

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 5.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.5.13>**

**УДК 316.3**

*Л. Л. Мельник,*

*к. е. н., доцент кафедри менеджменту,  
публічного управління та адміністрування,*

*Дніпровський державний аграрно-економічний університет*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9554-7348>*

*І. І. Байдак,*

*старший викладач кафедри менеджменту,  
публічного управління та адміністрування,*

*Дніпровський державний аграрно-економічний університет*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9096-2216>*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ: ЗМІСТ ТА ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ**

*L. Melnik,*

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management, Public Management and Administration, Dnipro State Agrarian and Economic University*

*I. Baidak,*

*Senior Lecturer of the Department of Management, Public Management and Administration, Dnipro State Agrarian and Economic University*

## **STATE ADMINISTRATION OF THE SOCIAL SPHERE: CONTENT AND MAIN PROBLEMS**

*У статті наведено зміст основних понять, які допомагають розкрити сутність державного управління. Охарактеризовано соціальну сферу в якості найважливішого системного елементу як держави в цілому, так і окремого регіону. Наголошено, що вона забезпечує задоволення потреб суспільства в найважливіших соціальних благах (освіта, охорона здоров'я, культура), що значно впливає на працездатність, добробут, рівень освіти населення. Адже задоволення соціальних потреб вирішальним чином впливає на економічну ефективність виробничої діяльності, так як у виробничому процесі беруть участь більш здорові, висококваліфіковані, мотивовані працівники. Визначено особливості і визначальні риси послуг соціальної сфери. Виділено фактори та основні показники, які впливають на розвиток і функціонування соціальної сфери. Підкреслено, що соціальна сфера тісно взаємодіє із зовнішнім середовищем, адаптуючись до її змін і впливаючи на окремі її елементи, такі як соціокультурні потреби, соціальну стабільність, політичну обстановку. Відзначено вплив сформованого інституційного середовища, представленого сукупністю різних формальних і неформальних інститутів, які закріплюють систему соціально-економічних відносин і визначають поведінку економічних суб'єктів, а також трансформуються зі зміною інтересів соціальних груп. Зазначено, що під розвитком соціальної сфери розуміється досягнення нею нового якісного стану, що забезпечує більш широкий спектр і якість послуг, безпосередньо задовольняють інтелектуальні та соціальні потреби населення, всебічний розвиток людського потенціалу. Аргументовано необхідність проведення спеціальних законодавчих і організаційних заходів по соціальному захисту та підтримці населення для уникнення негативних наслідків. Це пов'язано з тим, що навіть конкретні управлінські рішення можуть понизити або підвищити можливості соціальної сфери, врахувати рівень сучасних запитів населення. Ефективність державного управління розглядається як результат складної взаємодії різних факторів, серед яких домінуючими є соціальні фактори. Саме з цих позицій результативність влади повинна оцінюватися за ступенем захищеності інтересів суспільства і держави. Виокремлено*

основні проблеми, які виникли на сучасному етапі розвитку України та запропоновано можливі шляхи подолання їх негативного впливу.

*The article provides the content of the main concepts that help reveal the essence of public administration. The social sphere is characterized as the most important system element of both the state as a whole and a separate region. It is emphasized that it ensures the satisfaction of society's needs in the most important social goods (education, health care, culture), which significantly affects the working capacity, well-being, and level of education of the population. After all, the satisfaction of social needs has a decisive effect on the economic efficiency of production activities, since healthier, highly qualified, motivated workers participate in the production process. The peculiarities and defining features of social services are defined. Factors and main indicators affecting the development and functioning of the social sphere are highlighted. It is emphasized that the social sphere closely interacts with the external environment, adapting to its changes and influencing its individual elements, such as socio-cultural needs, social stability, and the political situation. The influence of the formed institutional environment represented by a set of various formal and informal institutions, which consolidate the system of socio-economic relations and determine the behavior of economic subjects, and are also transformed with changes in the interests of social groups, is noted. It is noted that the development of the social sphere means its achievement of a new qualitative state, which provides a wider range and quality of services, directly satisfying the intellectual and social needs of the population, comprehensive development of human potential. The necessity of carrying out special legislative and organizational measures for social protection and support of the population in order to avoid negative consequences is argued. This is due to the fact that even specific management decisions can reduce or increase the capabilities of the social sphere, taking into account the level of modern requests of the population. The effectiveness of public administration is considered as the result of a complex interaction of various factors, among which social factors are dominant. It is from these positions that the effectiveness of the government should be evaluated according to the degree of protection of the*

