



В.М.Мороз

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри педагогіки і психології
управління соціальними системами
Національного технічного університету
“Харківський політехнічний інститут”

УДК 351:331.101.262

РОЗВИТОК ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ КРАЇНИ: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЧИ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ?

У статті здійснено аналіз підходів до розкриття змісту державного управління та регулювання. Подано коротку характеристику системи трудового потенціалу. Визначено місце та роль державного управління та регулювання у процесі формування та розвитку трудового потенціалу країни.

В статье осуществлен анализ подходов к раскрытию содержания государственного управления и государственного регулирования. Подана краткая характеристика системы трудового потенциала. Определены место и роль государственного управления и регулирования в процессе формирования и развития трудового потенциала страны.

The analysis of approaches to revealing the plot of the state controlling and settling was made in the article. A short characteristic of labour potential system is given. The place and the role of state controlling in the process of forming and developing the labour potential of the country were defined.

Трудовий потенціал кожної держави є складовою частиною трудового потенціалу світової спільноти. Він є фундаментом подальшого економічного, соціального, культурного розвитку держав, всього світу, забезпечуючи оптимальні умови життєдіяльності суспільства. Формування трудового потенціалу і перспективи його розвитку є визначальним для подальшої долі економіки України й створення умов для її переходу на інноваційну модель. Водночас рівень і якість трудового потенціалу відіграють провідну роль у забезпеченні стабільності та конкурентоспроможності економіки країни, а також є основою життєзабезпечення і стабільності у суспільстві. Тому питання, що пов'язані з станом і проблеми трудового потенціалу в країні, потребують на постійну увагу з боку наукових установ, органів державної влади та суспільства. Опрацювання науково обґрунтованих рекомендацій щодо перспектив розвитку системи трудового потенціалу країни та шляхів його ефективного використання є першим кроком до опрацювання заходів у межах відповідного напрямку державної політики.

Питання, що пов'язані з формуванням та розвитком трудового потенціалу не є новими у науковій думці останніх часів. Серед вітчизняних економістів-теоретиків проблеми людського капіталу і людського потенціалу досліджували Д. Богиня, О. Грішнова, М. Долішній, Г. Задорожний, І. Каленюк, В. Куценко, Е. Лібанова, С. Тютюннікова та ін. Методологічні підходи до формування трудового потенціалу, як фактору розвитку людського капіталу, в політекономічному аспекті у загальному вигляді було сформульовано у роботах А. Сміта, Дж. Кейнса, Ф. Ліста, А. Мізеса. Дослідження вчених щодо економічної цінності трудового потенціалу стали основою для подальших наукових пошуків. У межах політекономічного підходу У. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо розглянули можливість грошової оцінки цінності кожної людини. Подальший розвиток теорія трудового потенціалу зазнала наприкінці ХІХ — початку ХХ століття у політекономічних роботах І. Фішера, А. Маршала, Д. Мілля, Л. Вальраса, В. Парето.

© Мороз В.М., 2009.



Досить потужним напрямом у дослідженні трудового потенціалу став демографічний підхід, у межах якого І. Лукінов, С. Пирожков, О. Хомра, В. Піскунова здійснювали аналіз впливу суспільства на процеси відтворення та використання робочої сили з урахуванням різних стадій життєвого циклу людини. Заслужують на увагу роботи В. Костакова, В. Онікієнко, Г. Сергєєвої, Л. Чижова які зосередили увагу на дослідженні трудового потенціалу як трудового ресурсу. Цікавими є дослідження Л. Гольдіна, Д. Карпуніна у межах факторного підходу, характерними ознаками якого є акцентування уваги на мотивах, ціннісних орієнтаціях праці, соціально-економічних умовах, виробничих відносинах та особистості працівника.

Разом із тим, дослідження трудового потенціалу, у переважній своїй кількості, набули свого розвитку у межах економічної думки.

Сучасний стан і тенденції розвитку трудового потенціалу в Україні свідчать про те, що якість пропозиції робочої сили часто не відповідає сучасним вимогам щодо її професійно-освітньої підготовки, трудової та виконавчої дисципліни, мобільності та економічної активності в цілому. Вирішення цієї диспропорції можливо через цілеспрямоване втручання держави в процес формування та розвитку трудового потенціалу. Таке втручання може відбуватися шляхом застосування інструментарію державного управління або державного регулювання. Відтак існує надзвичайно гостра необхідність у визначенні різновиду державного впливу щодо процесів формування трудового потенціалу, що дасть можливість обрати набір засобів та методів, застосування яких може забезпечити динамічність розвитку трудового потенціалу країни та ефективне його використання.

Метою статті є з'ясування місця та ролі державного управління та регулювання у процесі формування та розвитку трудового потенціалу країни. У межах поставленої мети передбачено проведення аналізу змістовного наповнення вище наведених категорій.

