

**ЕКОНОМІКА**  
**УПРАВЛІННЯ**  
**ECONOMICS**  
**MANAGEMENT**

УДК 336.7

**Н.В. Захарченко**, магістр, Одес. нац. ун-т ім. І.  
Мечникова

**ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ**  
**НА ОСНОВІ МЕТОДУ ПРОГРАМУВАННЯ**

*Н.В. Захарченко.* **Формування політики зайнятості населення на основі методу програмування.** Подано загальну характеристику особливостей використання методу програмування у сфері зайнятості. Представлена схема взаємодії суб'єктів регіональної політики зайнятості населення на прикладі Одеської області при розробці цільових комплексних програм розвитку зайнятості населення. Запропоновані напрями вдосконалення програмних методів регулювання зайнятості населення на прикладі Одеської області.

*Ключові слова:* політика зайнятості населення, метод програмування, регулювання зайнятості.

*Н.В. Захарченко.* **Формирование политики занятости населения на основе метода программирования.** Представлена общая характеристика особенностей использования метода программирования в сфере занятости. Представлена схема взаимодействия субъектов региональной политики занятости населения на примере Одесской области при разработке целевых комплексных программ развития занятости населения. Предложены направления усовершенствования программных методов регулирования занятости населения на примере Одесской области.

*Ключевые слова:* политика занятости населения, метод программирования, регулирование занятости.

*N.V. Zakharchenko.* **Employment policy formation based on the method of programming.** General characteristic features of using the programming method in the field of employment are presented. A scheme of interaction between the subjects of regional employment policy is presented on the example of the Odessa region in developing target integrated programs for the development of employment. Directions to improve program methods of regulating employment are proposed on the example of the Odessa region.

*Keywords:* employment policy, method of programming, regulation of employment.

**Вступ.** Масштабність завдань по виведенню регіонів на сучасні соціальні і науково-технічні показники вимагає довгострокового горизонту передбачення, регулювання і управління. Формою і методом їх реалізації виступає розробка довгострокових програм соціально-економічного розвитку.

Соціально-економічні програми, що охоплюють довгостроковий період розвитку території, звільняються від обмежень, що накладаються на регіональний розвиток технологічною структурою робочих місць, обсягом незавершеного будівництва та іншими

чинниками. З'являється можливість планомірного подолання диспропорцій у сфері зайнятості, розвитку соціальної інфраструктури регіону, що виникли в останнє десятиліття. Використання програмно-цільового методу (ПЦМ) з перспективою на 10...15 років дає можливість реалізувати комплексний підхід до розвитку об'єкту як цілісної системи, об'єднуючої процеси у сфері зайнятості, культури, екології і т.п., а також пов'язати соціальні цілі і завдання з ресурсами всіх видів, необхідними для їх реалізації. Захарченко В. приводить наступне його визначення: "Суть програмно-цільового методу полягає у відборі основних цілей соціального, економічного й науково-технічного розвитку, розробленні взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в терміни, які визначають за збалансованого забезпечення ресурсами й ефективного розвитку суспільного виробництва" [1].

**Постановка проблеми.** Реалізація механізму розв'язання суперечностей на всіх рівнях соціально-економічного розвитку вимагає посилення програмно-цільового підходу. Теорія програмно-цільового методу добре відома, але на практиці вона застосовується досить рідко, оскільки постійно порушуються основні принципи програмно-цільового планування.

По-перше, для того, щоб стратегічні цілі соціально-економічного розвитку об'єктивно відображали інтереси населення, необхідно, щоб їх обґрунтування спиралося на взаємодію з населенням. В усьому світі носієм соціальних цілей населення є громадські організації. Взаємодія місцевих адміністрацій із громадськими організаціями дозволяє відслідковувати інтереси населення в динаміці і враховувати їх при прийнятті рішень, забезпечує підтримку населення в динаміці і враховувати їх при прийнятті рішень, забезпечує підтримку населення рішенням органів влади і дозволяє попереджати можливі соціальні конфлікти. Визначення соціальних пріоритетів розвитку може бути досягнуто лише спільними зусиллями населення й адміністрації, які можуть бути покладені в основу економічних розрахунків.

