

**Г. Осадчая,**

доктор социологических наук

(Академия социологии управления

Московского государственного социального университета)

## **СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА: МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА И УПРАВЛЕНИЯ**

Сохранение и наращивание потенциала социальной сферы постсоциалистического общества в условиях глубокого преобразования экономических отношений, меняющегося участия государства в хозяйственной и социальной сферах, слома и поиска новых механизмов управления все более глубоко осознается обществом, политиками и управленцами, как наиболее значимая социальная проблема. Требуется новая концепция и на ее основе новая модель функционирования социальной сферы в интересах оптимизации социальных процессов в обществе.

### **Структура и функции социальной сферы**

Социальная сфера общества представляет собой целостную, постоянно изменяющуюся подсистему общества, порожденную объективной потребностью в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса. Иначе говоря, это устойчивая область человеческой деятельности людей по воспроизводству своей жизни, пространство реализации социальной функции общества. В ней реализуются социальные и гражданские права человека. Ее функционирование определяется объективными закономерностями и основывается на определенных принципах социального управления.

В научной литературе имеются различные подходы к определению структуры социальной сферы. В одном случае расчленение социальной сферы производится в зависимости от содержания, в другом – по основным функциям, в третьем – по категориальному аппарату, характеризующему социальную сферу. Так, ее можно представить как совокупность систем образования и здравоохранения, сферы бытовых и культурных услуг, транспортного обслуживания и т.п.<sup>1</sup> или как исторически достигнутое распределение и закрепление функций социальной сферы в виде конкретных условий, обязанностей и возможностей общества и его

<sup>1</sup> См.: Социальная политика КПСС на современном этапе /Б.В. Архипов, З.А. Бербешкина, В.И. Голубев и др.; редкол.: Е.М. Чехарин и др. М.: Мысль, 1988. С. 13.

членов по удовлетворению и обогащению их потребностей (в данном случае структура социальной сферы выражает положение и взаимосвязь организационно оформленных функций социальной сферы как ее собственных элементов<sup>1</sup>). Можно привести и другие примеры классификации элементов социальной сферы под тем или иным углом зрения. Каждый из этих подходов имеет свои достоинства. Однако, на наш взгляд, целесообразно структурировать социальную сферу, исходя из особенностей ее социологического анализа.

Вначале уточним, какие объекты и процессы можно отнести к социальной сфере, а какие – к внешней среде.

Социальная сфера не имеет жестких пространственных и временных рамок. Она существует не сама по себе, не изолированно, а в определенной взаимосвязи с другими сферами общества: материально-производственной, политической, культурно-духовной и системами природного порядка. Социальная сфера, выражая жизнедеятельность в целостном осуществлении, имеющая своим результатом человека, социальные группы, как бы пронизывает все другие сферы жизни общества. В то же время обязательным условием ее развития является функционирование всех других сфер, поскольку в них продуцируются материальные, духовные блага и ценности, реализуются функции политического управления обществом и т.д. В этом смысле все иные сферы общества могут рассматриваться как среда. По отношению к ним социальная сфера выступает в качестве фактора укрепления и поддержания стабильности социальных отношений и процессов, их относительного равновесия. Это является неперенным условием сохранения целостности всей общественной системы.

Представляется, что в качестве критерия, позволяющего отграничить системные элементы от среды, следует принять функцию каждого из них в создании системообразующих свойств социальной сферы. В таком случае к социальной сфере относятся все объекты и процессы, которые принимают прямое, непосредственное участие в формировании свойств системы, связанных с воспроизводством и совершенствованием личности (группы), удовлетворением ее витальных и высших потребностей. Их взаимодействие и создает социальную сферу как систему с ее качественными отличиями. Материально-производственная, политическая и культурно-духовная сферы, опосредованно участвуя в формировании интегративных качеств, влияя на социальную сферу через отдельные компоненты, в целом остаются внешними по отношению к системе и потому относятся к среде. Они связаны с ней сетью коммуникаций, каждая из которых имеет неодинаковое значение для функционирования со-

---

<sup>1</sup> См.: Марксистско-ленинская социология / Под ред. Н.И. Дряхлова, Б.В. Князева, В.Я. Нечаева. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1989. С. 197.

циальной сферы. Кстати, к среде следует отнести и природно-климатические условия, в которых функционирует социальная сфера.

Социальная сфера располагает необходимым набором компонентов вещного, процессуального, идейного и человеческого характера. Взаимодействие этих структурных единиц должно порождать присущие данной системе качественные особенности. Отнесем к таковым социальную инфраструктуру и производимые ею продукты потребления, процессы образования, медицинского, социального и бытового обслуживания, органы и институты управления социальной сферой, механизмы и нормативную базу регулирования потребительского поведения населения.

Возникновение и существование всех компонентов социальной сферы и их специфика обусловлены главной функцией социальной сферы – функцией социального воспроизводства людей как субъектов жизнедеятельности, воспроизводство ресурсов их жизнеобеспечения, а также функции воссоздания социальных институтов.

Первичным элементом анализа социальной сферы, с нашей точки зрения, является понятие «потребность индивида, группы». Ему присуще характерное для социальной сферы в целом основное противоречие – между растущими потребностями субъектов и возможностями их удовлетворения. Это противоречие, на наш взгляд, является основным в процессе саморазвития, самореализации каждого социального субъекта. Его характер и направленность во многом детерминируют процессы развития социальной сферы.

Возможные характеристики материальных и духовных потребностей личности, группы включают минимально приемлемый уровень их удовлетворения, а также фактически достигнутый гарантированный обществом уровень удовлетворения притязаний самих социальных субъектов.

Важной детерминантой социальной деятельности личности, группы являются ценностные ориентации. Они воплощаются в идеалах, интересах, устремлениях людей и определяют их поведение. Ценностные ориентации формируются в ходе исторического процесса социализации человека и общества, закрепляются всей совокупностью жизненного опыта. Система ценностных ориентаций имеет многоуровневую структуру, которая включает в себя рациональный, эмоциональный и поведенческий компоненты. Ее вершину составляют ценности, приближенные к идеалу.

