

Д. А. ТЕРЕЩЕНКО

## СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

*Розкрито різні наукові підходи до визначення основних категорій державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону України. Обґрунтовано авторський підхід до розуміння трудового потенціалу регіону, його складових, закономірностей розвитку.*

**Ключові слова:** система державного регулювання, розвиток трудового потенціалу регіону, принципи, функції, методи державного регулювання

*Various scientific approaches to determining the main categories of state regulation of regional labor potential development have been elaborated. The author's approach to state regulation of regional labor potential development, its components and development laws have been substantiated.*

**Key words:** system of state regulation, regional labor potential development, principles, functions, methods of state regulation.

Забезпечення комплексно-пропорційного розвитку трудового потенціалу регіону є передумовою та основою формування конкурентних переваг національної економіки, досягнення високих параметрів людського розвитку, входу України до кола найбільш розвинених постіндустріальних країн світу. У свою чергу, окреслене вимагає наявності теоретико-методологічного та методичного забезпечення удосконалення складових системи державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, яке б відповідало стратегічним напрямам і пріоритетним завданням соціально-економічного зростання країни.

Проблемам удосконалення теоретико-методологічних засад функціонування систем і механізмів державного регулювання економіки і трудового потенціалу на мікро-, мезо- та макрорівнях присвячено праці таких науковців, як О. Амосов, О. Бендасюк, Д. Богиня, О. Бражко, З. Варналій, Л. Галаз, О. Грішнова, Т. Давидюк, Л. Ільч, М. Латинін, Г. Осовська, В. Островерхов, С. Пасека, Н. Статівка, Л. Шаульська та ін. [3–20].

Разом з цим, незважаючи на наявність певного наукового досвіду, потребує вдосконалення понятійно-категорійний апарат державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону. Необхідним є теоретико-методологічне обґрунтування системи державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, визначення її структури, складу та змісту принципів, методів, функцій, важелів і інструментів регулювання.

Мета статті – дослідити теоретико-методологічні засади державного

регулювання розвитку трудового потенціалу регіону України. Для реалізації мети передбачено розв'язання комплексу взаємопов'язаних завдань: розкрити різні наукові підходи до визначення основних категорій державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону; сформулювати авторське бачення поняття “державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону”; розкрити сутність і зміст складових системи державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону України.

В останні роки кризовий стан трудового потенціалу, констатований як такий, що загрожує економічній безпеці країни, зумовив розроблення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження й розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. [6, с. 173].

Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. [3] не визначає поняття “трудоий потенціал”. Відповідну дефініцію подає один із документів, на які посилається Концепція, а саме – Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 р. [2]. За цим документом, трудовий потенціал – це сукупна чисельність громадян працездатного віку, які за певними ознаками (стан здоров'я, психофізіологічні особливості, освітній, фаховий та інтелектуальний рівні, соціально-етнічний менталітет) здатні та мають намір проводити трудову діяльність. Отже, за цим визначенням трудовий потенціал є загальнодержавним, макроекономічним показником.

Аналіз накопиченого теоретичного матеріалу з досліджуваної проблеми продемонстрував, що науковці трудовий потенціал трактують як сукупність працездатного населення з урахуванням інтелектуального розвитку, знань, умінь, досвіду, духовних цінностей, звичаїв, традицій, переконань і патріотизму (Г. Осовська [14]); інтегральну оцінку кількісних та якісних характеристик економічно активного населення (Д. Богиня, О. Грیشнова, Т. Давидюк [7, с. 42; 10, с. 30–35]); наявні ресурси й можливості, що безперервно формуються в процесі всього життя особистості, реалізуються в трудовій поведінці та визначають їх реальну плідність (Н. Шаталова [20, с. 7]); сукупність продуктивних характеристик економічно активного населення, що визначають інноваційний розвиток країни (Л. Ільч [12, с. 6]); сукупні реальні та потенційні можливості працівників підприємства, що сформувались за певних виробничих умов та здатні впливати на результати його діяльності в умовах певного рівня розвитку соціально-економічного середовища (Л. Галаз [9, с. 5]); ресурси праці, які визначають сукупність можливостей населення до активної трудової, підприємницької, інноваційної діяльності в комплексі з умовами та якістю їх використання у сфері праці (Л. Шаульська [21, с. 264]); територіальну сукупність працездатного населення, яке володіє відповідною професійно-кваліфікаційною підготовкою і має певне місце прикладання праці в народному господарстві з урахуванням певного рівня їх технологічного та технічного оснащення (В. Островерхов [15, с. 63]).