У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі визначення “державного регулювання” подається як правило через розкриття його змісту у контексті механізму державного регулювання. Наприклад, С. Мочерний наголошує, що регулювання це спосіб та механізм підпорядкування чого-небудь певній організації дій або функція управління, що забезпечує функціонування та розвиток явищ і процесів в межах заданих параметрів [1]. Девід Л. Веймер та Ейден Р. Вайнінг розглядають регулювання як додаткові правила, що сприяють зміні вибору, який об'єкти регулювання зробили б за інших обставин [2]. О. Комяков розглядає державне регулювання як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) [3]. Л. Дідківська та Л. Головки вважають, що державне регулювання уявляє собою систему регуляторів, яка складається з таких основних елементів, як: ринкові регулятори, важелі державного впливу на економіку, корпоративне управління, інститут соціального партнерства [4].

Регулювання слід розглядати як завершальну частину дій щодо забезпечення роботи системи в цілому. Основними об'єктами регуляційного процесу, як правило, виступають окремі елементи системи, від результатів взаємодії яких, у свою чергу, залежить нормальне функціонування всієї системи. Розуміння сутності регулювання пов'язано з усвідомленням такої категорії як “управління”. Ці поняття мають діалектичний взаємозв'язок через об'єкт спрямованості відповідної дії. Основними об'єктами державного регулювання виступають галузі економіки, суспільно-політичні, соціально-економічні процеси тощо. Управління стосується процесу використання результатів регулювання шляхом їх інтегрування. Тобто, сукупність регуляційних процесів щодо елементів окремої системи (або системи в цілому), утворює управлінський вплив на систему. Основна відмінність між категоріями “регулювання” та “управління” полягає у глибині керуючого впливу на певні об'єкти. Так, управлінський процес, окрім регулюючого впливу, має ознаки спрямовуючої діяльності. Така діяльність суб'єкту владних відносин пов'язана, насамперед, з можливістю визначення директорії руху системи у межах, що забезпечують збереження відповідної структури та режиму її діяльності.

Державне регулювання має прояв через систему типових заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, здійснюваних суб'єктами державного управління з метою стабілізації і пристосування окремих елементів керованої системи у відповідність до середовища.

Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність спрямовану на корегування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу у відповідності до визначених характеристик. Тобто, цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин.



Отже, під державним регулюванням, на нашу думку, слід розуміти сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються.

Сьогодні у вітчизняній та зарубіжній літературі остаточно не сформовано сталого та загально визнаного визначення державного управління. Відсутність серед науковців єдиного погляду обумовлено насамперед наявністю декількох підходів до визначення поняття “управління”. Серед переважаючих підходів до визначення цієї категорії Г.Одинцова виділяє такі: загальний, функціональний, процесуальний та суб’єктно-об’єктний [5]. Н. Нижник під державним управлінням у людському суспільстві розуміє “... організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив, діяння суб’єкта державного управління, спрямоване на об’єкт державного управління” [6, с. 5-6]. На думку Ю. Тихомирова, під державним управлінням слід розуміти організований процес керівництва, регулювання та контролю державних органів за розвитком всіх сфер державного життя [7]. А. Мельник трактує державне управління як “... цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією” [8, с. 34].

Але найбільш вдалими, на нашу думку, є визначення Г. Одинцової, яка пов’язує виникнення цього явища з системною природою суспільства та розкриває його сутність через свідому, цілеспрямовану, упорядковану дію людей (органів влади) у контексті організуючого впливу на суспільні явища та процеси, що ґрунтуються на засадах широкомасштабного й аморфного поєднання теорії і практики [5, с. 3-14]. Наші вподобання саме цьому підходу до визначення державного управління обумовлені наявністю у тлумаченні наголошення про “особливу соціальну функцію, котра виникає з потреби самого суспільства як складної динамічної самокерованої системи і супроводить усю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і відповідних державних форм” [5, с. 13]. Поєднання державного управління з діяльністю суспільної системи є досить слушним з огляду на теорію термодинамічної еволюції як моделі самоорганізації складних відкритих систем, що знайшла відображення у роботах І. Пригожина, І. Стенгера, Г. Ніколіса та теорії синергетики Г. Хакена. Мова йдеться насамперед про одну з характерних рис системи — її здатність до самоорганізації, результатом та формою якої, на нашу думку у контексті порушеного питання, виступає державне управління.

Характеризуючи державне управління, Р. Нижник відзначає, що це — підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян. Загальними елементами у системі прояву державного управління вважають такі його характерні ознаки. По-перше, державне управління є конкретним різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності з реалізації державної влади у відповідності до встановленого нормативно-правового поля. По-друге, державне управління є прерогативою системи органів державної влади, які діють строго у відповідності до наданих повноважень. По-третє, державне управління являє собою безперервну виконавчу діяльність, що відбувається у процесі повсякденного та безпосереднього керівництва у всіх галузях суспільно-державних відносин [9, с. 327]. Отже, суб’єктом управління у парадигмі порушеного питання, як правило, виступають державні органи виконавчої влади.