Значимый компонент социальной сферы – социальная инфраструктура. Под ней мы понимаем устойчивую совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия для удовлетворения всего комплекса потребностей (витальных и социально-деятельностных) в целях воспроизводства человека и общества. По своей внутренней организации инфраструктура социальной сферы представляет собой систему учреждений, предприятий и органов управления, обеспечивающих функционирование всех институтов социальной сферы.

Отдельные элементы социальной инфраструктуры не взаимозаменяемы. Только при целостном подходе, обеспечивающем рациональную жизнедеятельность людей, можно говорить об эффективности воспроизводства населения.

Социальная инфраструктура может характеризоваться числом учреждений, организаций, обеспечивающих процессы образования, медицинского, бытового и транспортного обслуживания, а также числом мест в них, объемом услуг. В анализе функционирования социальной инфраструктуры важны субъективные оценки людей достаточности реально существующей социальной инфраструктуры в конкретном регионе или на конкретном предприятии.

По уровню развития социальной инфраструктуры, который определяется с помощью социологического анализа, можно судить о степени удовлетворения потребностей населения.

Процессы образования, медицинского, бытового, транспортного обслуживания, социальной защиты и т.д. представляют собой совокупность статистически устойчивых актов социального взаимодействия людей, детерминирующего их образ жизни, условия социального воспроизводства. Это взаимодействие призвано служить двум взаимосвязанным целям: сохранению ранее накопленного человеческого потенциала, обеспечению доступности услуг и созданию новых институциональных предпосылок совершенствования качественных характеристик социального воспроизводства будущих поколений, обеспечению роста потенциала социальной сферы. Услуги социальных учреждений формируют социальную экологию.

**Система индикаторов**, фиксирующих эти процессы, может быть представлена следующими показателями:

- потенциал отрасли – обеспеченность кадрами различных отраслей социальной сферы, количественные и качественные характеристики результатов образовательной деятельности, состояние здоровья граждан, жилищного обеспечения, социальной защиты, социального обслуживания;
- субъективная оценка степени удовлетворенности потребностей индивидов, социальных групп в жилье, медицинском и бытовом обслуживании, образовании, культурно-духовном общении, политическом участии;
- соотношение платности и бесплатности услуг, государственной и частной принадлежности производящих их предприятий, степень доступности платных услуг различным группам и слоям населения.

В социальной сфере действуют два типа механизмов регулятивных воздействий – спонтанный и сознательный. Причем на какой бы стадии развития ни находилось общество, оно не в состоянии абсолютно освободиться от стихийной воли случая, но соотношение сознательного и стихийного в управлении бывает различным.

Спонтанный механизм управления социальной сферой проявляется в неупорядоченном воздействии сложной и противоречивой совокупности факторов, условий на процессы воспроизводства населения, их переплетения, столкновения. Эти воздействия пробивают себе дорогу как общая тенденция, имеющая вероятностный, стохастический характер (например, демографические процессы рождаемости, смертности, брачности и т.д.).

Сознательные факторы управления связаны с целенаправленной социальной деятельностью людей, которая осуществляется через специфические общественные институты (субъекты управления) – систему органов и организаций, обеспечивающих сознательное воздействие на социальную сферу с целью достижения определенных результатов. На социальные процессы в обществе на всех его уровнях оказывают свое влияние также политические, общественные и религиозные организации.

Главной функцией социальной сферы является **функция социального воспроизводства различных слоев и групп населения** как субъектов исторического процесса, а также их всестороннего жизнеобеспечения. Эта функция – одна из важнейших для бытия общества. В ней проявляется необходимость реализации генеральной потребности всего общества в поддержании своей жизни и перспектив целостности и исторического развития. Вместе с тем эта внешняя функция социальной сферы представляет собой интегративный результат реализации совокупности частных, внутрисистемных функций всех ее компонентов. Иначе говоря, социальное воспроизводство воспринимается нами как осознанная, целенаправленная деятельность членов общности по поддержанию своей целостности и устойчивости, обеспечению наиболее благоприятных условий для своего существования и развития, для развития отношений с другими общностями.

Воспроизводство социальных субъектов представляет собой процесс эволюции всей системы социальных отношений. Оно охватывает все проявления жизни социальных общностей и выражается в непрерывном функционировании социальной структуры, социальных институтов, социальных норм и ценностей в рамках конкретно-исторической формации. Будучи облеченным в формы циклического воспроизведения поколений людей, оно воплощает тенденции изменения социальной системы, присущие конкретному этапу общественного развития.

Наряду с количественным аспектом, характеризующим физическое воспроизводство людей, социальное воспроизводство как функция социальной сферы имеет не менее важный качественный аспект, связанный с воспроизведением определенных социальных качеств, необходимых человеку для жизни, и включает воссоздание на новых этапах развития общества всей совокупности условий жизнедеятельности субъектов (прежде всего социальной инфраструктуры), норм и ценностей, социальной структуры, социальной организации и социальных институтов.

Специфику процесса социального воспроизводства характеризуют производные функции социальной сферы. Возможны различные основания для выделения таких групп функций. С нашей точки зрения, специфике социального воспроизводства можно описать следующими функциями: социорегулятивной, социоадаптивной, социопродуктивной, социокультурной, социодинамической, социозащитной.

**Социорегулятивная функция** регламентирует основные показатели социальной деятельности и отношений субъектов, направленных на повышение эффективности использования потенциала социальной сферы. Ее дальнейшее развитие может быть представлено системой норм, нравственных ценностей, выступающих реальной основой макросоциального процесса смены модели поведения отдельного человека и целых групп, а также регулятором их социальной деятельности.

**Социоадаптивная функция** способствует достижению согласованности действия людей в обществе, стимулирует деятельность индивидов и социальных групп, направленную на наиболее эффективную реализацию потенциала каждого, и отражается показателями, характеризующими стимулы к эффективной социальной деятельности человека и общественных образований.

**Социопродуктивная функция** дает возможность удовлетворить все потребности людей, необходимые для воспроизводства социального организма в его целостности, качества на всех структурных уровнях общества и описывается системой объективных и субъективных, а также нормативных и реальных показателей, характеризующих обеспеченность населения продуктами потребления и услугами.

