

Шевченко І.Ю.

УДК 331:338.26

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті обґрунтовано необхідність застосування програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу. На основі результатів проведеного дослідження, визначено теоретичні аспекти цього методу та його застосування: дано дефініцію сутності; виявлено основні ознаки, принципи і закономірності використання програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу. Визначено перспективи подальшого використання результатів дослідження.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, державне регулювання, трудовий потенціал, розвиток, теоретичний аспект

Аннотация. В статье обосновано необходимость применения программно-целевого метода государственного регулирования развития трудового потенциала. На основе результатов проведенного исследования, определены теоретические аспекты данного метода и его применения: дана дефиниция сущности; выявлены основные признаки, принципы и закономерности использования программно-целевого метода государственного регулирования развития трудового потенциала. Определены перспективы дальнейшего использования результатов исследования.

Ключевые слова: программно-целевой метод, государственное регулирование, трудовой потенциал, развитие, теоретический аспект

Summary. In the article the need of program-purpose method using for the state regulation of the labor potential development is substantiated. Based on the research results, the theoretical aspects of this method and its application are defined:

- the definition of this methods essence is given. Thus the program-purpose method of the state regulation of the labor potential development is the way of the labor potential development problems resolving by the government by developing and implementing a system of the purposes oriented program measures the achievement of whose provides problems resolve and improves the state regulation efficiency;
- the basic characteristics, principles (main provisions) and patterns (most significant connections and relations of the system) (and relation between them) of the program-purpose method using for the state regulation of the labor potential development are defined.

The further prospects of the research results using are determined. Thus the research results will be used for the development of the labor potential development purpose program. Such program, according to the theoretical research results should include a system of the purposes oriented program measures the achievement of whose provides labor potential development problems resolve and improves the state regulation efficiency; in accordance to the basic characteristics, principles and patterns of the program-purpose method application.

Keywords: program-purpose method, state regulation, labor potential, development, theoretical aspect

Постановка проблеми. У сучасних наукових дослідженнях, присвячених управлінню соціально-економічними процесами, об'єктами, відносинами, широко використовуються поняття «програмно-цільове планування», «програмно-цільове управління», «програмно-цільові методи», «цільові програми розвитку». По мірі виникнення та загострення політичних, національних, соціально-економічних, морально-етичних, екологічних проблем, які вимагають для свого вирішення проведення комплексу взаємопов'язаних заходів, роль програмно-цільових методів, цільових програм в управлінні зростає.

Серед соціально-економічних об'єктів управління особливе місце посідає трудовий потенціал як стратегічно важливий та надзвичайно цінний державний ресурс. На даний момент в Україні трудовий потенціал функціонує в умовах кризових явищ в економіці та соціальних протиріч у суспільстві, що стало передумовою зниження природної основи відтворення трудового потенціалу (демографічної кризи), підвищення рівня безробіття, зниження національного інтелектуального та освітнього потенціалу, значного розшарування населення за рівнем доходів, що в сукупності спричинило невідповідність рівня трудового потенціалу та його якості сучасним вимогам щодо подальшого розвитку економіки держави.

В таких умовах особливо зростає актуальність державного регулювання розвитку трудового потенціалу, так як держава фактично є єдиною інстанцією, що спроможна забезпечити збереження та розвиток трудового потенціалу. Важливість забезпечення розвитку трудового потенціалу та необхідність застосування з цією метою програмно-цільового методу визнається державою. Так у 2009 році Кабінетом Міністрів України (КМУ) було схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року [10], пізніше – розроблено її проект. Проте, на жаль, остаточного варіанту даної цільової програми так і не було розроблено та затверджено.

Виходячи з вищевідзначеного, можна стверджувати, що в сучасних умовах з огляду на відсутність жодного програмного документу щодо забезпечення розвитку трудового потенціалу та першочергову необхідність його розроблення та прийняття, розгляд теоретичних аспектів програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу та його застосування отримує особливу актуальність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На катастрофічний стан трудового потенціалу України, тенденції до подальшого погіршення цього стану, неефективність державного регулювання розвитку трудового потенціалу та необхідність застосування програмно-цільового методу управління та державного регулювання розвитку трудового потенціалу неодноразово вказується в наукових працях таких вчених як Д.