*interests of society and the state. The main problems that have arisen at the current stage of Ukraine's development are highlighted and possible ways to overcome their negative impact are proposed.*

**Ключові слова:** *управління, державне управління, соціальна сфера, держава, соціальні фактори.*

**Keywords:** *management, public administration, social sphere, state, social factors.*

**Постановка проблеми.** Соціальна сфера виступає однією з самих важливих і в той же час вразливих. В ній відображені соціальні інтереси різних прошарків населення, відносини суспільства і людини, умови побуту, охорони здоров'я, праці, відпочинку. Впровадження соціальної політики та побудова соціальної сфери згідно з запитами суспільного, національного, духовного, культурного відродження призводить до необхідності регулювання державою соціальної сфери. Тому слід зауважити, що свідоме і ефективне державне управління саме в цій сфері буде мати величезний вплив на розвиток всього суспільства. Визначення основних проблем, які виникають у процесі регулювання соціальної сфери, допоможе державі підвищити рівень добробуту і захищеності населення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання державного управління соціальної сфери завжди привертало до себе особливу увагу в науковому колі. Так українські науковці В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк і В. В. Цветков виділяють взаємовідносини держави та управління як особливий вид відносин у суспільстві, які утворюються при державному управлінні, встановлюються в процесі взаємної діяльності і таким чином відповідають загальній стратегії держави [2]. Враховуючи виключну важливість соціальної сфери, науковцями І.А. Ветуховою, О.М. Ярошенко, А.М. Слюсар визначено особливості, що має реалізація прав соціального забезпечення разом із запровадженими формами соціального захисту [6].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження соціальної сфери, виокремлення основних проблем, а також надання пропозицій щодо вдосконалення її державного регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Для розуміння державного управління соціальної сфери необхідно насамперед надати визначення поняттю управління.

Розглянемо найбільш поширені визначення цього терміну. Управління – це цілеспрямований вплив, який потрібний для узгодження діяльності людей, а також являється необхідною функцією суспільного життя, однією з основних передумов суспільного розвитку. Його основною метою виступає не тільки організація спільної діяльності людей, але й забезпечення координації і взаємодії між ними. Управління – це функція соціальних, біологічних та технічних систем, яка реалізує сталість і розвиток певних структурних елементів [5]. «В узагальненому вигляді управління – це діяльність суб'єкта, яка має прояв у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління та яка здійснюється з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан» [4, с. 9].

Потрібно також відзначити, що управління включає наявність внутрішньої взаємодії, тому що існує багато систем різних ієрархічних рівнів. Саме ця особливість передбачає здійснення управлінських функцій як внутрішньосистемного, так і міжсистемного характеру. Це призводить до керування суб'єкта об'єктом, упорядкування системи, функціонування у відповідності із закономірностями її розвитку. Названі риси характеризують поняття управління у загальному вигляді і цілком підходять для трактування управління соціальної сфери, в якій люди та їхні різні об'єднання (держава, суспільство, родина, територіальні громади, виробничі і невиробничі об'єкти) виступають у ролі суб'єктів і об'єктів. При цьому беруться до уваги особливості соціальної сфери, найсуттєвішими з яких є те, що управлінські відносини реалізуються через зв'язки людей. Суспільство є цілісним організмом, який має складну структуру, індивідуальні прояви. Тому виникає

потреба в окресленні зв'язку і єдності соціальних процесів, вони проявляються у реалізації державною соціального управління, яке є провідною умовою розвитку та функціонування суспільства. Доцільним буде визначення сутності термінів державне управління і соціальне управління.

Державне управління – це здійснення організуючого впливу з використанням повноважень виконавчої влади, яке відбувається через виконання законів, управлінських функцій для комплексного соціально-економічного, культурного розвитку держави та її окремих територій, забезпечення реалізації державної політики у сферах суспільного життя.

Соціальне управління – це організований вплив на суспільство, соціальні групи, окремих індивідів з метою впорядкування їх діяльності, підвищення рівня організованості. Воно виступає як сукупність інститутів і регулюючих зв'язків між ними, здійснення яких дозволить реалізувати вплив між соціальними групами, індивідами, спільнотами, економічними, політичними інститутами суспільства. Управління охоплює об'єкти і процеси в суспільстві, які мають значення для його розвитку саме як соціальної системи. Конкретні механізми, стиль управління, характер рішень, що приймаються, залежить від специфіки об'єкта.