**Социокультурная функция** регулирует процессы приобщения человека и разных социальных групп к духовной стороне воспроизводственного процесса, к освоению социально-нравственного потенциала общества, обеспечивает согласование ценностных ориентаций и интересов различных субъектов, социальную активность людей и может характеризоваться показателями успешности социализации индивида, востребованности конкретных социальных структур, степенью согласованности интересов каких-либо групп населения и эффективности социальной политики, мерой включенности их в общественные преобразования.

**Социодинамическая функция** связана с повышением качества жизни населения, обеспечением созидательного, динамического характера практики на основе совершенствования самих субъектов жизнедеятельности, расширения потенциала социальной сферы и характеризуется системой показателей социальной мобильности в обществе.

**Социозащитная функция** обеспечивает социальные гарантии и права, социальную помощь и поддержку нетрудоспособным и депривированным слоям общества и выражается в системе показателей, определяющих степень социальной защищенности населения (уровень прожи-

точного минимума, численность населения, находящегося за чертой бедности, количество и качество бесплатных услуг, обеспечивающих удовлетворение жизненно важных потребностей субъектов социальной сферы).

Однако эта классификация не исключает выделения и других групп функций, выражающих многогранность и сложность самой социальной сферы. Основанием могут служить конкретные потребности субъектов социальной жизни или конкретные функции каждого ее компонента, носящие целесообразный характер. Главное, чтобы обеспечивалось гармоничное проявление этих функций и не нарушалась целостность социальной сферы как системы.

Различают координацию и субординацию функций. Например, функции таких компонентов социальной сферы, как системы здравоохранения и образования, согласуются по горизонтали, координируются. Субординация функций указывает на особое место и неодинаковое значение каждого из компонентов в осуществлении функций системы, на то, что всякая данная система, интегрируя функции своих компонентов, сама выполняет определенную роль в другой, более объемной системе, компонентом которой она является. С точки зрения функциональной субординации социальная сфера выполняет по отношению к обществу функцию воспроизводства человека, а такие компоненты, как обучение, воспитание, медицинское обслуживание и т.п., как бы подчинены этой главной функции системы.

Социальная сфера относится к классу самоуправляемых систем, то есть таких, которым присущи гибкие механизмы самоорганизации, саморегулирования социальных отношений и процессов. Именно эти механизмы обеспечивают целостность системы, ее функционирование, совершенствование и развитие.

Изменения в социальной сфере находятся в тесной связи с изменениями в других сферах жизнедеятельности общества. Их причинно-следственные зависимости в определенной степени взаимообусловлены и регулируемы. Как полагают многие ученые, суть данной взаимообусловленности состоит в том, что, как правило, более существенную роль в развитии основных сфер общества играет та из них, которая теснее связана с материально-производственной сферой. Признавая материальную основу общественных отношений в качестве решающего фактора, детерминирующего направленность, содержание и темпы развития социальной сферы, тем не менее полагаем такое толкование причинно-следственных зависимостей сфер жизнедеятельности общества несколько упрощенным.

Детерминированность социальной сферы экономическими условиями проявляется через сложную систему взаимозависимостей различных факторов, влияющих на жизнь общества. Так, развитие самой материальной сферы нередко вступает в противоречие с развитием других

сфер, и прежде всего политической. Эти связи, в свою очередь, опосредуются особенностями социальной структуры общества, природно-географического и иных факторов. К тому же нельзя забывать о внешних влияниях других государств на данное общество. Сложность связей между материальной и социальной сферами заключается в том, что их развитие нельзя ставить в жесткую линейную зависимость. Воздействия материальных основ жизнедеятельности общества на различные компоненты социальной сферы проявляются с разной степенью интенсивности и с разной направленностью. Подчеркнем еще два важных момента. Аналогичное влияние на социальную сферу оказывают политические и культурные факторы. При этом и социальная сфера, оставаясь относительно самостоятельной, в свою очередь оказывает влияние на все другие сферы жизнедеятельности общества. При этом интегрируя возможности других сфер жизнедеятельности общества, социальная сфера преобразует каждую из них, оказывая влияние соответственно собственной природе. Они же, в свою очередь, оказывают постоянное воздействие на социальную сферу, вынуждая ее перестраиваться, нейтрализовывать или ассимилировать эти воздействия.

Таким образом, внешняя среда – это необходимый фон, на котором и при опосредованном участии которого функционирует социальная сфера. От этой среды во многом зависят свойства социальной сферы. В то же время специфика социальной сферы, ее сущность определяются прежде всего внутренней природой образующих ее компонентов, характером их внутреннего взаимодействия. Внешние воздействия преломляются через внутренние свойства социальной сферы, через присущие ей внутренние противоречия.

Развитию социальной сферы свойствен еще целый ряд факторов, специфичных именно для развития социального. Здесь имеется в виду прежде всего влияние социально-демографических, национально-этнических и социально-психологических характеристик социальной сферы. Взаимосвязь и взаимовлияние социальной сферы и ее среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетения необходимых и случайных взаимодействий придают их проявлениям вероятностный (стохастический) характер.

Представляется, что объективной основой деятельности индивидов, групп в социальной сфере, субъектов управления социальными процессами является **противоречие между потребностями людей и материальными условиями, обеспечивающими их удовлетворение**. В основе движения социальной сферы как развивающегося целого лежит общий для всех ее компонентов и в то же время специфический для системы в целом закон возрастания потребностей, управляющий функционированием как самого целого, так и образующих его частей.

Примером еще одного противоречия, определяющего развитие социальной сферы, может стать противоречие **общего и индивидуального**. В социальной сфере общественные и личные интересы устремляются и к выравниванию степени удовлетворения потребностей людей, и к социально-групповому различию. Это противоречие системное, отражающее взаимодействие элементов с системой и части с целым; оно проявляется как общая закономерность диалектического процесса – раздвоение объекта на противоположные части с сохранением его как целого.

