленности увеличивается значимость комплекса здравоохранения и экологической безопасности.

Поскольку все функциональные комплексы социальной сферы являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, то по

природе своей они не должны выступать как дополняющие или второстепенные. Просто в разных регионах существует своя исторически сложившаяся система связей и предпочтений в соотношении функциональных комплексов. Разделение функциональных комплексов социальной сферы на первостепенные и второстепенные не позволяет обеспечить удовлетворение потребностей человека в социальных услугах и тем самым способствует снижению качества жизни населения региона.

Следует отметить тесную взаимосвязь между человеком и социальной сферой в цепочке «человек – потребности – функ-

циональные комплексы социальной сферы – качество жизни». Таким образом, насколько эффективно управление социальной сферой региона в целом, настолько полно реализуются потребности общества и, соответственно, социальные программы, а население получает качественные услуги и в требуемом объеме.

Кроме того, на отдельные составляющие качества жизни оказывает влияние множество факторов, которые необходимо учитывать при решении задач, заложенных в социальных программах. Например, качество здоровья населения зависит на 20–40% от состояния природной среды, на 15–20% – от генетических факторов, на 25–50% – от образа жизни и лишь на 10% – от деятельности служб здравоохранения.

Исходя из логики изложенного, управление социальной сферой должно осуществляться на основе формирования взаимосвязей и взаимозависимостей функциональных комплексов социальной сферы и составляющих качества жизни человека. Поэтому, чтобы добиться повышения качества жизни по отдельным составляющим, необходима слаженная и целенаправленная работа целого ряда функциональных комплексов социальной сферы. Например, в процессе повышения качества образования ведущую роль играют как отрасль образования, так и функциональные комплексы культуры, досуга и искусства. Поэтому для обеспечения высокого качества каждой составляющей предлагается формировать свою группу функциональных комплексов социальной сферы, так называемую интегрированную систему повышения качества жизни населения. При этом необходимо отметить целесообразность одновременного включения отдельных структурных элементов функциональных комплексов в деятельность разных «интегрированных систем».

Применительно к управлению социальной сферой региона в современных условиях системность подхода ориентирована:

- на рассмотрение социальной сферы как единого целого, в которой реализуется во взаимодействии система целей обеспечения высокого уровня жизни населения;
- систематизацию целей развития социальной сферы и их ранжирование; выявление взаимосвязей между всеми функциональными комплексами социальной сферы и качеством жизни населения;
- формирование «интегрированных систем повышения качества жизни населения»;
- организацию координации деятельности функциональных комплексов в составе разных «интегрированных систем повышения качества жизни».

В этом ключе объектом управления будут являться «интегрированные системы повышения качества жизни населения» в социальной сфере. Цель управления социальной сферой региона – повышение качества жизни населения. Достижение поставленной цели возможно, во-первых, за счет обеспечения эффективного функционирования «интегрированных систем повышения качества жизни населения» и взаимодействия функциональных комплексов социальной сферы, входящих в ее состав; во-вторых, при условии обязательного согласования интересов производителей и потребителей социальных услуг.

Для реализации поставленной цели в системе управления социальной сферой региона должны быть решены следующие задачи:

1. Выбор и обоснование дерева целей развития и функционирования социальной сферы.
2. Формирование совокупности мероприятий, реализация которых призвана обеспечить экономически эффективное

Дьякова Г.С. Некоторые вопросы методологии управления социальной сферой

и социально приемлемое достижение поставленных целей.

3. Формирование организационной структуры управления, адекватной инновационной модели «интегрированных систем повышения качества жизни населения».

4. Четкое распределение функций и полномочий между всеми структурами управления социальной сферой региона.

5. Обеспечение целостности системы управления путем создания действенного механизма управления.

6. Разработка критериев оценки функционирования как социальной сферы в целом, так и ее отдельных функциональных комплексов.

Предлагаемые этапы организации модели управления, способствующие решению поставленных задач, отражены на рисунке.

При решении методологических и практических вопросов организации и функционирования системы управления, по

нашему мнению, следует придерживаться принципов, основанных на особенностях развития социальной сферы. К ним относятся:

- «качественный» подход к управлению, в соответствии с которым управление в системе осуществляется по каждой составляющей качества жизни в отдельности в рамках «интегрированных систем повышения качества жизни населения»;
- выполнение целостного комплекса функций управления, способного обеспечить достижение целей и решение задач управления социальной сферой региона;
- использование в управлении методов мотивации к высококачественному и производительному труду;
- формирование у всех производителей социальных услуг соответствующих знаний, умений и навыков путем массовой, непрерывной систематической подготовки, обучения и повышения квалификации;



Модель организации управления функционированием и развитием социальной сферы региона

- определение реальной индивидуальной и коллективной ответственности за результаты деятельности в социальной сфере;

- документирование управленческих процессов, обеспечивающих технологии управления.