Богиня, З. Варналій, В. Васильченко, В. Геєць, З. Герасимчук, С. Гринкевич, В. Гриньова, О. Грішнова, Б. Данилишин, М. Долішній, А. Колот, Е. Лібанова, В. Лич, В. Мікловда, М. Новікова, В. Онищенко, Л. Семів, В. Пономаренко, А. Череп, Л. Шаульська, Л. Шевчук та інших.

Невирішені складові загальної проблеми. Проте, вказуючи на необхідність застосування програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу, вченими не приділяється достатньо уваги безпосередньому дослідженню цього методу. Тоді як виявлення, в першу чергу, теоретичних аспектів програмно-цільового методу та його застосування має особливу важливість, адже має стати основою для розроблення в майбутньому цільової програми розвитку трудового потенціалу.

Мета статті. Таким чином, метою статті є визначення теоретичних аспектів програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу та його застосування: сутності цього методу, його основних ознак, принципів та закономірностей.

Основний матеріал дослідження. Ключовими категоріями програмно-цільового управління, що набули широкого поширення у вітчизняній та світовій практиці, є «програма» і «ціль», які являють собою не лише економіко-управлінські, а й соціологічні, філософські категорії.

На думку Л. Гітельмана, програма – це сукупність проектів або заходів, об'єднаних загальними цілями, концепцією, ресурсами [2, с. 488]. Автори сучасного економічного словника трактують програму як сукупність взаємопов'язаних заходів, план дій, спрямований на досягнення єдиної мети, вирішення однієї проблеми [8, с. 265].

Пізніше в науковому дослідженні [7, с. 6] програма визначається як сукупність намічених дій, операцій, процедур, що підлягають послідовному виконанню і пов'язані спільністю вирішуваної проблеми, завдання, а також інформації про ці дії.

Тоді як ціль як універсальне поняття означає уявний, очікуваний, намічений результат спрямованих дій. У той же час ціль є мотивом здійснення діяльності та засобом інтеграції окремих дій, що складають діяльність, в єдину цілісну систему [7, с. 6].

Синтез понять «програма» і «ціль» утворюють в своїй єдності категорії «програмно-цільове планування», «програмно-цільове управління», «програмно-цільовий метод».

Програмно-цільове планування і управління є одним із видів планування і управління, в основі котрого лежить орієнтація на досягнення поставлених цілей. Програмно-цільове планування побудоване за логічною схемою «цілі – шляхи – способи - засоби». При програмному управлінні у гаві кута ставиться не організаційна структура, що склалася, а управління елементами програми, програмними діями [8, с. 265].

Всі форми, види діяльності, що охоплюють планування, прогнозування, організацію, координацію на програмно-цільовій основі, використовують загальну методологію, яка називається програмно-цільовим методом.

Відповідно до розуміння завдань програмно-цільового методу, його інструментів, об'єктів, сфер використання, існуючі концепції даного підходу можна розділити на такі групи [1; 3-7; 9]:

- перша включає в основні напрями використання програмно-цільового методу не лише розроблення та реалізацію цільових комплексних програм, але й побудову системи планів на основі довготривалих цілей, розроблення системи планових показників, орієнтованих на кінцеві результати;
- друга розглядає програмно-цільовий метод як спосіб розроблення планів досягнення певних цілей, як метод планування розвитку господарства, який забезпечує інтеграцію науково-технічного та виробничого планування, як інструмент планово-організаційної інтеграції діяльності різноманітних галузей, підприємств;
- третя розглядає програмно-цільовий метод у зв'язку з розв'язанням міжгалузевих проблем на основі розроблення та реалізації цільових комплексних програм.