Социальная сфера характеризуется законосообразностью, то есть наличием собственных внутренних законов развития, имеющих стохастический характер. Они проявляются как существенные, необходимые, устойчивые, повторяющиеся связи явлений, процессов социального воспроизводства человека, общества. Они характеризуют функционирование и развитие социальной сферы как целостной системы, отражая в этой целостности системообразующие связи, выражают взаимодействие экономических, политических, социокультурных сторон общественной жизни как компонентов конкретной социальной системы общества, ее взаимосвязи с обществом в целом. Эти законы носят объективный характер и реализуются через деятельность людей, научное познание которой возможно лишь при учете связи объективного и субъективного. К ним следует отнести также законы социальных перемещений, социального сравнения, динамики социальной активности, развития социальной структуры, саморегулирования отношений на основе согласования ожиданий субъектов и другие<sup>1</sup>. Отметим, что многие объективные законы и закономерности социальной сферы пока неизвестны и их познание является задачей специальной социологической теории.

Все частносоциологические законы функционирования и развития социальной сферы должны использоваться субъектами управления для организации своей планомерной деятельности.

В основе измерения признаков социальной сферы лежит социальный показатель. Под показателем социальной сферы понимаются качественные и количественные характеристики состояния, тенденций и направлений ее функционирования и развития. При этом принципиально важно определить источник ее самодвижения, поскольку он составляет основу научного подхода к конструированию целостной совокупности показателей и превращает их множество в научно обоснованную систему. Следует также иметь в виду, что показатель представляет собой субъективный образ содержания измеряемого признака социальной сферы. Его субъективность определяется тем, что он является продуктом мыслительной дея-

<sup>1</sup> Социологический словарь /Сост. А.Н. Елсуков, К.В. Шульга; Науч. ред. Г.Н. Соколова, И.Я. Писаренко; Редкол.: Г.П. Давидюк (отв. ред.) и др. 2-е изд., перераб. и доп. Мн.: Университетское, 1991. С. 46–51, 266–267.

тельности социолога, с одной стороны, и несет в себе содержание ценностных представлений, норм и установок населения, с другой.

Полагаем, что интегральными показателями состояния социальной сферы общества могли бы быть показатели, характеризующие **единство коренных потребностей жизни людей со способом их удовлетворения**, например: потенциал социальной сферы, уровень и качество жизни семей, уровень социальной защищенности населения, социальное самочувствие людей, социальная напряженность, а также более конкретные, связанные с объективной и субъективной оценкой степени удовлетворенности потребностей личности, социальных групп в жилье, медицинском и бытовом обслуживании, образовании, культурно-духовном общении, политическом участии.

Система индикаторов, фиксирующих достигнутый уровень развития социальной сферы, как правило, представляется группами показателей объективных и субъективных, нормативных и фактических, оптимальных и минимальных, теоретических и эмпирических. Построив таким образом систему показателей можно утверждать, что она представляет собой своеобразную модель социальной сферы, которой присущи измерительные качества.

Наряду с показателями, характеризующими социальную сферу общества, необходима также система показателей, относящихся к социальным общностям меньших масштабов (региону, городу, поселению, коллективу и т.п.). Социальные отношения, социальное развитие каждой из них имеют свои особенности, но согласно основным методологическим принципам, имеют и много общего с построением системы показателей для социальной сферы в целом. Процедуры и системы показателей здесь не тождественны, однако им свойственна известная однопорядковость. При построении последовательных и взаимодополняющих систем показателей социальной сферы региона, коллектива должно быть выделено и воплощено в конкретных операциональных формах как общее, так и различное для каждого из этих уровней. На каждом из них выделяются сквозные показатели. Полученные на одном уровне, при суммировании они образуют значения показателей для более высокого уровня. При этом на каждом из уровней выделяются показатели специфические только для данного типа социальных совокупностей.

#### **Адаптация социальной сферы к новым экономическим условиям: императивы, ограничители, стратегии**

Пренебрежение социальными проблемами на нынешнем этапе переходного периода может привести к значительным издержкам в перспективе, к социальным конфликтам. Необходимость скорейшей реформы социальной сферы предопределяется также изменением базового

принципа организации общества. Требуется адаптация социального комплекса России к новым экономическим условиям с учетом исторических традиций, особенностей культуры, общественного сознания, психологии и жизненного уклада россиян. Рынок с неизбежностью требует обращения к новым формам и методам производства и распределения услуг, предполагает более экономный порядок расходования государственных средств по обеспечению гарантированного объема социальных услуг населения, рационализацию сети учреждений социальной сферы, частичную оплату услуг потребителями. Необходимость трансформации социальной сферы связана и с децентрализацией управления социальной сферой, увеличением роли региональных и местных органов власти в решении социальных проблем, управлении предприятиями социальной сферы, а также переходом к многосубъектности управления социальным воспроизводством населения.

Однако существуют объективные ограничители данной рациональной деятельности.

Во-первых, недостаточное финансирование. Резкий спад общих объемов производства и соответствующая ему напряженность государственного бюджета привели к урезанию социальных расходов как раз тогда, когда выросла потребность в социальной защищенности населения.

Во-вторых, низкая покупательная способность населения, явившаяся результатом либерализации цен и спада производства. Услуги социальной сферы оно в своем большинстве в необходимом объеме купить не может.

В-третьих, необеспеченность законодательной основы. Плохо очерчены полномочия всех ветвей власти и их взаимодействие на всех уровнях управления государством в решении социальных проблем.

В-четвертых, недостаточный опыт государственного аппарата в решении проблем социального воспроизводства в новых условиях, отток наиболее адаптированных к рынку кадров в частный сектор, в том числе и из-за недостаточно высокой оплаты труда и нестабильности в системе государственного управления.

В-пятых, неподготовленность общественного сознания к рыночным переменам. Отсутствуют общественно одобряемые и принимаемые большинством специалистов концепции социальных преобразований. Яркий пример тому – обсуждение парадигмы реформирования высшей школы.