Инновации в системе управления социальной сферой региона должны базироваться на системных инновациях, ориентирующих нововведения на достижение общего результата. Системный подход подразумевает целостное развитие социальной сферы региона, когда цель выстраивается на основе прогнозируемого состояния социальной сферы, а выбор нововведений осуществляется на основе критериев результативности по отношению ко всей системе. Управленческая структура должна работать на опережение, предвидя возможные осложняющие факторы, предупреждая их негативное воздействие на социальную сферу региона. Для этого создается система промежуточных целей. Особое место среди них занимает изменение организационной структуры и функциональных процедур внутри самой системы управления. Обнаружению проблем и предупреждению их дальнейшего развития на ранних стадиях способствует известная концепция слабых сигналов, несущих новую информацию о процессах, возникающих в социальной сфере,

а также выявление факторов, обуславливающих необходимость выработки управленческих воздействий на проблемообразующие зоны.

В процессе совершенствования управления социальной сферой региона следует использовать сетевые организационные структуры, позволяющие формировать сети с узлами и связями в соответствии с потребностями и ожиданиями клиентов и партнеров с учетом маркетинговой конъюнктуры.

Таким образом, инновационный подход к новой модели управления социальной сферой должен быть активно адаптирующим, системным, использующим метод сетевых управленческих структур.

Идея формирования зависимости качества жизни населения региона от механизмов управления социальной сферой региона должна быть заложена в систему социально-экономической политики в целом, что позволит реализовать социальные программы в полном объеме.

В свою очередь, совершенствование механизма финансово-бюджетной сферы, включающего создание для местной власти стимулов к уходу от высокого уровня дотационности, поиску путей самофинансирования, создание инструментов для более эффективного выравнивания региональных диспропорций, позволит найти решение социальных проблем.

### Литература

1. Дьякова Г.С. Качество жизни и социальные программы – вопросы, тенденции, зависимости // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2017. Вып. 1. С. 7–11.
2. Дьякова Г.С. Управленческий аспект развития региональной социальной сферы // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2016. Вып. 1. С. 22–25.
3. Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития: монография / отв. ред. Р.С. Гринберг, П.В. Савченко. М.: ИНФРА-М, 2014. 416 с.
4. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической



Зеленина Т.Р. Теоретико-методологические основы социального управления ...

стратегии России на период до 2020 г.: в 2 кн. / под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М.: Дело – РАНХиГС, 2013. 430 с.

### Literature

1. *Dyakova G.S. Kachestvo zhizni i sotsial'nye programmy – voprosy, tendentsii, zavisimosti // Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya "Chelovek i obshchestvo". 2017. Vyp. 1. S. 7–11.*
2. *Dyakova G.S. Upravlencheskij aspekt razvitiya regional'noj sotsial'noj sfery // Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya "Chelovek i obshchestvo". 2016. Vyp. 1. S. 22–25.*
3. *Rossijskaya sotsial'no-ekonomicheskaya sistema: realii i vektory razvitiya: monografiya / otv. red. R.S. Grinberg, P.V. Savchenko. M.: INFRA-M, 2014. 416 s.*
4. *Strategiya-2020: Novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika. Itogovyj doklad o rezul'tatakh ekspertnoj raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoy strategii Rossii na period do 2020 g.: v 2 kn. / pod nauch. red. V.A. Mau, Ya.I. Kuz'minova. M.: Delo – RANKhiGS, 2013. 430 s.*

DOI: 10.25586/RNUV9276.19.01.P.035

УДК 314.335.7

Т.Р. Зеленина

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОЖДАЕМОСТЬЮ

Посвящено анализу теоретико-методологических основ социального управления рождаемостью. Актуальность обусловлена растущим интересом к проблемам рождаемости и недостаточным освещением их в области социального управления. В связи с этим рассматривается понятие социального управления в широком и узком смыслах, описываются принципы социального управления рождаемостью и определяется его содержание. Делается вывод о социальном управлении рождаемостью как о едином объективном целостном процессе, направленном на достижение намеченных результатов в сфере демографического воспроизводства населения.

*Ключевые слова:* рождаемость, семья, социальный феномен, принципы, социальное управление, социальное управление рождаемостью.

T.R. Zelenina

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF SOCIAL MANAGEMENT OF BIRTHRATE

Dedicated to the analysis of the theoretical and methodological foundations of social management of birthrate. The relevance is due to the growing interest in birthrate issues and their insufficient coverage in the field of social management. In this regard, the concept of social management is considered in a broad and narrow sense, the principles of social management of birthrate are described and its content is determined. The conclusion about social management of birthrate as a single objective holistic process aimed at achieving the intended results in the field of demographic reproduction of the population is made.

*Keywords:* birthrate, family, social phenomenon, principles, social management, social management of birthrate.