Розглянуті вище дефініції значно різняться між собою. Різними є і

підходи вчених до визначення рівня прояву трудового потенціалу – деякі науковці розглядають трудовий потенціал людини, підприємства, інші – суспільства. Проте, не зважаючи на точність і глибину даних дефініцій, у кожній з них, по суті, мова йде про здатність людей до праці. Таким чином, узагальнюючи названі праці, можна стверджувати, що недоцільно під трудовим потенціалом розуміти трудові ресурси або працездатне населення, оскільки це суперечить сутності терміну “потенціал”. Більш прийнятним є розуміння трудового потенціалу як трудових можливостей (людини, групи, колективу, підприємства, регіону, країни, світової спільноти). Відтак, пропонуємо трактувати поняття “трудоий потенціал” як сукупність можливостей (наявних; тих, що розвиваються; потенційно можливих) максимально повної реалізації кількісних та якісних характеристик економічно активного працездатного населення в конкретних соціально-економічних умовах, що знаходяться в постійному розвитку під впливом факторів зовнішнього соціально-економічного середовища.

Виконаний аналіз наукових джерел засвідчує, що сучасною наукою найбільш досліджено категорію “трудоий потенціал”, проте найменш дослідженим залишається поняття “трудоий потенціал регіону”. Стосовно останнього важливо прислухатися до думки З. Варналія [18, с.118], який категорію “трудоий потенціал регіону” трактує як інтегральну сукупність можливостей населення до економічної активності як суб’єктів трудової діяльності, що визначається спільністю кількісно-якісних параметрів. Спираючись на ідеї З. Варналія, в даному дослідженні під трудовим потенціалом регіону (ТПР) будемо розуміти комплексну категорію, що відображає інтегральну сукупність кількісно-якісних характеристик населення, здатного до праці та ефективно реалізовувати трудові можливості на даному етапі та в перспективі. Виходячи з вищезазначеного, стає зрозуміло, що у структурі трудового потенціалу регіону необхідно виділяти три частини – реалізований трудовий потенціал, що відображає наявні на певний момент часу кількісні та якісні сукупні характеристики трудових ресурсів регіону; нереалізований, що характеризує резерв цих характеристик трудових ресурсів; трудовий потенціал, що розвивається, який має займати проміжне місце між нереалізованим та реалізованим ТПР.

Проблема розвитку ТПР має загальнодержавне значення, тому вона цілком правомірно належить до сфери державного управління і регулювання та потребує системного підходу. М. Латинін констатує, що в сучасній науковій, навчальній і довідковій літературі термін “державне регулювання” розглядається в широкому і вузькому розумінні. Державне регулювання в широкому змісті полягає в установленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їхньому коригуванні залежно від умов, які змінюються. У вузькому розумінні державне регулювання – це одна із функцій державного управління, спрямована на створення сприятливих економічних, правових, організаційних умов діяльності комерційних і некомерційних організацій, підприємництва без втручання державних органів

у їхню виробничу і фінансово-господарську діяльність, за винятком спеціально передбачених законом випадків [13].

Розвиваючи ідеї М. Латиніна, державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону можна визначити як одну із функцій державного управління, що спрямована на створення сприятливих економічних, правових, організаційних та інших умов для максимально повної реалізації кількісних та якісних характеристик економічно активного працездатного населення регіону в конкретних соціально-економічних умовах без втручання державних органів у діяльність господарюючих суб'єктів, за винятком спеціально передбачених законом випадків.

Категорія “система” означає цілісну сукупність взаємозв'язаних частин. Система активно впливає на свої компоненти, змінюючи та перетворюючи їх відповідно до своєї внутрішньої суті (природи) [11, с. 9-10]. Системний підхід означає необхідність виявлення й оцінки взаємозв'язку та взаємозалежності елементів системи, прогнозування можливих змін і необхідні заходи впливу.

