

УДК: 351:911.372.7

Помаза-Пономаренко Алина Леонидовна, кандидат наук по государственному управлению, ведущий научный сотрудник научного отдела по проблемам управления в сфере гражданской защиты Национального университета гражданской защиты Украины

Pomaza-Ponomarenko Alina, PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems of regulation in the field of civil protection of the National university of civil protection of Ukraine

**МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ И
РИСКОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В
УКРАИНЕ: ГОСУДАРСТВЕННО
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
THE MONITORING OF SOCIAL FACTORS AND
RISK OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN
UKRAINE: THE FEATURES OF STATE
ADMINISTRATION**

Возможности совершенствования социальных отношений значительно растут, если учитываются факторы социального развития, социально-психологические установки, ценности, настроения и мотивация человека, а также его оценки относительно условий жизнедеятельности и жизнеобеспечения, стремление к социальным изменениям. Принятие любых государственно управленческих решений должно сопровождаться учетом мнений граждан Украины. Это залог дальнейшего восприятия (легитимации) и эффективного внедрения таких решений.

В международной практике социального управления с целью мониторинга и учета интересов граждан широко используют проведение опросов (социологических и экспертных) [10]. Они позволяют определить наиболее важные в данный момент политические, социальные, экономические и другие ориентации населения. В Украине эта практика распространена крайне мало, однако бурный всплеск изучения мыслей и оценок населения происходит во время избирательных компаний и имеет прежде всего политический характер.

Обязательность учета мнения населения по формированию и развитию социального государства, определение приоритетов социальной политики, стратегий устойчивого развития и т.д. является, прежде всего, желанием ученых, которое за годы независимости не стало более осознанным и полномасштабно реализованным должностными лицами органов власти.

В Стратегии национальной безопасности Украины [7, п. 2.2, 2.4 Раздел «Основы защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства»] в сжатой форме сформулировано, в чем заключаются на современном этапе основные интересы общества и личности, определяющие в совокупности общегосударственные интересы. На наш взгляд, главную функцию социальной безопасности можно охарактеризовать с позиции воспроизводства человеческого потенциала и социального капитала.

Согласно Закону Украины «О принципах государственной региональной политики» от 05.02.2015 г. № 156-VIII [5] задачей субъектов государственной политики, в частности региональной, является проведение мониторинга результативности реализации государственной региональной политики и

ее оценивание на основе перечня индикаторов [5, п. 8 ч. 1 ст. 12]. Из анализа других положений этого же Закона [там же, п. 9 ч. 1 ст. 13, п. 5-6 ч. 1 ст. 15 Раздел V] следует, что выполнение этой задачи сводится к мониторингу внедрения Государственной стратегии регионального развития Украины, плана мероприятий по ее реализации и других программ и проектов регионального развития, подготовки и представления соответствующих отчетов. Собственно, в абзаце 2 ч. 1 ст. 23 анализируемого закона указано, что в целях обеспечения проведения мониторинга документы по вопросам государственной региональной политики, определенные в ч. 2 ст. 7 этого закона, должны содержать соответствующие показатели достижения целей, которые можно оценить [там же]. Вместе с тем, законодатель определяет *мониторинг* и оценку результативности *реализации государственной региональной политики* как периодическое отслеживание соответствующих индикаторов на основе официальных статистических данных и информации центральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и проведения на основании данных мониторинга оценки результативности

выполнения индикаторов путем сравнения полученных результатов с их целевыми значениями [там же, п. 4 ч. 1 ст. 1] (курсив наш – А. П.-П.). Учитывая вышесказанное с уверенностью можем утверждать, что имеет место несогласованность положений рассматриваемого закона и необходимость его устранения путем конкретизации составляющих социального развития регионов с целью обеспечения системы их безопасности, а также закрепление нормы контрольного характера, которая будет определять механизм использования результатов мониторинга состояния реализации государственной региональной политики. Поскольку на каждом уровне управления региональным развитием актуальность и острота исследуемой проблемы требуют постоянного внимания к ней всех институтов государства и общества, анализа ее состояния с тем, чтобы не допустить дестабилизации и потрясений в обществе.