По-друге, актуальні соціальні проблеми вирішуються паралельними структурами, які мають у своєму розпорядженні свої кошти й направляють їх на певні заходи. Значна частина коштів, що використовуються для вирішення соціальних проблем, концентрується в позабюджетних фондах. Загальна розрахункова величина позабюджетних фондів, що утворюються на території, цілком порівняна з доходами бюджету.

Методика прогнозування продовжує змінюватися, доповнюватися і ув'язуватися з урахуванням різних варіантів реформ і програм розвитку країни і регіонів. При цьому характерною межею здійснення державних середньострокових програм на сучасному етапі є відсутність чіткого механізму їх реалізації.

Відчутним також є недолік механізмів вирішення регіональних проблем спільними зусиллями бізнесу, громадських організацій та органів управління. Багато регіонів до цих пір не визначили правові основи, цілі і зміст системи прогнозування, програм соціально-економічного розвитку, а також загальний порядок їх розробки.

Таким чином, не сформульовані вимоги до переліку, структури і змісту документів, відповідно до яких здійснюється планове регулювання регіонального соціально-економічного розвитку.

**Метою цієї статті** є спроба визначення і обґрунтування необхідності використання програмно-цільового методу, який дозволяє здійснити централізацію дій як при формуванні стратегії вирішення проблем регіональної зайнятості, так і при визначенні ресурсного забезпечення її виконання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах розвитку ринкових відносин виникають питання про необхідність використання програмно-цільового методу, його логіку і процедури, про місце цільових регіональних програм в системі економічних методів регулювання, і нарешті, про способи і засоби узгодження інтересів відособлених

господарюючих суб'єктів в ході розробки і реалізації цільових програм, зокрема, на регіональному рівні. Новий етап в історії впровадження регіональних програм пов'язаний із затвердженням постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 №1001 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, що стало поштовхом для розробки стратегій соціально-економічного розвитку окремих регіонів України [5]. На цей час в усіх регіонах України впроваджуються регіональні та місцеві програми підтримки малого підприємництва. Відповідно до методичних рекомендацій Держкомпідприємництва, в основу яких покладено закони України „Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” [2] та „Про державні цільові програми” [3], регіональні програми розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями, як правило, на 2 роки і затверджуються органами місцевого самоврядування.

Аналогічні програми реалізуються на рівні районів і міст. Фінансування регіональних і місцевих програм розвитку малого підприємництва здійснюється з місцевих бюджетів. Розширення повноважень муніципальних утворень з ухваленням Закону України “Про місцеве самоврядування” робить необхідним розгляд територіального планування у трирівневому аспекті: національному, регіональному і муніципальному, що є необхідною умовою в досягненні системності управлінських рішень [4].

Цільова функція програмного регулювання регіональної зайнятості населення полягає в сприянні розширенню попиту на робочу силу і підтримці її ефективної пропозиції, якісному вдосконаленню трудового потенціалу. Дієвість програм сприяння зайнятості населення заснована на *комплексному підході* до їх розробки, який припускає вживання узгоджених заходів як з боку служби зайнятості, так і з боку національних, регіональних, місцевих органів влади, а також коректування дій у зв'язку із зміною економічної кон'юнктури.

Комплексний підхід припускає дотримання *рівневого* принципу, коли програмування здійснюється на різних рівнях управління: національному, регіональному, муніципальному і на рівні підприємства залежно від широти обхвату і ступеня важливості вирішуваної проблеми. У програмах сприяння зайнятості населення повинні бути прораховані різні з можливих варіантів і відповідно до цього пропрацювали різні варіанти заходів (оптимістичний і песимістичний варіанти розвитку ситуації у сфері зайнятості). У розробці і прогнозуванні напрямів політики зайнятості, наприклад, Одеської області повинен діяти принцип паритетності, тобто якнайповніший облік інтересів і чітке визначення обов'язків всіх суб'єктів соціально-трудова відносин — працівників, працедавців, їх об'єднань і держави. У цьому плані важливе значення має визначення ролі і місця держави і підприємців в суб'єктно-об'єктній системі зайнятості і ринку праці, їх прав і обов'язків, ступеня участі в забезпеченні зайнятості. Авторське бачення взаємодії суб'єктів регіональної політики зайнятості населення Одеської області представлено на рис. 1.