Значна кількість науковців як України, так і інших держав підставою для визначення видів управління визнають першоприроду і субстанціональну особливість суб'єктів управління, розмежовуючи: суспільне управління (суб'єкт керуючих впливів – суспільство і його структури); державне управління (суб'єкт керуючих впливів – держава); менеджмент (суб'єкт керуючих впливів – підприємець, власник) [1]. Але потрібно відзначити, що в сьогоденні з усіх перелічених видів державне управління соціальною сферою займає особливе місце.

Провідним системним елементом як держави в цілому, так і окремого регіону виступає соціальна сфера. Вона включає установи культури, охорони здоров'я, освіти, спорту, організації житлово-комунального господарства, оздоровчого, санаторно-курортного, туристичного комплексів. Ця сфера

забезпечує задоволення потреб суспільства в найважливіших соціальних благах, що значно впливає на якість життя населення (працевдатність, рівень освіти, добробут). Задоволення соціальних потреб вирішальним чином впливає на економічну ефективність виробничої діяльності, так як у виробничому процесі беруть участь більш висококваліфіковані, здорові, мотивовані працівники. Кількісний вимір соціального ефекту пов'язаний з великими труднощами. Він може бути побічно оцінений через збиток, який виникає у суспільства при слабкому розвитку галузей соціальної сфери або їх відсутності.

Зазначимо, що соціальна сфера є суттєвим фактором процесу загального розвитку економіки держави, тому що виробництво соціальних послуг є засобом задоволення кінцевих потреб, висловлюючи завершальну мету функціонування макроекономічної системи. Крім того, рівень розвитку соціальної сфери є надто важливим у політичному аспекті, що обумовлено його безпосереднім впливом на стабільність суспільства (обсяги виробництва, якість і доступність соціальних послуг).

Соціальна сфера характеризується досить значимою специфікою, виділяючись технічними, технологічними особливостями, місцем в суспільному розподілі праці, призначенням наданих послуг у структурі національної економіки. Ця сфера відрізняється особливостями складу основних і оборотних фондів, високою питомою вагою трудових ресурсів. Ряд відмінностей мають тарифи на послуги і ціноутворення в більшості галузей цієї сфери, специфічні форми впливу цін на рівень попиту, широко поширена цінова дискримінація. Високо диференційовані за ціною і за рівнем якості послуги, які пов'язані з використанням творчого потенціалу.

Послуги соціальної сфери одночасно є споживанням благ і інвестиціями в людський капітал. Ці послуги належать до чистих і змішаних суспільних благ, споживання та виробництво яких визначається як індивідуальним попитом, так і потребами суспільства в цілому. З однієї сторони, вони відрізняються від послуг, що надаються організаціями інших

галузей невиробничої сфери, тому що надаються і створюються в інтересах всього суспільства. З іншої сторони, їх споживання і виробництво можливо із застосуванням ринкових методів господарювання, а властивості чисто суспільних благ притаманні дуже невеликій кількості соціальних послуг. Більшість же послуг соціальної сфери цими характеристиками володіють не в повному обсязі і мають товарну природу. Вигода, одержувана окремими особами від споживання частково суспільних благ, виражається в підвищенні якості їх життя.

Ринок послуг соціальної сфери охоплює купівлю-продаж багатьох життєвих благ, що мають вирішальне соціальне значення. Тому цей сегмент ринку потребує особливо активного використання селективних заходів державного регулювання. Необхідність участі держави в діяльності окремих підприємств сфери послуг визначається також наявністю в їх числі природних монополій. Саме з огляду на ці обставини соціальна сфера потребує регулювання на всіх рівнях управління (федеральному, регіональному і муніципальному).

В сучасних умовах в Україні і більшості розвинених країн світу управління соціальною сферою все більше стає предметом уваги і відповідальності органів влади всіх рівнів.

При вивченні сутності соціальної сфери як економічної категорії і об'єкта управління, слід окремо розглянути сукупність факторів, які впливають на її функціонування і розвиток. До них відносять: демографічні, політико-правові, територіальні, економічні, природно-екологічні, соціально-культурні.

Потрібно зазначити, що соціальна сфера тісно взаємодіє із зовнішнім середовищем, адаптуючись до його змін і впливаючи на окремі елементи, такі як культурні, соціальні потреби, соціальну стабільність, політичну обстановку. Особливо слід відзначити вплив сформованого інституційного середовища, представленого сукупністю формальних і неформальних інститутів. Вони, з одного боку, закріплюють сформовану систему соціально-

економічних відносин і визначають поведінку економічних суб'єктів, з іншого – трансформуються зі зміною інтересів соціальних груп, що відображають їх роль в економічній системі.