Отже, система державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону є системою державного впливу на процеси розвитку трудового потенціалу регіону відповідно до поточних і стратегічних цілей соціально-економічної політики держави. Ця система є єдністю двох підсистем: керівної та керованої. Керівна підсистема (суб'єкт регулювання) – людина чи група людей, які здійснюють регулюючий вплив на керовану підсистему (об'єкт регулювання) спеціалізованими засобами. До суб'єктів державного регулювання розвитку ТПР належать органи державного, галузевого, територіального та місцевого управління, що мають відношення до розвитку трудового потенціалу. Об'єктом державного регулювання розвитку ТПР є соціально-економічні та організаційні відносини, що складаються в регіоні з приводу розвитку ресурсів праці. Ці відносини ґрунтуються на економічних і соціальних інтересах людей. Конкретними проявами можуть бути відносини з приводу демографічної поведінки населення регіону, ставлення людей до міграції, професійного самовизначення, мотивації і стимулювання трудової діяльності тощо.

Будь-яке регулювання, зокрема і ТПР, неможливе, якщо не сформовано його мету, не визначені завдання, принципи, функції, методи, важелі регулювання та ресурсне забезпечення (правове забезпечення; фінансово-економічне забезпечення; адміністративно-організаційне забезпечення; інформаційне, кадрове; наукове тощо). Головною метою розвитку трудового потенціалу країни, визначеною Концепцією Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. [3], є забезпечення підтримання, відновлення і розвитку трудового потенціалу, відтворення кваліфікованої робочої сили та підвищення її конкурентоспроможності відповідно до сучасних потреб економічного і соціального розвитку.

Важливо підкреслити, що при формулюванні цілей функціонування системи державного регулювання щодо розвитку ТПР на різних рівнях необхідно брати до уваги не лише специфіку регіону, але й здатність

соціально-економічних систем до саморегулювання. Також слід ураховувати й інші якості систем: цілісність, емерджентність, гнучкість, синергізм, рівновага, адаптивність, самоорганізація, стійкість тощо. Прийнято виділяти стратегічний і тактичний аспекти реалізації основної мети системи державного регулювання розвитку ТПР. Стратегічний аспект передбачає макросоціальне обґрунтування та розробку оптимальної перспективної територіальної структури життєдіяльності населення. Тактичний аспект полягає у забезпеченні збалансованого комплексно-пропорційного розвитку окремих регіонів, створенні сприятливих умов для успішного функціонування господарських об'єктів і проживання населення, для розвитку ринкових відносин.

Взаємодія структурних елементів системи державного регулювання розвитку ТПР базується на системі основних принципів. Ці принципи мають відтворювати як тактичні, так і стратегічні орієнтири політики держави. Серед основних принципів державного регулювання розвитку ТПР, виділених науковцями [12, 18, 21], слід виокремити такі: додержання балансу інтересів особи, суспільства і держави; верховенства права; соціальна справедливість, відповідальність держави, підприємців, громадян; гармонізація загальнодержавних, регіональних, місцевих інтересів розвитку трудового потенціалу; попередження ризиків руйнування трудового потенціалу; наукове управління розвитком трудового потенціалу; ресурсне забезпечення державної політики розвитку трудового потенціалу; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади щодо управління розвитком трудового потенціалу; соціальне партнерство; інтеграція з міжнародними системами соціально-трудоного розвитку; інформаційна відкритість; пріоритетний розвиток суспільства у напрямі задоволення інтересів особи; підтримка таланту, ініціативності.

Регулювання розвитку ТПР – це процес, що здійснюється на основі виявлення відхилень системи (об'єкта регулювання) від заданої траєкторії та відповідного впливу на систему для повернення її до заданої траєкторії. У регулюванні можна виділити такі основні функції органів державної влади та місцевого самоврядування для науково обґрунтованого впливу на цей процес: аналіз, прогнозування, моніторинг, координація, коригування, стимулювання і контроль розвитку ТПР.

Важливе місце в системі регулювання розвитку ТПР займає функція прогнозування, виконання якої має передбачати прогноз: чисельності населення і його статево-вікової структури; зайнятості населення по галузях матеріального виробництва та соціальної сфери; попиту та пропозиції робочої сили в територіальному, галузевому та професійному розрізах; обсягів професійного навчання, підготовки молодих робітників і фахівців; рівня освіти і здоров'я населення; розселення населення тощо.

Функція координації включає забезпечення ефективної дії як державних, так і ринкових структур у процесі розвитку ТПР. При чому роль держави в цьому процесі полягає в забезпеченні системності дій усіх гілок влади на різних рівнях управління з метою усунення протиріч у реалізації політики

розвитку ТПР. Функція моніторингу здійснюється шляхом встановлення відповідних індикаторів, визначення державних органів, уповноважених на його проведення, виконання заходів з відстеження ситуації в регіонах держави, підготовки та оприлюднення результатів моніторингу.