На государственном уровне в определенной степени этот недостаток могут компенсировать результаты социологического мониторинга. На региональном уровне социологический мониторинг в Украине – это фрагментарные несистемные исследования, которые не дают комплексных

представлений о социальном положении и из-за ограниченности или отсутствия не учитываются при обосновании государственно управленческих решений и определении остроты вопросов, а также приоритетности в их решении.

Проанализировав положения Закона Украины «О принципах государственной региональной политики» [5], следует отметить и то, что основу для осуществления мониторинга регионального развития и результативности политики государства в этом контексте составляет *индекс человеческого развития* (далее – ИЧР). Как отмечают Л. Кулачок-Титова, А. Пике и др., в состав ИЧР входят еще пять показателей, два из которых рассчитываются с учетом гендерного фактора [2; 12, с. 470–479]. Ученые Л. Кулачок-Титова, Ю. Яковлева и др. справедливо подчеркивают необходимость использования значительно большей и более глубокой статистической базы, поэтому разработали методику расчета ИЧР, которая включает более 30 показателей, объединенных в следующие блоки: 1) воспроизводство населения; 2) социальная среда; 3) комфортная жизнь; 4) благосостояние; 5) занятость; 6) образование [11; 12].

В течение всего времени независимости Украина в значительной степени утратила свои позиции по ИЧР. Как известно, 81 место в 2014 г. Украине обеспечили достаточно высокий уровень грамотности и образования, а также уровень ожидаемой продолжительности жизни украинцев (68,5 лет), который близок к среднемировому [12].

В свою очередь, рост уровня жизни способствует появлению потребности в обеспечении системы безопасности (в частности, продовольственной, социальной, образовательной, медицинской, экологической и др.), правовой защищенности и т.д. Именно от органов государственной власти и местного самоуправления зависит создание условий относительно удовлетворения этих потребностей (см. ст. ст. 3, 43, 46–50 и др. Конституции Украины [1]).

Согласно ч. 2 ст. 23 Закона Украины «О принципах государственной региональной политики» [5] перечень индикаторов, необходимых для оценивания развития регионов, определяется соответствующей методикой проведения мониторинга реализации государственной региональной политики, которая утверждается Кабинетом Министров Украины. Эта

Методика была утверждена в 2015 году [6] и предусматривает осуществление мониторинга развития регионов ежеквартально и ежегодно [там же, п. 6]. Вместе с тем, исследования ее положений (Приложения 1 и 2 к Методике) позволяет настаивать на следующем: из 6 показателей ежеквартальной оценки социально-экономического развития регионов, к которым отнесены АРК, областей, городов Киева и Севастополя, только 2 индикатора имеют социальную направленность – это эффективность рынка труда и развитие инфраструктуры. Относительно показателей ежегодного оценивания реализации государственной региональной политики, то они количественно-качественно отличаются от тех, что используются для ежеквартальной оценки развития регионов. Так, ежегодно нужно оценивать состояние:

- 1) экономической и социальной сплоченности;
- 2) инвестиционно-инновационного развития и внешнеэкономического сотрудничества;
- 3) развития малого и среднего предпринимательства;
- 4) доступности и качества услуг в сфере образования;
- 5) доступности и качества услуг в сфере охраны здоровья;
- 6) *социальной защиты и безопасности*

(курсив наш – А. П.-П.); 7) рационального природопользования и качества окружающей среды. Кроме того, вызывает сомнения объективность результатов мониторинга регионального развития, т. к. согласно анализируемой Методике [6] ответственной за проведение оценивания состояния социально-экономического развития регионов указана значительная группа властных субъектов (Государственная служба статистики Украины, Министерство социальной политики Украины, Министерство регионального развития, строительства и ЖКХ Украины и др.). При этом субъектный состав зависит от показателя, используемого для оценивания, и его периода (ежеквартально или ежегодно). Такая несогласованность положений отдельно взятой Методики [там же] может послужить предметом для возникновения дискуссий как в теории, так и практике «Публичного управления и администрирования». Главным вопросом может быть диалектическое единство показателей ежеквартального и ежегодного оценивания состояния развития регионов. Собственно, можем утверждать о нарушении таких принципов и законов диалектики, как единичное и общее, причина и

следствие, возможность и действительность и т.д.