Посилення впливу соціальних чинників суттєво впливає на зміну структури суспільних потреб, розширення напрямків комерційної діяльності в соціальній сфері будь-якого регіону. Завдання підвищення рівня добробуту суспільства зачіпає процес формування основних пропорцій розвитку кожної структурної одиниці, в тому числі взаємини і зв'язки, що складаються між накопиченням і споживанням, між сферою виробництва і сферою послуг в конкретному територіальному утворенні. У зв'язку з цими обставинами однією із пріоритетних цілей соціально-економічної політики в регіоні є досягнення збалансованості в соціальній сфері, усунення виникаючих соціальних деформацій і на їх основі забезпечення соціальної стабільності.

На регіональному рівні соціальна сфера виступає об'єктом управління для всіх органів державної влади, що мають соціальну спрямованість (державних комітетів і міністерств, що займаються питаннями соціального захисту, охорони здоров'я, культури, освіти, спорту), на місцевому – управління та відділи органів місцевого самоврядування.

Сучасний стан соціальної сфери як країни в цілому, так і окремих регіонів не відповідає світовим стандартам розвитку людського потенціалу. Тому якщо не вжити кардинальних заходів з розвитку цієї сфери, це може привести до подальшого скорочення трудових ресурсів, падіння темпів зростання вітчизняної економіки, втрати інноваційного характеру. Розвиток соціальної сфери передбачає досягнення нею нового якісного стану, який забезпечить більш широкий спектр і якість послуг, безпосередньо задоволення інтелектуальних, соціальних потреб населення, всебічний розвиток людського потенціалу.

До основних показників, які визначають стан соціальної сфери відносять: індекс вартості життя, споживання матеріальних благ, рівень

життя, розподіл добробуту, чисельність і питома вага населення за межею бідності.

На сучасному етапі розвитку для людей виникає багато незвичайних та непередбачуваних ситуацій, що суттєво впливають на рівень доходів та благополуччя. Аналіз соціально-економічних процесів, що відбуваються в усіх розвинутих країнах, переконливо свідчить про необхідність проведення спеціальних законодавчих та організаційних заходів по соціальному захисту і підтримці населення. Інакше в умовах ринку, організованому на чистій конкуренції, можливі тяжкі наслідки, а саме: абсолютне та відносне зниження життєвого рівня; виникнення великомасштабного безробіття; прогресуюче зростання нетрудової основи майнового та соціального розшарування населення; зниження престижу суспільно-корисної праці; розвиток надмірної експлуатації найманих працівників. З метою уникнення цих наслідків у ринковій економіці потрібен надійний механізм соціального захисту, здатний нейтралізувати ці негативні процеси.

Неефективність, а іноді й ефективне управління соціальним розвитком і соціальною сферою, яке здійснюється упереджено, завдає шкоди соціальному розвитку та призводить до того, що спроби регулювання соціальних процесів на макрорівні стають недієвими. Відзначимо, державне управління – це те, без чого не може існувати жодне суспільство.

Ефективність соціального відтворення населення обумовлюється великою кількістю факторів. Серед них важлива роль належить дієвості організаційних державних заходів у сфері управління соціальними процесами, особливо на регіональному рівні. Конкретні управлінські рішення можуть понизити або підвищити можливості соціальної сфери, врахувати рівень сучасних запитів населення. Потреба в підвищенні ефективності державного управління соціальним відтворенням усе більше відчувається суспільством і визнається владою.

Ефективність державного управління соціальною сферою розглядається як результат складної взаємодії різних факторів, серед яких

домінують соціальні і людські. З цієї точки зору результативність влади повинна оцінюватися за ступенем захищеності збалансованих інтересів суспільства і держави. Роботу державного апарату можна визнати дійсно ефективною лише в тому випадку, якщо він успішно вирішує проблему оптимального захисту суспільства, соціальних груп і кожної людини.

Основними цілями соціальної держави є: максимальне задоволення постійно зростаючих матеріальних і духовних потреб членів суспільства в соціальній сфері; послідовне підвищення рівня життя населення і ліквідація соціальної нерівності; забезпечення загальної доступності основних соціальних благ, медичного і соціального обслуговування. Така держава повинна відкидати будь-які засоби досягнення цілей, що можуть порушити права інших громадян.