Стимулювання трудової активності населення на рівні регіону передбачає взаємозв'язок між такими елементами, як населення, формування та обробка інформації щодо аналізу розвитку галузевих структур і виробничих комплексів, механізму управління мотивацією інноваційної активності населення. Система державного регулювання розвитку ТПР має стимулювати інтеграційні процеси в суспільстві, протистояти ризику посилення регіональних відмінностей щодо розвитку трудового потенціалу. Водночас треба враховувати, що фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їх реалізації, передусім завдяки власним джерелам та залученню інвестицій.

Не торкаючись безумовно важливих питань розподілу прав і повноважень влади між її рівнями, вважаємо не менш принциповим моментом наукового осмислення регіональної політики необхідність чіткого усвідомлення двох її зрізів. Перший – це політика держави щодо регіонів (державна регіональна політика), другий – регіональна політика, що здійснюється самими регіонами. Першу складову реалізують центральні органи влади, другу – органи місцевого самоврядування. Причому одним з основних завдань держави є якраз створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесам [17, с. 30].

Як було зазначено вище, жодна система не може досягати цілей і виконувати функції без відповідного ресурсного забезпечення. До важливих ресурсів розвитку ТПР слід віднести: ресурси забезпечення (правові, організаційні, наукові, фінансові, інфраструктурні та ін.); ресурси відносин (ідеологічні, культурно-психологічні, батьківські, сімейні, навчально-виховні, виробничо-ділові та ін.); ресурси регулювання – важелі (принципи, методи, інструменти та ін.

Побудова системи державного регулювання розвитку ТПР неможлива без з'ясування основних засобів впливу на соціально-економічні та організаційні відносини, що складаються в регіоні з приводу розвитку ТПР. Залежно від обраних критеріїв існує кілька варіантів класифікації засобів впливу на розвиток трудового потенціалу регіону: 1. За критерієм “ступінь безпосереднього впливу держави на процес прийняття суб'єктами управлінських рішень” розрізняють методи прямого (субсидії зайнятості, субсидії найму, дотації, доплати зі спеціальних фондів, податкові пільги тощо) й методи непрямого впливу (важелі кредитно-грошової, амортизаційної, валютної, зовнішньоекономічної політики) [5]. 2. За організаційно-інституціональним критерієм прийнято розрізняти адміністративні (заборони, дозволу й примушення) й економічні (засоби бюджетно-податкової політики; програмування, планування й прогнозування економіки) методи реалізації

державної економічної політики [17; 19]. Очевидно, що ефективність впливу розглянутих методів зростає, якщо вони будуть застосовуватися системно й узгоджено різними рівнями управління.

Враховуючи необхідність перетворення механізмів державного управління економічним розвитком на механізми державного регулювання (О. Амосов [4]), слід наголосити, що для розвитку ТПР найбільш прийнятними є непрямі методи, адміністративні методи дозволу та економічні методи стимулювання. Названі методи мінімізують зусилля держави щодо втручання у діяльність господарюючих суб'єктів та передбачають насамперед створення передумов для розвитку ТПР.

Визначення важелів забезпечення розвитку трудового потенціалу регіону слід здійснювати, зважаючи на таке: складну структуру трудового потенціалу, що вимагає комплексного підходу в регулюванні; наявність численних структурних трансформацій у тенденціях розвитку різних потенційних складових, що зокрема зумовлюються потужним динамізмом інституціонального середовища; посилені факторні впливи екзогенного характеру на розвиток соціально-трудоного потенціалу з деструктивними проявами; необхідність забезпечення розвитку трудового потенціалу на інноваційних засадах як потужного індикатора загального соціально-економічного розвитку регіону та фактора сприяння його модернізації [16, с. 111 – 116].

Таким чином, державне регулювання розвитку ТПР – складний динамічний процес керованого впливу на соціально-економічні і організаційні відносини щодо розвитку трудового потенціалу регіону в контексті визначених державних стратегічних орієнтирів. Дослідження системи державного регулювання розвитку ТПР має передбачати вивчення двох її складових: організаційної та функціональної. З організаційного погляду система державного регулювання розвитку ТПР являє собою складну, ієрархічно побудовану сукупність органів державного, територіального, галузевого і місцевого управління. Рівнями регулювання розвитку ТПР є: загальнодержавний, регіональний, місцевий, а також рівень окремої організації, де ресурси праці у формі кадрового складу організації безпосередньо реалізують своє соціально-економічне призначення.