Як слідує з короткої характеристики цих концепцій, перша відрізняється значною широтою і об'єднує всю сукупність методів і напрямів удосконалення планування, що може привести до певної неточності та використання програмно-цільового методу в тих областях, де це неефективно. Друга група концепцій, відповідно до якої програмно-цільовий метод розглядається як метод узгодження цілей з ресурсами, перебудови системи планування за цільовим принципом, безпосередньо пов'язана з проблематикою, завданнями та інструментами цільового підходу. Найбільш конструктивною є третя група концепцій. Розгляд наведених існуючих концепцій програмно-цільового методу свідчить про те, що незважаючи на деякі відмінності в поглядах вчених щодо особливості та ролі даного методу, найчастіше його сутність визначають виходячи з його розуміння як інструмента розв'язання актуальних завдань удосконалення планування та управління.

Тоді, виходячи з вищевідзначеного, слід розуміти програмно-цільовий метод державного регулювання розвитку трудового потенціалу як спосіб розв'язання державою проблем розвитку трудового потенціалу за допомогою розроблення та проведення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує вирішення виникаючих проблем та сприяє підвищенню ефективності державного регулювання.

З метою отримання більш повного уявлення щодо програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу, доцільно виділити такі його ознаки (табл. 1).

Таблиця 1. Ознаки програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу

Ознака	Сутність ознаки
Тісний зв'язок з вирішенням масштабних проблем	Програмно-цільовий метод використовується в умовах наявності проблемних ситуацій, які не знаходять свого вирішення в інерційному режимі функціонування трудового потенціалу (якщо проблема не усувається в процесі природного функціонування трудового потенціалу, а, навпаки, загострюється).
Перехід від цілей і завдань до системи програмних дій	Програмно-цільовий метод спирається на використання логічної схеми «цілі програми – шляхи досягнення програмних цілей – засоби, необхідні для практичної реалізації шляхів».
Орієнтація програмних заходів на цілі, які лежать в основі програми	Методологія програмно-цільового управління передбачає обґрунтування системи цілей (стратегічної цілі та всієї сукупності цілей програми розвитку трудового потенціалу) з точки зору вирішуваної проблеми цього розвитку, їх досяжності у часі та узгодженості з ресурсними можливостями.
Уявлення про рух від цілей до засобів і навпаки	Програмно-цільовий метод не тільки орієнтує засоби, що використовуються, на досягнення програмних цілей, а й взаємно узгоджує цілі та засоби
Розподіл системи цілереалізуючих заходів на функціональні та адресні	Функціональний підхід дозволяє забезпечити комплексність і повноту програмних заходів, адресний – виявити коло виконавців програми і одночасно встановлює принципи їх залучення до участі (на директивній основі; на основі зацікавленості учасників; на економічній чи ринковій основі)
Цільовий розподіл ресурсів	Потреби в ресурсах визначаються, а самі ресурси виділяються відповідно до цілереалізуючих заходів.
Пошук ефективних варіантів вирішення проблем	Пошук цілереалізуючої системи програмних дій, що задовольняє однієї з двох умов: досягнення заданих величин цільових орієнтирів при мінімально допустимих витратах ресурсів або досягнення максимально можливого цільового ефекту при заданому (обмеженому) рівні витрат на розв'язання програмної проблеми в певні терміни.

Джерело: складено на основі аналізу [1; 3-7]

Оскільки застосування програмно-цільового методу пов'язане з розв'язанням окремих проблем соціально-економічного розвитку, то доводиться брати до уваги зв'язок даної програмної проблеми з іншими проблемами і з загальними умовами зовнішнього по відношенню до проблеми середовища.

В таких умовах доцільним є визначення принципів (основних положень) та закономірностей (найбільш суттєвих зв'язків і відношень системи) застосування програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу (рис. 1).



Рис. 1. Принципи та закономірності застосування програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу та зв'язок між ними (складено на основі [3] та удосконалено)

Як бачимо з рис. 1, принципи є первісними основними положеннями відповідно до яких в процесі застосування програмно-цільового методу формуються його закономірності.

Обов'язковість використання гнучких багатофункціональних підходів, наявності широкої колегіальності, поєднання функціональних прав, обов'язків та відповідальності при проектуванні та функціонуванні системи програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового потенціалу породжує необхідність використання основних критеріїв теорії системного підходу (які дозволяють абстрагуватися від частковості та розглядати будь-які явища і всю їх сукупність з одних, і тих же позицій) та комплексного підходу, використання котрих дозволить забезпечити вирішення проблеми розвитку трудового потенціалу з урахуванням всіх її аспектів: економічних, соціальних, психологічних, організаційних тощо.