К институциональным ограничителям следует отнести и такие ценности и приоритеты рыночной экономики, как индивидуализм, самостоятельность, ответственность за решение личных социальных проблем, независимость от государства в обеспечении личной достойной жизни и свободного развития. Они еще не вошли в массовое сознание, психологию и поведение большинства людей. Население, в силу своей бедности, не состояниии «научиться» самостоятельно заботиться о своем здоровье и

безбедной старости, об образовании и здоровье своих детей. При этом даже и те немногие, кто мог бы обеспечить свое будущее, не откладывают свои сбережения на «старость», так как не доверяют ни государственным, ни частным банкам.

Известны два пути адаптации социальной сферы к рыночным условиям. Доктринальная идея связана с акцентом на экономические преобразования, результаты которых сами собой скажутся на состоянии социальных проблем и социальной ситуации в стране. Идеология второго связана с подчинением экономических преобразований радикальному улучшению социальных показателей общественного развития, повышению уровня и качества жизни людей. Нам представляется, что вторая концепция выглядит явно предпочтительнее, поскольку в большей мере отвечает задачам расширенного воспроизводства населения России.

Идеальная модель социальной сферы призвана обеспечить достаточный, с точки зрения прогресса общественного развития, уровень благосостояния, доступность основных жизненных благ для большинства населения. Она должна характеризоваться социальной структурой, базирующейся не на классовой поляризации, а на широком спектре социальных слоев, различия в положении которых не носят дезинтегрирующего характера. Социальная сфера призвана создавать возможности социальной мобильности, перехода в более высокую доходную, профессиональную группу, гарантировать необходимый уровень социальной защиты, возможность участия работников и населения в управлении предприятием и государством, развитие социальной, трудовой и предпринимательской активности. Она должна обеспечивать возможность самореализации человека, свободу выбора приложения своих способностей в том числе и на рынке труда.

Мера развитости социальной сферы может характеризоваться системой социальных индикаторов. Основными индикаторами являются: величина прожиточного минимума, доля населения, находящаяся за порогом бедности; величина поляризации доходов (децильный коэффициент); число получающих образование; перечень медицинских услуг, доступных всему населению; доля безработных в общей численности трудоспособного населения; средняя продолжительность жизни; детская смертность; рождаемость.

Для законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления эти показатели в их оптимальном значении могут выступать как социальные нормативы для каждого периода и каждого региона. Пороговые же их значения станут границами социальной безопасности, и будут свидетельствовать о том, что дальнейшее снижение уровня и качества жизни губительно. Зная предельно допустимые нижние и возможные для достижения рациональные нормы, законодательные и распорядительные органы, другие субъек-

екты влияния на социальную сферу в рамках социального партнерства смогут определять практические меры по разрешению назревших противоречий и проблем.

Конструирование представленной нами модели социальной сферы общества возможно, если стратегия социального развития общества будет опираться на три идеи. Это: необходимость обеспечения коллективной социальной безопасности, признание ответственности общества за благосостояние своих членов, принятие положения о возможности сознательного управления социальными процессами.

Кроме того нужно исходить из следующих фундаментальных принципов демократического общества: предоставление государством каждому члену общества определенных социальных гарантий существования; контроль над имущественной и статусной дифференциацией населения; перераспределение в разумных пределах доходов населения.

Главным содержанием стратегии социального развития нашего общества может стать только **категория социальной справедливости**, то есть предоставление равных стартовых возможностей, социальных гарантий всем членам общества, обеспечение равной оплаты за равный труд, предотвращение дискриминации кого бы то ни было, необходимость поддержки депривированных слоев и групп населения.

Для выработки успешной социальной стратегии России представляется важным решение вопросов о роли и функциях государства в развитии социальной сферы в новых условиях, о масштабе участия государства в решении социальных проблем, о правильном соотношении государственных и частных видов деятельности в социальной сфере. Мировой опыт свидетельствует, что эффективное развитие социальной сферы невозможно без прямого участия государства в финансировании и организации процесса социального воспроизводства населения. К тому же, культурная традиция России связана с развитием социальной сферы под патронажем государства. Поэтому нам представляется, что российское государство, дифференцируя формы своего участия в социальном воспроизводстве населения, должно сохранить значительную и долгосрочную роль в социальной сфере.

В то же время цели государственного участия, его масштабы и методы должны меняться в интересах преодоления негативных сторон и последствий государственного патернализма.

Стабилизация обстановки в России, оздоровление социально-экономической ситуации связаны с решением всего спектра социальных проблем, последовательным разрешением всех противоречий, осложняющих жизнь россиян. Но структурный кризис общества, повлекший жесткие ограничения для социальной сферы, требует ранжирования остроты проблем и определения в соответствии с этим целей, направлений и приоритетов социальной политики. При выборе **очередности решения**

**социальных задач в условиях сокращения** ресурсной базы следует выдвигать на первый план задачи предотвращения усугубления нищеты, люмпенизации и маргинализации населения, сосредоточения усилий на материальной поддержке уязвимых слоев населения; преодоления безработицы; обеспечения образовательной, особенно профессиональной подготовки молодежи, переподготовки и переквалификации безработных; обеспечения минимума медицинских услуг на бюджетной основе.

Однако следует подчеркнуть, что любая выборочная очередность возможна лишь на короткое время. Длительное застойное нерешение проблем социального воспроизводства нанесет ущерб перспективам страны, чревато регрессом, преодоление которого станет затем задачей нескольких последующих поколений. По мере выхода из кризиса общество сможет сориентироваться на решении перспективных конструктивных задач социального развития, более широких и долговременных проблем, связанных с предотвращением социальных болезней, созданием наиболее благоприятных условий для развития человеческой личности, совершенствованием всех социальных составляющих общественной программы.

#### **Социальное управление как фактор повышения компенсаторных возможностей социальной сферы**

Неэффективность, а иногда и «повреждающий» эффект социального управления, привели к возникновению в научных кругах дискуссии о возможности управления обществом в принципе. На наш взгляд, без социального управления не может существовать ни одно общество. Человечество, осознав это, делегировало свои полномочия властным органам, которые, выявляя какую-либо значимую проблему (или их совокупность), реально существующую в социуме, создают материальный, организационный и человеческий потенциал для ее разрешения. Достижимость желаемого результата связана с тем, насколько полно учитывается сложность, множественность и поливероятность социальных процессов, их полидетерминированность и многосубъектность.