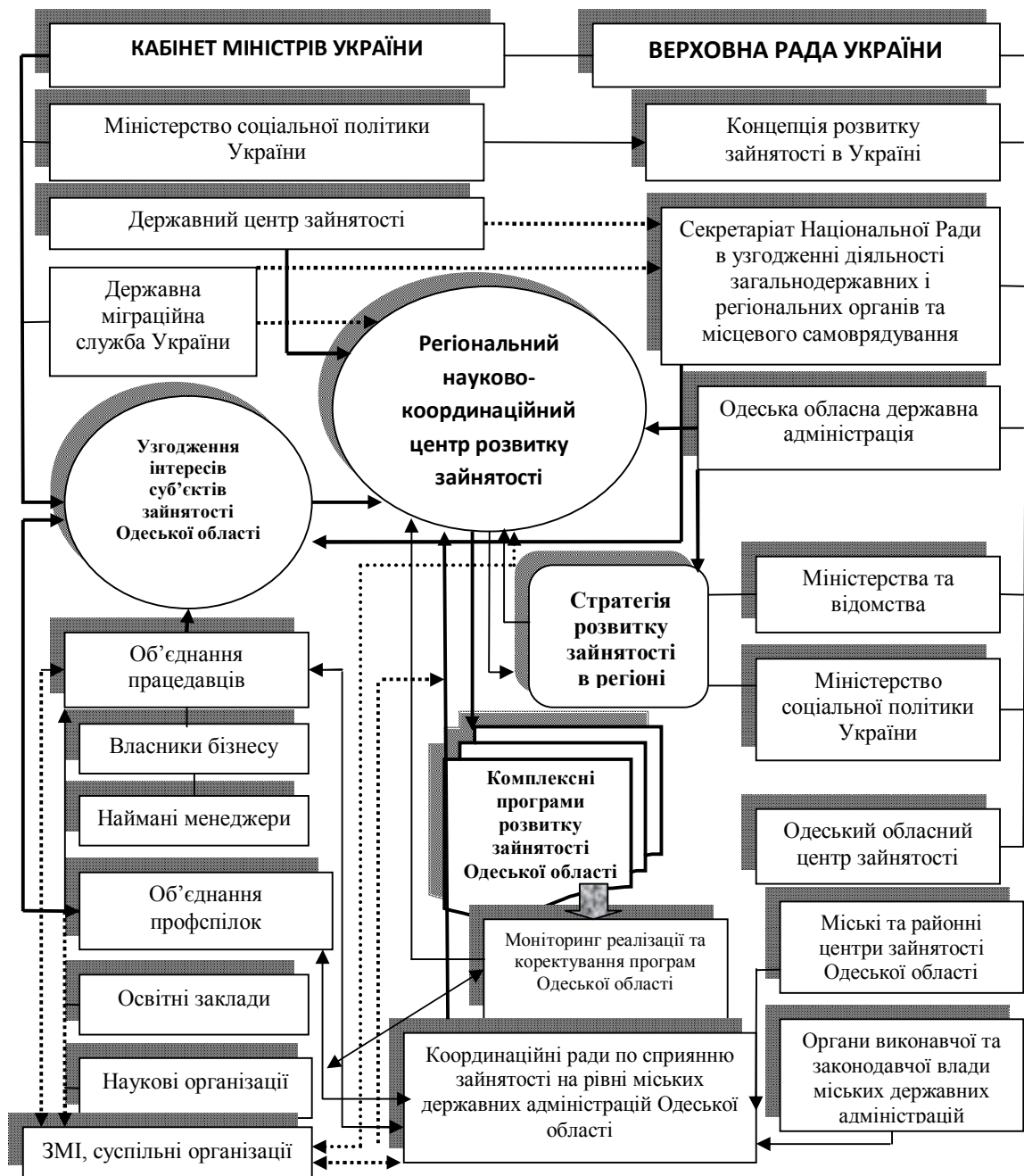


Рис. 1. Схема взаємодії суб'єктів регіональної політики зайнятості населення Одеської області при розробці цільових комплексних програм розвитку зайнятості України

Слід виділити такі напрями участі підприємців в забезпеченні зайнятості населення відповідно до діючого законодавства України, як дотримання договорів (контрактів), регулюючих трудові відносини; створення умов для професійної підготовки, підвищення кваліфікації і перепідготовки працюючого населення; розробка і реалізація соціального плану організації, що передбачає збереження і раціональне використання професійного потенціалу працівників, їх соціальний захист, поліпшення умов праці та ін. Необхідно привертати представників підприємницьких структур Одеської області до розробки програм сприяння

зайнятості населення, підвищувати їх відповідальність за трудовий потенціал, який вони використовують (здоров'я працівників, рівень доходу, професійне зростання і т. д.)

Принципово важливим є створення організаційного алгоритму розробки, наукового і адміністративного супроводу ходу виконання програмних заходів щодо сприяння зайнятості населення, в якому важливе значення має муніципальний рівень регулювання локальних підсистем зайнятості та ринку праці Одеської області.

Розробка програмних заходів щодо сприяння зайнятості населення Одеської області припускає наявність:

— *науково-методичного забезпечення*: розробка методології і методики аналізу і прогнозу ринку праці, проведення конкретних наукових досліджень по пріоритетних проблемах забезпечення зайнятості населення Одеської області, регулювання ринку праці по єдиній методиці на основі передових організаційних технологій, забезпечення наукової експертизи за наслідками проведених досліджень;

— *інформаційного забезпечення*: наявність і вільний доступ до банку даних про чисельність і склад незайнятого населення в працездатному віці, даних про кількість, склад і місцезнаходження вільних економічних робочих місць, даних по учбових закладах, ведучим підготовку, перепідготовку кадрів, зокрема з складу безробітного населення Одеської області; статистичних, інформаційно-довідкових, аналітичних матеріалів і т. п.;