В арсеналі держави повинен бути широкий набір заходів, спрямованих на підтримку підприємств, зайнятості і доходів, забезпечення максимального охоплення системи соціального захисту, збереження зайнятості, нехай навіть неповної [3].

Введення воєнного стану в Україні негативно вплинуло як на суспільство в цілому, так і на соціальну сферу зокрема. Тому постають такі основні проблеми: збереження робочих місць, міграція населення, пошук коштів з бюджету на захист найбільш постраждалих і уразливих верств населення.

Варто зазначити, що Міністерство соціальної політики постійно працює над забезпеченням своєчасних соціальних виплат для підтримки найбільш незахищених верств населення. Це передбачає осучаснення та цифровізацію механізму отримання всіх виплат, допомог, а також розвиток соціальних послуг для громадян, які потрапили у складні життєві обставини, щоб якомога більше людей змогли подолати їх та досягти економічної незалежності від зовнішньої допомоги.

## **Висновки з проведеного дослідження.**

Потрібно відмітити, що рівень життя переважної більшості населення є надзвичайно низьким, а соціальні допомоги є невеликими. Основним показником, який свідчить про наявність чи відсутність проблем у соціальній сфері, є рівень життя населення. Хоча розміри мінімальної і середньої заробітної плати зросли в 2023 р. (6700 грн. і 18261 грн. відповідно), але через інфляцію у 28,4% реальна середня зарплата підвищиться лише на 1,4%. Цього рівня недостатньо, тому необхідним є гарантування і забезпечення хоча б мінімальних стандартів життя.

Незважаючи на покращення деяких економічних показників, соціальна сфера країни продовжує перебувати в скрутному стані. Можна виділити основні проблеми, притаманні системі соціального захисту в Україні: занижені соціальні стандарти, падіння рівня доходів більшої частини населення; невідповідність реальної заробітної плати існуючим цінам; скорочення реальних розмірів соціальної допомоги, зменшення фінансування соціальних програм; низький рівень пенсійного забезпечення; підвищення вартості послуг, які надають заклади охорони здоров'я; недосконалість законодавчої бази; неефективне управління бюджетними коштами.

Для подолання негативних наслідків, які виникають у процесі державного управління соціальної сфери, можна запропонувати наступні напрями: розробити комплексну програму надання соціальної допомоги з врахуванням світового досвіду, застосувати заходи по згладжуванню надмірної диференціації доходів населення, залучати альтернативні джерела фінансування, змінити підходи до розпорядження бюджетними коштами. Все це буде сприяти ефективному використанню та розподілу фінансових ресурсів соціальної сфери, що у майбутньому буде матиме позитивний вплив на кількісні та якісні показники соціальної сфери.

## Література

1. Головатий М.Ф., Панасюк М.Б. Соціальна політика і соціальна робота: Термінол.-понят. слов. К.: МАУП., 2005. С. 434.
2. Державне та регіональне управління: підручник / Є.Г. Карташов та ін.; за заг.ред. Є.Г. Карташова. Київ, 2019. 223 с.
3. Клименко А. Сучасний стан правового регулювання соціального забезпечення громадян України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 72-77.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Управління: енциклопедичний словник з державного управління / Ю. П. Сурмін та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: Вид-во НАДУ, 2010. С. 722.
6. Право соціального забезпечення: підручник / О. М. Ярошенко та ін.; за заг. ред. О. М. Ярошенка. Харків: Право, 2019. 376 с.

## References

1. Holovatyj, M.F. and Panasiuk, M.B. (2005), *Sotsial'na polityka i sotsial'na robota* [Social policy and social work], MAUP, Kyiv, Ukraine.
2. Kartashov, Ye.H. ta in. (2019), *Derzhavne ta rehional'ne upravlinnia* [State and regional administration], Kyiv, Ukraine.
3. Klymenko, A. (2020), "The current state of legal regulation of social security for citizens of Ukraine", *Suchasnyj stan pravovoho rehuliuвання sotsial'noho zabezpechennia hromadian Ukrainy*, vol. 6, pp. 72-77.
4. Kolpakov, V. K. and Kuz'menko, O. V. (2003), *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
5. Surmin, Yu. P. ta in. (2010), *Upravlinnia* [Management], NADU, Kyiv, Ukraine.
6. Yaroshenko, O. M. ta in. (2019), *Pravo sotsial'noho zabezpechennia* [The right to social security], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2023 р.