Значимость и настоятельная необходимость снижения социальных издержек экономических реформ в современном российском обществе сегодня очевидны. Состояние и перспектива развития социальной сферы в России имеют ключевое значение для исторических судеб страны и ее народа. В современных условиях вложение в расширенное воспроизводство человеческого потенциала оказывается в стратегическом смысле наиболее эффективным для ее будущего. Нельзя оправдать доминирование тактики над стратегией, что выражается, в частности, в чрезмерном снижении финансирования социальной сферы.

Эффективность социального воспроизводства населения обуславливается множеством факторов. Среди них важная роль принадлежит

действенности организационных мер в области управления социальными процессами, особенно на региональном уровне. Ведь конкретные управленческие решения могут существенно понизить либо повысить компенсаторные возможности социальной сферы. Потребность в повышении эффективности управления социальным воспроизводством все больше ощущается народом и признается властью.

Социальное управление и управление социальной сферой нельзя рассматривать как тождественные понятия. Первое шире второго и означает управление всеми социальными процессами в обществе. Социальное управление, в широком смысле – это органически присущее общественной системе явление, обеспечивающее сохранение ее целостности, качественной специфики, воспроизводство и развитие, а в узком – осознанное, систематическое, специально организованное воздействие на общество по упорядочению и совершенствованию его социально-деятельностной структуры в процессе выработки и достижения цели.

**Под управлением социальной сферой мы понимаем управление социальным воспроизводством социальных субъектов путем формирования необходимой для этого внешней среды и внутренних условий с учетом всей совокупности воздействий на социальную сферу: внешних и внутренних, закономерных и случайных, а также разных условий развития: устойчивого и неустойчивого. И исходим из того, что имеем дело с вероятностными процессами и объектами, функционирование которых подчиняется статистическим закономерностям, проявляющимся в периоды относительно стабильного развития общества. Принятие решений в управлении социальным воспроизводством основывается на прогнозе будущего вероятностного состояния системы и среды, на сведениях, сообщениях, уменьшающих неопределенность.**

Следует подчеркнуть, что современная парадигма социального знания по-новому трактует закономерное и уникальное, случайное и необходимое в социальных явлениях. Требуется продолжить изучение, уточнение и развитие представления о сущности социального управления. Крайне важным, как представляется, для его совершенствования является изучение и учет в реальном управлении специфики объекта управления – как общества в целом, так и социальной сферы в частности.

Специфика социальной сферы как объекта управления определяется тем, что процесс социального воспроизводства – сложный, множественный, поливероятностный процесс, определяемый как глобальными детерминантами, так и в значительной мере вероятностным элементом. Она является одновременно самоорганизующейся, организуемой, полидетерминированной, многосубъектной, многоуровневой. Социальная сфера – это открытая система, интенсивно обменивающаяся со средой (другими сферами жизнедеятельности общества и природой) результатами деятельности и информацией и характеризующаяся неустойчивы-

ми, разнообразными, неравновесными и нелинейными соотношениями. Она усваивает внешние воздействия, находится в постоянном изменении.

Выделим следующие особенности.

**Самоорганизация и организация.** В ходе самоорганизации социальной сферы большую роль играет случайность, которая не может игнорироваться в управлении социальной сферой. Здесь спонтанный механизм управления свое регулирующее воздействие на систему осуществляет через «усреднение» результатов, переплетение, перекрещивание и сталкивание различных, нередко противоречащих друг другу сил, массы случайных единичных актов. Одним из мощных регуляторов такого воздействия является рынок, его конкурентные механизмы, соотношение спроса и предложения, получение прибыли. Другой регулятор – механизм, представленный обычаями, традициями, нормами морали, религиозными верованиями, идеологическими установками.

Целенаправленный механизм управления реализуется через специфические общественные институты – субъекты управления, которые в совокупности представляют управляющую систему, включающую в себя на социетальном уровне государство, политические партии, общественные организации и другие элементы. На региональном и местном уровнях управления эти функции выполняют соответствующие органы, учреждения. Государственное управление социальной сферой представляет собой механизм реализации целей социальной политики, основанной на законодательно установленных императивах, определяющих реальный уровень жизни, социального благополучия, занятости населения, их социальной поддержки.

Целенаправленное управление опирается на следующие принципы: наличие целей; обеспечение уменьшения рассогласования между заданным значением управляемого параметра и его фактическим значением (отрицательная обратная связь); непрерывная циркуляция текущей информации о состоянии объекта управления, а также управляющей информации со стороны субъекта управления; согласование скоростей изменения заданного и фактического значений управляемого параметра; замкнутость контура управления.

Централизованное управление выполняет целый комплекс функций: прогнозирование, планирование, организация, общее руководство, оперативное распорядительство, регулирование, учет и контроль, проверка исполнения. При нем всегда предполагается обоснованный выбор альтернативных решений, отвечающих заданным целям. Последние подчинены иерархии приоритетов и обуславливают построение нужного вектора. Одна и та же совокупность целей, подчиненных разным иерархиям приоритетов, может выстраиваться по разным направлениям векторов, что ведет к различиям в концепциях управленческих решений. В управлении социальной сферой важно, чтобы из вектора целей не выпа-

дали значимые связи, не нарушался порядок следования их приоритетов, чтобы в векторе целей не было взаимоисключающих или ошибочно выбранных целевых установок.

Управленческий процесс цикличен. Кроме целеполагания, он включает в себя 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 взаимодействующих субъектов;
- стимулирование людей путем формирования соответствующих мотивов и установок;
- обеспечение контроля за ходом реализации принятого постановления или другого управленческого документа.