— *правового забезпечення*: аналіз законодавчих (правових) документів, регулюючих територіальні ринки праці, розробка проектів законодавчих пропозицій, підготовка нормативних актів, регулюючих окремі аспекти соціально-трудова відносин на підвідомчих органах законодавчої влади територіях, висунення законодавчих ініціатив;

— *ресурсного забезпечення*: кадрового, матеріально-технічного, фінансового.

Узагальнюючим підсумком роботи повинне стати теоретичне і практичне обґрунтування основних напрямів політики зайнятості Одеської області як комплексу заходів по забезпеченню раціонального руху робочої сили, досягнення кількісної і якісної збалансованості робочих місць і трудових ресурсів.

Дані положення дозволили виділити ряд *методичних підходів до модернізації програмування зайнятості* Одеської області в сучасних умовах:

— встроєність в програми соціально-економічного розвитку регіону на основі тісного взаємозв'язку цілей, завдань, пріоритетів і механізмів реалізації з іншими напрямками регіональної соціально-економічної політики;

— розробка програм на основі регіональної стратегії розвитку зайнятості на довгострокову перспективу (10...15 років) з урахуванням територіальних особливостей соціально-економічного розвитку;

— розширення сфери застосування регіональних програм розвитку зайнятості на процес відтворення трудового потенціалу, на відміну від нині чинної практики, коли програмним регулюванням в основному охоплено населення, що звернулося у пошуках роботи в службу зайнятості;

— реалізація програм як за рахунок засобів бюджетів різних рівнів, так і позабюджетних джерел, збільшення в бюджетах частки цільових витрат міністерств і відомств, що дозволить підвищити контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, що виділяються, на програмні заходи;

— можливість в рамках програм комбінувати і об'єднувати зусилля всіх суб'єктів політики зайнятості населення.