Формирование концептуальных основ устойчивого развития с одновременной необходимостью модернизации общественных отношений на основании использования социального капитала обуславливает важность определения отношения граждан Украины к проблемам устойчивого развития и путей их решения через оценку и осознание угроз собственному существованию и последующим поколениям, остроты в социальной и экономической сферах, а также условий и возможностей для достижения целей устойчивого развития.

Демократизация государственного управления по направлению обеспечения устойчивого развития требует учета мнения населения по стратегическим приоритетам такого развития. За последние 5 лет специальных социологических исследований по устойчивому развитию в Украине не проводилось, но потребность в мониторинге по этим вопросам стоит остро. Так, результаты проведения социологических исследований в Украине и соответствующего мониторинга по устойчивому развитию Института социологии НАН Украины за период 1992 – 2010 гг.

[10] составили информационную базу и были включены в ряд правовых документов. В 2015 г. на общегосударственном уровне была утверждена Стратегия стабильного развития «Украина – 2020» [8], которая определила приоритеты в госуправлении устойчивым развитием в Украине и ее регионах. В этой связи необходимо регулярно осуществлять социологический мониторинг с целью анализа состояния такого развития, достижения его приоритетов. Во время социологического мониторинга следует отслеживать мнение населения регионов относительно общественных процессов, которые происходят во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, социальной, экономической, экологической и т.д. Благодаря привлеченной за длительный срок информации станет возможным определить не только состояние, но и тенденции изменения оценок социального самочувствия населения и общественных настроений, его отношение к экономической, политической, социальной и экологической ситуации, к институтам, которые призваны защищать права и интересы людей.

Отношение к проблемам устойчивого развития

можно определить через оценку экологического, социального и экономического положения (см. Цели Устойчивого Развития на 2016 – 2030 гг. [9]) и систему оценок общественных отношений, которые указывают на ценностные ориентации и стратегии человека, а также пути их достижения. Социальные факторы устойчивого развития являются одними из ключевых. К ним можно отнести человеческий потенциал, высокие духовные ценности, стремления и установки населения, а также осознание ним проблем глобальной безопасности. Однако оценивание содержания устойчивого развития и факторов, влияющих на него, в имеющихся условиях осуществить сложно, поскольку отсутствуют соответствующие научные исследований в этом направлении.

Важный вопрос для модернизации страны на основе устойчивого развития – накопление и развитие человеческого, интеллектуального и социального капитала путем создания условий для обеспечения высокого качества жизнедеятельности. Пакет реформ, утвержденный Президентом Украины на 2020 г., и предшествовавшая Программа «Обеспеченное общество, конкурентоспособная экономика,

эффективное государство» [4; 9] определили амбициозные социальные цели по повышению эффективности и стабильности социальной защиты, улучшению качества и доступности образования и медицинского обслуживания и т.д. Реализация этих целей даже в среднесрочной перспективе является крайне сложной задачей, так как отсутствует баланс между потребностями развития человеческого капитала и имеющимися ресурсными возможностями их удовлетворить, кроме того, исчерпаны ресурсы доверия, социального здоровья и солидарности, высокие моральных ценностей. Это усиливает уровень конфликтности в обществе, дезориентирует граждан, служит основой патерналистических настроений, упрощает запросы общества (согласно пирамиды Маслоу), сводит их до минимальных. В связи с этим, необходимым является *обеспечение равновесия трех ключевых сфер* – экологической, социальной и экономической с учетом принципов устойчивого развития (курсив наш – А. П.-П.).

Наличие глубокого кризиса перспективы в общественном сознании требует поиска путей добровольного включения в процесс модернизации

значительной части общества.

Основываясь на теоретическом обобщении проблем социального капитала можно прийти к выводу о том, что спецификой состояния общественного сознания на фоне кризиса перспективы является доминирование традиционализма и материалистических ценностей. Это значительно отличает нас от жителей Европы. По результатам социологического мониторинга [10] можно утверждать, что это из-за высокого уровня доверия к семье, родственникам, сотрудникам (54–59%) [там же] и нигилистического отношения к государственным институтам.

Как известно, доверие – важный компонент социального капитала. Оно способствует межсекторному сотрудничеству, и дает значительные социальные и экономические преимущества за счет возможностей свободно действовать без затрат на страхование рисков, уменьшение затрат времени на оформление договоренностей, увеличение расходов на осуществление контроля за их выполнением и т.д.