Цільова наукова стратегічна обґрунтованість (широке використання наукових підходів при обґрунтуванні стратегій системи програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового

потенціалу) дозволяє досягти оптимального взаємозв'язку та взаємодії локальних цілей, що в значній мірі визначає успіх в реалізації глобальної мети - забезпечення розвитку трудового потенціалу.

Цільова координація функціонуючих елементів системи програмно-цільового державного регулювання розвитком трудового потенціалу із забезпеченням взаємозв'язку і взаємодії цих елементів, а також їх об'єднання та роз'єднання в залежності від конкретних обставин (інтеграція та дезінтеграція) дозволяє поєднати цільове та програмне управління розвитком трудового потенціалу, обґрунтувати нові підходи, які дозволять забезпечити це поєднання, і, відповідно, забезпечити організаційну та функціональну єдність та цілісність системи програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового потенціалу.

Цільова орієнтація на результати техніко-економічних та соціальних цінностей полягає в використанні сучасних методів техніко-економічного обґрунтування, які враховують систему економічних і соціальних цінностей. Проте, враховуючи, що кожна інстанція керується своїми локальними цілями, не можна виробити деякий універсальний критерій ефективності, який міг би характеризувати ступінь досягнення цілей на будь-якому рівні регулювання: так, локальні критерії (критерії оцінки часткових заходів) повинні формуватися з критеріїв, що використовуються на більш високих рівнях управління, тобто має забезпечуватися єдність та супідрядність критеріїв ефективності системи програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового потенціалу.

Значно на ефективність проектування та, в подальшому, функціонування системи програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового потенціалу впливає оптимальне регулювання у використанні ресурсів – матеріальних, фінансових, трудових тощо. Особливе місце серед таких ресурсів займають інформаційні, які є базою, джерелом вихідних даних для програмування розвитку трудового потенціалу. Відповідно, ефективність вирішення завдань програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового потенціалу в значній мірі залежить від обсягу інформації, що використовується.

Розроблення системи програмно-цільового державного регулювання розвитку трудового потенціалу з урахуванням станів внутрішнього та зовнішнього середовищ – встановлення в її основі взаємодіючих між собою кількісних та якісних параметрів, що характеризують стан цих середовищ, має проводитися не лише на основі аналізу цих середовищ, а й з урахуванням наявного досвіду програмно-цільового управління (в тому числі зарубіжного).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, результати проведеного дослідження дали змогу виявити теоретичні аспекти програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу: дефініцію його сутності, основні ознаки, принципи, закономірності застосування, які мають бути використані для розроблення цільової програми розвитку трудового потенціалу. Така програма, згідно результатів проведеного теоретичного дослідження, має: 1) містити систему програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечить вирішення існуючих проблем розвитку трудового потенціалу; 2) відповідати виявленим ознакам, принципам та закономірностям застосування програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу; 3) сприяти підвищенню ефективності державного регулювання.

Джерела та література:

1. Бялковская В. С. Программно-целевые методы в развитии промышленности / В. С. Бялковская. – М.: экономика, 1983. – 214 с.
2. Гительман Л. Д. Преобразующий менеджмент / Л. Д. Гительман. – М.: Дело, 1999. – 496 с.
3. Кононенко П. И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой / П. И. Кононенко. – М.: Издательство-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 272 с.
4. Руднева Е. В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм / Е. В. Руднева. – М.: Наука, 1989. – 214 с.
5. Проблемы программно-целевого планирования и управления / под ред. Г. С. Поспелова. – М.: Наука, 1981. – 461 с.
6. Проблемы разработки и реализации комплексных программ / Под ред. Н. П. Федоренко и др. – М.: Наука, 1984. – 278 с.
7. Райзберг Б. А Программно-целевое планирование в управлении / Б. А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
8. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
9. Клуб директоров: опыт программно-целевого управления предприятиями. – М.: Экономика, 1989. – 254 с.
10. Розпорядження КМУ від 22 липня 2009 р. № 851-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року» - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-2009-%D1%80>