Програмування реалізують через відповідні програми. Загальна схема розробки і ухвалення та реалізації міської програми сприяння зайнятості населення впродовж тривалого періоду представлена на рис. 2.

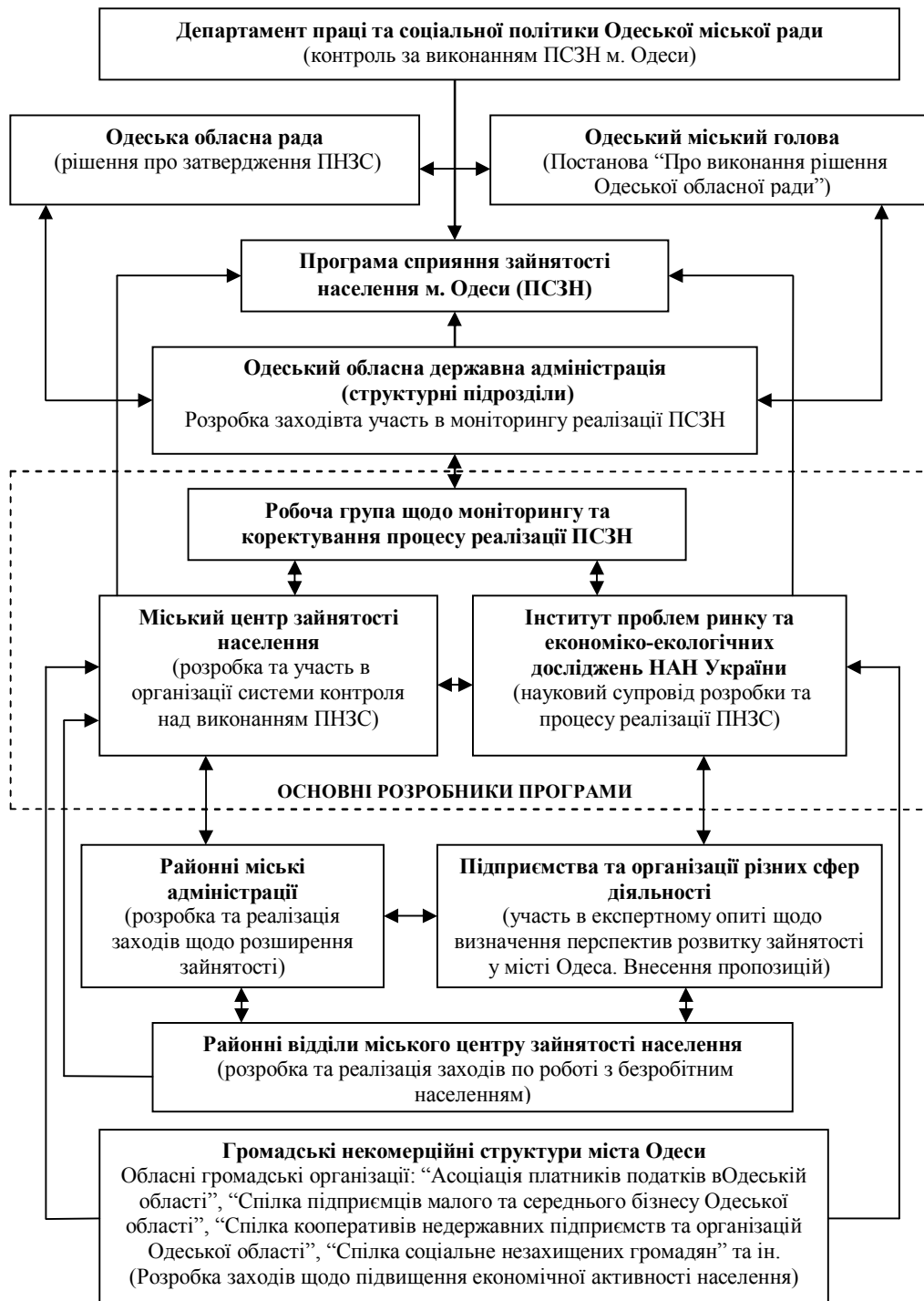


Рис. 2. Загальна схема розробки Програми сприяння зайнятості населення м. Одеса

Аналіз практики розробки програм сприяння зайнятості населення Одеської області дозволяє стверджувати про те, що вона побудована за вертикальним принципом і має вузьковідомчий характер. У той же час системний характер зайнятості населення припускає пошук альтернативних шляхів вирішення проблем зайнятості. При цьому може виникнути ризик нескоординованості програмних заходів, а також неможливість виходу на вирішення проблем, що вимагають

консолідації зусиль декількох відомств. В цьому випадку ефективнішим буде горизонтальний принцип розробки програми, який, у свою чергу, характеризується складнішою системою управління, що вимагає чіткого розділення компетенцій і відповідальності між зацікавленими відомствами.

У зв'язку з цим нами пропонуються *напрями вдосконалення програмних методів регулювання зайнятості населення Одеської області*.

1. Формування центрів ухвалення рішень і поліпшення міжвідомчої координації і узгодження дій суб'єктів політики зайнятості Одеської області. В цілях підвищення ролі системи соціального партнерства в реалізації політики зайнятості населення, консолідації всіх ресурсів на вирішенні її завдань пропонується *створення науково-координаційного центру розвитку зайнятості* Одеської області, що включає представників держзамовника, виконавчих органів регіонів, що беруть участь в реалізації програми, представників громадських організацій працедавців і працівників, експертів. Для виконання консолідуючої ролі в реалізації програм розвитку зайнятості населення, науково-координаційний центр повинен стати структурним підрозділом регіональних органів виконавчої влади з наділом його відповідними повноваженнями. Керівництво Центром повинне здійснюватися головою або заступником голови регіону.