Особенности социальной сферы как объекта регулирования не оставляют места «жесткой» системе управления, не учитывающей воздействия на поведение населения спонтанных факторов. В этих условиях наиболее эффективен управленческий механизм воздействия на социальные процессы, выступающий как производное обоих этих начал: спонтанного и целевого. **Вероятно, управление станет эффективнее, если в большей мере будет направлено на стимулирование процессов самоорганизации социальной сферы.**

Видимо, следует смелее использовать опыт государственного регулирования социальных процессов, накопленный в западных странах. Там в ходе создания постиндустриальной социальной системы, как свидетельствуют специалисты, формируется «двухэтажное» управление социальными процессами. Если первый этаж – сфера производства материальных благ и услуг – регулируется механизмами рынка, то второй этаж – сфера воспроизводства человека, накопления «человеческого капитала» – управляется государственными структурами, фактически не оставляющими места стихии рыночных отношений. При этом доля ВВП, расходуемая на нужды социальной сферы, и число занятых в ее отраслях работников растут быстрее, чем в других сферах жизнедеятельности общества.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Федоров С.М. Социальная политика во Франции в период структурного кризиса // Механизмы защиты социальной сферы (на примере развитых стран Запада и Японии). – М., 1992; Социальная политика буржуазного государства / С.Н. Надель, Ф.Э. Буржанов, М.Б.Кольчугина и др.; отв. ред. С.Н. Надель; РАН СССР, М.: Наука, 1987; Социальная политика в стратегии социал-демократов и консерваторов: Сб. науч.-аналит. обзоров / Отв. ред. и авт. введ. Б.С. Орлов. М.: ИНИОН, 1988; Социальная политика современного буржуазного государства: Реф. сб. / АН СССР ИНИОН. М., 1980 и др.

Оптимальным путем развития России, очевидно, является формирование социально ориентированного рынка, в котором государство выполняло бы роль регулятора макросоциальных процессов. При этом доля государственного сектора в социальной сфере должна определяться не политическими предпочтениями стоящих у власти, а социальной целесообразностью поддержания государством «неэффективных», но необходимых обществу отраслей сферы социального воспроизводства человека.

**Многофункциональность, многосубъектность, многоуровневость.** Многосубъектность социальной сферы задается многофункциональностью и многоуровневостью ее организации. Как сложная и динамичная система, она представляет собой совокупность нескольких подсистем (инфраструктурные образования, институты, население и т.п.), вместе составляющих органическую целостность. Каждая из подсистем, в свою очередь, состоит из множества сложных элементов, также образующих относительно самостоятельные системы. Смысл управления социальной сферой заключается в координации, гармонизации фундаментальных взаимодействий, совершенствовании структуры этого чрезвычайно сложного системного образования и требует участия в управлении ею большого числа субъектов на всех уровнях ее организации: федеральном, региональном, местном.

Реализация задач управления социальной сферой связана с необходимостью создания достаточно сложной системы управления, структурно и функционально соответствующей управляемой системе. В реальной практике социальная сфера на федеральном уровне является объектом управления всех социальных министерств: труда и социального развития, образования, здравоохранения и т.д. На региональном уровне представлены соответствующие комитеты и департаменты социального профиля, на местном – управления и отделы. Однако, несмотря на такую достаточно развернутую управленческую структуру, эффективность управления социальной сферой оставляет желать лучшего. Видимо, это связано с тем, что наличие нескольких независимых субъектов управления не обеспечивает целостность системы управления социальным развитием. Существуют также противоречия между федеральными, региональными и местными органами управления.

Попытки организовать постоянную деятельность общественного Совета по координации управленческих воздействий всех социальных министерств пока терпят неудачу. Возможно, создание на базе ведущих министерств постоянно действующего органа, который бы координировал практические действия всех федеральных структур, является резервом совершенствования управления социальной сферой. Напомним, что такой орган призван в точности повторить функции и структуру социальной сферы. Важно также сформировать правовые, экономические и организационные предпосылки успешной деятельности по социальному

воспроизводству населения для всех субъектов социальной сферы, включая региональные, местные органы власти, руководство фирм и предприятий, общественные организации и объединения.

Отметим, что решение проблемы устойчивости и качества управления социальной сферой связано не только с тем, насколько управляющая подсистема соответствует управляемой в функциональном и структурном отношении, но и с тем, насколько она повторяет ее в информационном отношении.

Управление социальной сферой сопряжено с обработкой больших по объему и сложных по структуре потоков информации. Очевидно, что обработать потоки прямой и обратной информации, оценить все многообразие ситуаций на местах в едином центре невозможно. Следовательно, на каждом уровне управления социальной сферой в соответствии с распределением функций и решаемых задач, полномочий, ответственности, компетенции решается вопрос и об информационном обеспечении, времени обработки данных, сроках принятия решений. Управляющая подсистема каждого уровня призвана обеспечить требуемые параметры сбора и обработки информации и передавать ее в агрегированном виде наверх. При этом информация, поступающая от объекта управления, по мере движения от «нижних» уровней управления к «верхним», на каждой ступеньке иерархической лестницы укрупняется.

**Многофакторность и законосообразность.** В основе обеспечения эффективности управления социальной сферой лежит представление о детерминантах самодвижения социальной сферы, знание законов, принципов ее функционирования и развития. Как свидетельствует одна из синергетических закономерностей флуктуации, и случайные элементы играют основную роль, но только в зоне бифуркации, а в интервалах между бифуркациями доминируют детерминистские аспекты.<sup>1</sup> Следовательно, в периоды подъема или спада, стабильного развития общества и проявляются долгосрочные тенденции, и поэтому, опираясь на закономерности функционирования социальной сферы, можно в определенной мере предсказать ее реакцию на возмущающее воздействие внешних факторов со стороны окружающей среды, а также повысить качество управленческих решений.

Анализ причинных связей сфер общественной жизни позволяет говорить о полидетерминированности социальной сферы. Все они, составляющие ее среду, равно как и природно-климатические условия выступают факторами, определяющими качество ее функционирования. Заметим, что они не выступают на разных этапах истории как раз и навсегда данные и неизменные. Взаимосвязь, взаимовлияние социальной сферы и

---

<sup>1</sup> См.: Волновые процессы в общественном развитии / В.В. Василькова, И.П. Яковлев, И.Н. Барыгин и др. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1993. С. 52.

ее среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетения необходимых и случайных взаимодействий придают их проявлениям вероятностный (стохастический) характер. Компоненты среды представляют собой первый ряд факторов ее функционирования или трансформации. Еще одним рядом доминант самодвижения социальной сферы являются те факторы, которые специфичны для развития социального. К ним относятся прежде всего социально-демографические, национально-этнические, социально-психологические характеристики социальной сферы.