Устойчивое развитие невозможно обеспечить без системы, которая формирует и удерживает общество как целостность. На власть, бизнес и население

возлагается обязанность по созданию такой системы для формирования отлаженных действий в экономической, социальной и экологической сферах. Так, 3/4 взрослого населения Украины не знают как действовать, чтобы повлиять на решение органов власти при решении самых болезненных для них вопросов, 80% населения не знает, как повлиять на деятельность местных органов власти [10]. Более 90% не могут определиться, как влиять на неприемлемые решения относительно государственной политики и управления. Длительная несостоятельность что-то изменить, социальная пассивность и безразличие в ситуациях нарушения законных прав и интересов основной массы населения свидетельствует о несформированности гражданского общества и крайне низком уровне развития демократии. Не наработаны действенные механизмы влияния на государственные институты.

Уважение достоинства человека трудно оценить. Население – самодостаточный субъект общественных отношений. Низкая его самооценка и неверие в свою социальную влиятельность подтверждают правомерность негативных оценок. Так, 50% населения недовольно развитием демократии в стране,

удовлетворительное отношение выразило лишь его 17,8% [10]. Именно гражданское общество является интегратором, реально способным гармонизировать интересы населения страны в целом и его отдельных социальных групп, ключевым, наравне с государством, субъектом реформирования общественных отношений. Поэтому реализация задач устойчивого развития требует повышения участия граждан в процессе принятия государственно управленческих решений, ориентации на активизацию развития гражданского общества. Препятствием для становления и развития полноценного гражданского общества является значительная его деморализованность. На острую нехватку общественного порядка указывает 72,2% граждан, по их мнению, они испытывают нарушение законов, нуждаются в опеке, внимании и т.д. [10].

Для оценки общественных ресурсов на нужды устойчивого развития важным является понимание содержания и сущности остроты современных социальных проблем. По мнению населения, их следует проранжировать таким образом:

1 – стабилизация ситуации на рынке труда, обеспечение гарантий занятости;

- 2 – борьба с ростом цен, обеспечение достаточного для нормальной жизни уровня доходов;
- 3 – своевременность выплаты зарплат и пенсий;
- 4 – экономическая стабильность в стране;
- 5 – борьба с преступностью [там же].

Такая ситуация свидетельствует об опасном состоянии социально-экономической сферы общества и *наличие рисков*, на которые население не может повлиять иначе, чем солидарностью и протестами. Первый инструмент – один из наиболее безопасных и новационных в использовании. В современных условиях его примером может служить активное *использование e-петиций*, что способствует организации огромного количества людей на интерактивной площадке, и, как следствие, оперативному определению и удовлетворению их интересов (курсив наш – А. П.-П.).

Человек стремится к лучшему, образцы совершенных отношений присутствуют в его сознании, однако социальная реальность может не позволять их реализовать в полной мере. Понимание порядка, прежде всего, связано с преодолением коррупции, обеспечением справедливости и равенства перед законом, согласованностью действий органов власти

ради общественного блага и возможностями обеспечить высокое качество жизни, раскрытие потенциала каждого человека. Показателен тот факт, что достаточно высокими являются самооценки населения своих личных качеств – уверенности в собственных силах (42,1%), инициативности и самостоятельности в решении жизненных проблем (43,3%). Однако в полной мере реализовать эти качества не удастся. Поэтому 59,9% граждан живут, как позволяют обстоятельства, без возможности существенно влиять на них [3].

Среди социальных факторов устойчивого развития Украины и ее регионов следует выделить статусную роль человека как гражданина, который болеет за свою страну, стремится к ее сбалансированному развитию. Устойчивое развитие предполагает такие действия со стороны населения, которые способствовали бы достойной жизни в настоящее время и благодаря осознанию ограниченности материальных, природных и других ресурсов изменили отношение к их использованию и идеологию их неисчерпаемости, а также обеспечивали такое развитие, которое бы повышало благосостояние людей и не наносило вреда экологической среде.

Обобщенная характеристика устойчивого развития сводится к удовлетворению достойных потребностей нынешнего поколения, обеспечению функционирования социально ориентированной экономики и институтов гражданского общества и не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности (курсив наш – А. П.-П.).

Через призму мониторинга и анализа ценностей и потребностей человека возможно спрогнозировать их легитимацию – восприятие принципов устойчивого развития и их практическую реализацию.