В умовах зростаючих вимог до якості управління реалізацією програм, його ускладнення, пов'язаного з переходом до концепції «бюджетування, орієнтованого на результат», необхідно також визначити організаційну структуру, що виконує функції поточного управління реалізацією програм. На думку автора такі функції може виконувати департамент державної служби зайнятості.

2. Розширення умов для аутсорсинга функцій по реалізації програмно-цільового методу. Для цього необхідно нормативно визначити функції, що вимагають певної кваліфікації, які можуть передаватися держзамовником на договірній основі іншим організаціям. Такими функціями можуть бути: наукове консультування виконавців програми; підготовка пропозицій по залученню позабюджетних засобів і опрацювання відповідних угод; збір і систематизація статистичної і аналітичної інформації про реалізацію програми, здійснення моніторингу результатів реалізації програмних заходів; організація і проведення незалежної експертизи результатів реалізації програмних заходів, організація незалежної оцінки показників результативності і ефективності програмних заходів, їх відповідності цільовим індикаторам та ін.

3. Проектний підхід до реалізації програмних заходів, переорієнтація на «систему управління по результатах». В рамках даного напряму необхідно визначити пріоритетність досягнення цільових індикаторів. Для забезпечення проектного підходу при зміні рівня фінансування в рамках програми необхідно уточнювати: завдання програми і ступінь пріоритетності їх рішення; ключові заходи зниження витрат, які є загрозою реалізації програми в цілому; граничне можливе скорочення фінансування по кожному із заходів, при якому зберігається сенс їх здійснення; заходи, припинення яких призведе до свідомо великих втрат, ніж продовження їх фінансування для завершення. При цьому потрібне формування єдиної системи планування розвитку регіональної зайнятості населення Одеської області, що забезпечує взаємозв'язок стратегічних, середньострокових і оперативних цілей, завдань і заходів органів виконавчої влади регіону і що пов'язує витрати регіонального бюджету з конкретними і вимірними результатами діяльності органів влади.