Представляется, что объективной основой деятельности индивидов, групп в социальной сфере, субъектов управления социальными процессами является противоречие между потребностями людей и материальными условиями, обеспечивающими их удовлетворение. В основе развития социальной сферы лежит общий для всех ее компонентов и в то же время специфический для системы в целом закон возрастания потребностей, управляющий функционированием как самого целого, так и образующих его частей.

Социальная сфера, обладая относительной устойчивостью, самостоятельностью и целостностью, характеризуется законосообразностью, то есть наличием собственных внутренних законов развития (социальных перемещений, социального сравнения, динамики социальной активности, развития социальной структуры, саморегулирования отношений на основе согласования ожиданий субъектов),<sup>1</sup> имеющих стохастический характер. Действуя в совокупности с другими социальными законами, они выражают закономерные связи между компонентами, а также между каждым элементом социальной сферы и интегральным результатом ее деятельности – социальным воспроизводством дифференцированных субъектов жизнедеятельности. Все эти частносоциологические законы функционирования и развития социальной сферы могут быть использованы субъектами управления для организации планомерной деятельности.

Предложенный методологический подход позволяет сделать более продуктивным управление социальной сферой, поскольку он учитывает всю совокупность воздействий на подсистему (внутренних и внешних, случайных и закономерных), акцентирует внимание на необходимости изучения объективных законов и закономерностей ее неравновесности или стабильности, позволяет найти объективные основания в тенденциях социального воспроизводства. Наконец, создает возможность для своевременного отражения ситуации, предвидения событий, принятия нетривиального и качественного решения.

---

<sup>1</sup> Социологический словарь / Сост. А.Н. Елсуков, К.В. Шульга; Науч. ред. Г.Н. Соколова, И.Я. Писаренко; Редкол.: Г.П. Давидюк (отв. ред.) и др. 2-е изд., перераб. и доп. Мн.: Университетское, 1991. С.46–51, 266–267.

Функционирование и развитие социальной сферы как самоорганизующейся системы, управление ею невозможно без прямой и обратной связи, без обмена информацией. Управленческий цикл начинается и заканчивается анализом информации. Поиск информации предшествует разработке альтернативных вариантов управленческого решения. Принятие решения субъектом управления осуществляется на основе соответствующей информации о состоянии объекта, среды и управляющей подсистемы. Информация и коммуникации представляют собой ключевые моменты процесса управления социальной сферой, реализуемого по схеме, предусматривающей сбор, переработку и передачу информации.

Под информацией понимаются новые сведения, характеризующие управленческую ситуацию, снижающие уровень неопределенности в отношении будущего, принятые, понятые и оцененные как полезные для решения тех или иных задач управления.

Использование информации в управлении социальной сферой в целом основано на социальном опыте людей, то есть ранее накопленных сведениях в виде научных знаний, статистических и справочных данных, а также в виде практических навыков. Особо ценной считают ту информацию, которая является опережающей, содержит в себе элемент предвидения хода событий, постановку целей, разработку планов и программ, стратегии социального развития общества, региона, действий в будущем.

Усложнение задач управления социальной сферой общества, связанное с отчуждением рынка от целей социальной политики, спонтанностью потребительского поведения субъектов, сопровождается необходимостью постоянного наращивания объемов информации. В этой связи, несмотря на успехи информатики и компьютерной техники, возникают серьезные проблемы информационной перегрузки руководителей, селекции и перераспределения потоков информации между различными уровнями иерархии в системах управления. Вот почему так остро стоит вопрос о содержании и объеме управленческой и специальной осведомленности и подготовке руководителя, об оптимальном соотношении его функциональных обязанностей. Руководитель не может все знать в одинаковой мере и заниматься всеми вопросами и, следовательно, должен быть освобожден от ряда потоков информации и избыточных коммуникаций.

Принципиальная возможность решения этих проблем связана с совершенствованием научно-информационного обеспечения процесса управления социальной сферой. Возникает настоятельная потребность в обновлении концепций и инструментально-методического оснащения социальных министерств, департаментов и других органов управления.

Информационная система призвана также давать содержательный анализ процессов управления, предполагающий сравнение нормативных критериев и фактических показателей функционирования и развития сис-

тем, анализ возникающих при этом противоречий и дисфункций, выработку предложений по изменению социальной политики, совершенствованию механизмов проработки и принятия решений, контроля их эффективности. Важен также технологический анализ процессов управления, связанный с изучением подготовки и эффективности принятия решений.

Исходя из выработанных требований, попробуем представить информационную систему поддержки управления социальной сферой (частично апробированную нами в ходе реализации научных проектов). Такая информационная система управления социальной сферой представлена совокупностью объективных и субъективных показателей. Они, в частности, отражают эффективность социального воспроизводства населения, социальные предпочтения, нравственные ценности и установки людей; сущностные стороны наиболее острых, нерешенных социальных проблем; перспективное развитие социальной сферы.

Для принятия решения о функционировании и развитии социальной сферы необходимы четыре информационные подсистемы: эффективность социального воспроизводства населения; потенциал социальной сферы; социально-защитная деятельность органов федерального и регионального управления; конкретные социальные проблемы, требующие безотлагательного решения.

В конечном счете управление социальной сферой должно быть нацелено на смену ее моделей. Нынешняя действующая модель развития российского общества характеризуется значительным снижением компенсаторных возможностей социальной сферы, беспрецедентной дифференциацией населения по доходному признаку. Она ведет и богатых, и бедных к различным по содержанию, но одинаково угрожающим рискам и дисбалансам. Очевидна необходимость ее замены на модель устойчивого развития, основанную на обеспечении гармоничного сочетания социальных и экономических приоритетов. При этом нужно иметь в виду, что проблематика обновления социальной модели актуальна сегодня не только для России и других постсоциалистических стран, но и для земной цивилизации вообще. Разумеется, каждая группа стран и даже каждая страна имеет свою специфику, но все очевиднее глобальный характер многих проблем социального развития человечества на пороге XXI века.

---