В контексте устойчивого развития содержание материального благосостояния имеет определенные свои особенности и отличается от привычных принципов и идеологических установок прошлого по удовлетворению постоянно растущих материальных потребностей. В условиях резкого расслоения населения и высокой дифференциации доходов дальнейшее удовлетворение растущих потребностей в богатой части населения усилилось существующее неравенство [11]. Поэтому в условиях преодоления бедности и достижения достойных материальных стандартов жизни должно быть обеспечено выравнивание доходов между

различными слоями населения.

Среди социальных факторов устойчивого развития значительную роль играет психологический фактор – настрой населения относительно будущего Украины. На вопрос «Какие чувства у Вас преобладают, когда Вы думаете о будущем Украины?» ответы опрошенных распределились в пользу положительных ожиданий. Наиболее весомые чувства, которые охватывают людей, когда они думают о будущем Украины, – это надежда (56,4%), оптимизм (25,1%), интерес (19,7%), уверенность (11,2%) [там же]. Среди негативных чувств преобладают тревога (29,1%), растерянность (17,1%), страх (16,4%), тупик (13,3%), пессимизм (7,8%), равнодушие (2,4%). Весомость положительных чувств на 32,7% больше, чем отрицательных (86,1%). При этом оценки респондентов собственного будущего являются более весомыми.

Итак, социальные факторы, способствующие формированию благоприятных условий для будущих перспектив страны и граждан, предусматривают поддержку и стимулирование со стороны государства. Действие негативных социальных факторов препятствует социально устойчивому развитию.

Характерные черты современного украинского общества являются тем негативным рычагом, который порождает риски и угрозы для будущих перспектив. К таким чертам можно отнести бедность, противостояние и незащищенность. Усугублению этих негативных характеристик способствует низкий уровень развития общественных отношений и социального потенциала, который, в свою очередь, определяется высоким уровнем недоверия людей к производственному и властному окружению. Мониторинг и оценивание социальных факторов и рисков развития нашей страны, ее регионов и населения следует проводить систематически (регулярно) и комплексно, используя для этого наиболее действенные, оперативные, безопасные и новационные методы. Одним из важнейших в этом контексте направлений является усовершенствование отечественной правовой базы, которая определяет механизм проведения оценивания результативности политики государства.

Резюме

В статье рассмотрены социальные факторы и риски устойчивого развития Украины и ее регионов;

определена роль государства в мониторинге таких факторов и рисков, а также недостатки правовой базы его осуществления.

Summary

The social factors and risks of the sustainable development of Ukraine and its regions are researched in the article. Also the government's role in monitoring these factors is analyzed and problems of the legal framework for its implementation are defined.

Ключевые слова: государство, государственное управление, мониторинг, социальные факторы, риски, устойчивое развитие, регионы.

Keywords: state, public administration, monitoring, social factors, risks, sustainable development, regions.

Рецензент:

Домбровская Светлана Николаевна, доктор наук по государственному управлению, профессор, начальник Учебно-научно-производственного центра Национального университета гражданской защиты Украины.

Reviewer:

Dombrovska Svitlana, doctor of sciences of public administration, professor, Head of Educational research and production center of the National university of civil protection Ukraine.

Литература

References:

1. Конституція України (28.06.1996 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/konst/CONST1.HTM>.
2. Кулачок-Тітова Л. В. Право на гідний рівень життя в міжнародному, зарубіжному та національному законодавстві / Л. В. Кулачок-Тітова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Каразіна. Сер. : Право. – 2014. – № 17. – С. 122–126.
3. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINA_L_1.pdf.

5. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

6. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 856. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF/page>.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

9. Цілі сталого розвитку 2016-2030 [Електронний ресурс] // United Nations Ukraine. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
10. Электронная библиотека Института социологии Национальной академии наук Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://i-soc.com.ua/institute/el_library.php.
11. Яковлева Ю. К. Розвиток людського потенціалу як база для соціально-економічного розвитку / Ю. К. Яковлева // Культура народів Причорномор'я. – 2012. – № 220. – С. 122–126.
12. Pike A. Handbook of local and regional development / A. Pike, A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney. – Routledge : Taylor & Francis Group, London and New York, 2011. – 642 p.