4. Організація моніторингу реалізації програм і його вбудовування в процес ухвалення управлінських рішень. Для забезпечення моніторингу реалізації програм повинні бути встановлені вимоги по використанню в ході моніторингу разом із звітними даними по реалізації програмних заходів і офіційними статистичними даними результатів соціологічних і експертних опитувань.

5. Регламентация ухвалення управлінських рішень. Для забезпечення чіткості і послідовності процедур ухвалення рішень необхідно встановити вимоги про ухвалення державним замовником-координатором Положення, що регламентує питання управління реалізацією програми розвитку зайнятості населення Одеської області, що включає в обов'язковому порядку: визначення повноважень державного замовника-координатора і державних замовників, процедури їх взаємодії; склад створюваних органів управління, їх

функції і підлеглість; порядок передачі і можливий склад переданих функцій управління; процедури моніторингу реалізації і коректування механізму здійснення програми.

**Висновок.** Таким чином, програмування є однією із форм державного регулювання, зокрема регулювання державних пріоритетів. Програмування мусить забезпечувати розв'язання найважливіших проблем, що мають державне значення: науково-технічних, економічних, соціальних, екологічних та інших, а також комплексний підхід і цільове спрямування ресурсів на розв'язання пріоритетних проблем і досягнення поставлених цілей у сфері зайнятості населення.

### Література

1. Захарченко В. І. Державне регулювання регіональної економіки / В. І. Захарченко, І. В. Запоточний. — Одеса : Одісей, 2003. — 592 с.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України від 26.04.2000 р. № 1602—14 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25.
3. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004. № 1621—IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.
4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97—ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Стратегія соціального і економічного розвитку України (2004 — 2015 рр.) «Шляхом Європейської інтеграції» / [А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, С.Г. Бабенко та ін.]; Нац. ін.—т стратег. дослідж., Ін—т економ. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.

### References

1. Zakharchenko V. I. Derzhavne rehuliuвання rehionalnoi ekonomiky [State Regulation of Regional Economy] / V. I. Zakharchenko, I. V. Zapotochnyi. — Odesa, 2003. — 592 pp.
2. Pro derzhavne prohnozuvannya ta rozroblennia proqram ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 26.04.2000 r. # 1602—14 [On State Forecasting and Developing the Programs of Economic and Social Development of Ukraine: Law of Ukraine of 26.04.2000 # 1602-14] // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Information of the Supreme Council of Ukraine]. — 2000. — # 25.
3. Pro derzhavni tsilovi prohramy : Zakon Ukrainy vid 18.03.2004. # 1621—IV [On State Target Programs: Law of Ukraine of 18.03.2004 # 1621-IV] // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Information of the Supreme Council of Ukraine]. — 2004. — # 25. — P. 352.
4. Pro mistseve samovriaduvannya : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. # 280/97—VR [On Local Self Governance: Law of Ukraine of 21.05.1997 r. № 280/97-VR] // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Information of the Supreme Council of Ukraine]. — 1997. — # 24. — P. 170.
5. Stratehiia sotsialnoho i ekonomichnoho rozvytku Ukrainy (2004 — 2015 rr.) «Shliakhom Yevropeiskoi intehratsii» [Strategy of Social and Economic Development of Ukraine (2004-2015's) "By Way of European Integration"] / [A.S.Halchynskiyi, V.M.Heiets, S.H.Babenko ta in.]; Nats. in.—t strateh. doslidzh., In—t ekonom. prohnozuvannya NAN Ukrainy, M-vo ekonomiky ta z pytan yevrop. intehr. Ukrainy [Nat. Inst. for Strateg. Studies, Inst. of Econ. Forecasting of NAS of Ukraine, Ministry of Economy and European Integration of Ukraine]. — Kyiv, 2004. — 416 pp.

Рецензент д-р екон. наук, проф. Одес. нац. політехн. ун-та Соколовська З.М.

Надійшла до редакції 16 жовтня 2011 р.