У контексті визначеної мети, вважаємо за доцільне подати стислу характеристику трудового потенціалу як об’єкту на який спрямоване державне регулювання (державне управління).

Офіційне визначення трудового потенціалу наведено в Указі Президента України “Про Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року”. Трудовий потенціал — це сукупна чисельність громадян працездатного віку, які за певних ознак (стан здоров’я, психофізіологічні особливості, освітній, фаховий та інтелектуальний рівні, соціально-етнічний менталітет) здатні та мають намір провадити трудову діяльність [10]. Сучасний економічний словник розглядає трудовий потенціал (країни, регіону, підприємства) як наявні на сьогодні та можливі у майбутньому трудові можливості, що характеризуються кількістю трудового населення, його професійно-освітнім рівнем, іншими кісними характеристиками [11]. Д. Богиня розглядає трудовий потенціал як інтегральну оцінку кількісних та якісних характеристик економічно активного населення [12]. У свою чергу, М. Долішній визначив трудовий потенціал як інтегральну



здатність групи, колективу, підприємства, працездатного населення, країни, регіону, до продуктивної трудової професійної діяльності, результатом якої є новостворені духовні та матеріальні цінності [13].

Приймаючи до уваги вищенаведені підходи до визначення трудового потенціалу та накопичений досвід попередніх досліджень, вважаємо за доцільне навести авторське розуміння змісту відповідної категорії. Під трудовим потенціалом країни ми розуміємо сукупну трудову дієздатність робочої сили, майбутні ресурсні трудові можливості людського потенціалу, що характеризуються кількістю населення країни, його демографічною структурою, фізичним станом, психофізіологічними особливостями, освітнім, фаховим та інтелектуальним рівнем, та рівнем професійно-кваліфікаційними навичок які за певних умов здатні (будуть здатні) та мають намір провадити трудову діяльність.

З огляду на наведені вище підходи до тлумачення трудового потенціалу, можна визначити такі їх спільні риси. По-перше, потенціал розглядається як здатність (можливість) до виконання певних дій. По-друге, носієм цієї здатності (можливості) є визначена група людей, що має певні якісні та кількісні характеристики. По-третє, реалізація потенційної здатності (можливості) відбувається через трудову діяльність, результатом якої є матеріальні та не матеріальні цінності.

Отже, основним елементом системи трудового потенціалу є група населення, що має здатності (можливості) до трудової діяльності. Потенціал цих можливостей обумовлено якісними та кількісними характеристиками їх носія. Таким чином, вплив держави на формування та розвиток трудового потенціалу може відбуватися, по-перше, через створення умов для прискореного набуття (розширення наявних) визначеною групою населення корисних якісних характеристик (інтенсивний шлях), а по-друге, через збільшення кількості осіб, що мають певні здатності (можливості) (екстенсивний шлях). Держава створює середовище для набуття та реалізації можливостей населенням країни. У цьому контексті, слід наголосити на наявності регулюючого впливу держави. Історичний розвиток суспільства свідчить, що трудовий потенціал може формуватися та розвиватися без участі держави (її органів). Тобто вплив держави має скоріше допоміжну роль щодо забезпечення роботи системи в цілому. Зведення ролі держави до регулюючого впливу щодо відповідних процесів є слушним з огляду на наведене вище визначення державного регулювання. Основним об'єктом такого впливу виступає підсистема трудового потенціалу, яка поряд з природно-ресурсною, інвестиційно-фінансовою, інформаційною підсистемами є елементом економічного потенціалу у загальній суспільно-економічній системі.

Разом із тим, вплив на динаміку процесу накопичення населенням корисних якісних характеристик не може розглядатися лише через регулювання державою відповідних процесів. По-перше, держава формує та розвиває інституціональне середовище, тобто здійснює організуючий вплив на суспільні явища та процеси які у свою чергу обумовлюють накопичення та реалізацію трудового потенціалу. По-друге, держава є потужним суб'єктом ринку який поряд з іншими учасниками суспільно-економічних відносин висуває вимоги щодо кількості та якості робочої сили. Без прийняття до уваги масштабів такого впливу, дії держави можна віднести до регулюючої діяльності. Але держава є не лише основним замовником та споживачем робочої сили, а й суб'єктом, що здійснює комплекс заходів щодо керівництва та контролю відповідною сферою суспільного життя.

Серед перспективних напрямів дослідження у контексті порушеного питання слід вважати напрямки, що пов'язані з дослідженням напрямів впливу інститутів громадянського суспільства на процес формування, розвитку та ефективного використання трудового потенціалу країни.

Таким чином, держава щодо процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу, здійснює заходи, що мають ознаки як управлінського так й регулюючого впливу одночасно. Питання полягає у визначенні переваги того чи іншого напрямку впливу на окремих етапах розвитку суспільно-економічних відносин та відповідній сфері суспільного життя. На нашу думку, розмежування державного впливу на формування та розвиток трудового потенціалу є досить умовним. Разом із тим, слід наголосити на чинниках, що впливають на застосування державою того чи іншого напрямку впливу. *Першим чинником впливу* є рівень розвитку інституціональної архітекτονіки, під якою ми розуміємо структуру інститутів, що утворюється з взаємозв'язків образу мислення та дій людей, правил, норм, стереотипів, традицій, установ та інших соціальних утворень в їх співвідношенні з суттю та загальним естетичним планом розбудови суспільної системи [14]. Тобто, відповідність структури інститутів зовнішньому середовищу (адекватність структури середовищу, в якому вона функціонує) обумовлює глибину державного впливу, а саме:



· при перебуванні системи у межах інституціональної еластичності (інституціональна структура вибудована у межах інституціональної еволюції, спираючись на базові інститути з поступовим нарощуванням та ускладненням власної архітектоніки результатом якої є поступова модифікація самої основи), вплив держави має скоріше ознаки регулювання ніж управління;

· при виході системи за межі інституціональної еластичності вплив держави набуває ознаки управлінського процесу.

Другим чинником впливу є рівень дотикання зусиль держави до відповідного процесу. При розгляді трудового потенціалу, як складового елементу загальної суспільно-економічної системи, слід наголосити на наявності ознак регулюючого впливу з боку органів державного управління. У разі розгляду трудового потенціалу як самостійної системи, державний вплив набуває ознак управлінського процесу. У контексті другого чинника слід звернути увагу на рівень прояву відповідного впливу в залежності від об'єкту на який цей вплив спрямовано. Органи державної влади, що за класифікацією організаційно-правових рівнів в системі органів виконавчої влади належать до вищого та центрального рівнів є суб'єктами як управлінського так й регулюючого процесів по відношенню до трудового потенціалу країни. Органи державної влади у межах територіального рівня можуть розглядатися скоріше у контексті регулюючого впливу, тому що, по-перше, мають вплив не на систему трудового потенціалу країни, а лише на її окремі елементи обмежені відповідною територією, а по-друге, процес впливу є обмеженим й з огляду на компетенцію суб'єкту відповідного процесу.

Список використаних джерел

1. Економічна енциклопедія : (у 3 т.). — К. : Видавничий центр “Академія”, 2002. — (голов. редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) (та ін.)). Т.2 — 2002. — 952 с.
2. Веймер Д. Аналіз політики : Концепції і практика / Веймер, Девід Л., Вайнинг, Ейден Р. — К. : Основи, 1998. — 654 с.
3. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01. “Економічна теорія” / О. М. Комяков. — К., 2000. — 19 с.
4. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : Навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. — К. : Знання-Прес, 2000. — 209 с.
5. Державне управління і менеджмент : Навч. посібник [у таблицях і схемах] / [Одинцова Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О. Ю. та ін.]; за заг. ред. Г. С. Одинцової. — Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. — 492 с.
6. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. — К. : Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
7. Тихомиров Ю. А. Публичное право : Учебник / Тихомиров Ю. А. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — 496 с.
8. Державне управління : Навч. посіб. / [Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.]. — К. : Знання — Прес, 2003. — 343 с. — (Вища освіта ХХІ століття).
9. Лазарев В. В. Общая теория права и государства : Учебник / Лазарев В. В. — М. : Юристъ, 1996. — 472 с.
10. Про Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року : Указ Президента України від 03.08.1999 № 958/99 // ОВУ. — 1999. — № 31. — Ст. 47.
11. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовской Л. Ш., Стародубцева Е. Б. — М. : ИНФРА-М, 2006. — 495 с.
12. Богиня Д. П. Основи економіки праці : навч. посіб. / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. — К. : Знання-Прес, 2002. — 313 с.
13. Трудовий потенціал, зайнятість і ринок праці / Долішній М. І., Злупко С. М., Злупко Т. С., Токарський Т. Б. — Львів : ІРД НАН України, 1997. — 340 с.
14. Гриценко А. А. Зміст і основні напрями еволюції сучасної парадигми економічної теорії / А. А. Гриценко // Економічна теорія : сучасна парадигма та її еволюція на порозі ХХІ століття : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 1-2 берез. 2000 р., Київ / Відп. ред. Базилевич В. Д. — К. : КДТЕУ, 2000. — Ч. 1. — С. 25-28.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної теорії і фінансів
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 6 від 24 грудня 2008 року)*

Надійшла до редакції 22.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