З функціонального погляду цю систему характеризує безперервний і постійно поновлюваний процес впливу на трудовий потенціал регіону, який охоплює законодавчі, планово-економічні, організаційні рішення і заходи, аналітичні процедури, інформаційне та фінансове забезпечення тощо. Для ефективного функціонування досліджуваної системи обидві складові її діяльності – організаційна та функціональна – повинні відповідати державним завданням, що ставляться перед системою і бути взаємно узгодженими.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що розвиток трудового потенціалу регіону являє собою процес стратегічних змін його кількісно-якісних характеристик для забезпечення найповнішої реалізації й ефективного використання трудового потенціалу в даний час та в перспективі. Він

передбачає демографічний, психофізіологічний, інтелектуальний, культурний розвиток населення для формування його економічної активності. Без державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону в умовах становлення нових моделей економіки (інноваційної, інформаційної, постіндустріальної) успішна реалізація стратегії соціально-економічного розвитку держави та її регіонів неможлива. Отже, забезпечення державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону має бути пріоритетним завданням державної соціально-економічної політики.

Перспективними напрямками проведеного дослідження є систематизація чинників, що впливають на розвиток трудового потенціалу регіону, аналіз кількісно-якісних характеристик трудового потенціалу і виявлення на цій основі проблем, що спричиняють руйнування трудового потенціалу та врахування можливостей їх вирішення.

#### Література:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006>.

2. Про основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року : Указ Президента України №958/99 від 03.09.1999 р. [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/958/99>.

3. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р. : розпорядження КМУ від 22.07.2009 р. № 851-р [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.

4. *Амосов О. Ю.* Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. : у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. І. Одинцової. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2001. – Ч. 2. – С. 10–16.

5. *Андронникова Н. Г.* Модели и методы оптимизации региональных программ развития / Н. Г. Андронникова, С. А. Баркалов, В. Н. Бурков. – М. : ИПУ РАН, 2001. – 60 с.

6. *Бендасюк О. О.* Особливості розвитку трудового потенціалу України в умовах переходу до інноваційної моделі економіки / О. О. Бендасюк // Регіональна економіка. – 2010. – №1. – Т. 1. – С. 172–177.

7. *Богиня Д. П.* Основи економіки праці / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. – К. : Знання-Прес, 2002. – 313 с.

8. *Бражко О. В.* Вплив людського потенціалу на соціально-економічний розвиток України / О. В. Бражко // Економіка та держава. – 2009. – № 7. С. 97–99.

9. *Галаз Л. В.* Формування та оцінювання використання трудового потенціалу промислового підприємства : автореф. дис. ... к.е.н. / Л. В. Галаз –



Львів, 2011. – 20 с.

10. *Давидюк Т. В.* Трудові ресурси, трудовий потенціал, робоча сила, людський капітал: взаємозв'язок категорій / Т. В. Давидюк // Вісник ЖДТУ. – № 1. – 2010. – С. 30–35.

11. *Дуднік І. М.* Вступ до загальної теорії систем / І. М. Дуднік. – Полтава : 2010. – С. 9–10.

12. *Ільч Л. М.* Трудовий потенціал України та ефективність його використання текст : автореф. ... дис. ... к.е.н. / Л. М. Ільч; НАНУ; Інститут демографії та соціальних досліджень. – К., 2006. – С. 5.

13. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.

14. *Осовська Г. В.* Управління трудовими ресурсами / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – К. : Кондор, 2003. – 223 с.

15. *Островерхов В.* Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення концепції зайнятості України в умовах кризи / В. Островерхов // Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. – 2009. – Вип. 14. – С. 62–65.

16. *Пасека С. Р.* Інноваційний розвиток соціально-трудового потенціалу регіону/ С. Р. Пасека // Фінансовий простір. – 2013. – №1(9). – С. 111–116.

17. *Пельтек Л. В.* Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми : монографія / Л. В. Пельтек. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 268 с.

18. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

19. *Статівка Н. В.* Продуктивність аграрного сектора економіки України: важелі державного впливу : монографія / Н. В. Статівка. – Х. : Магістр, 2010. – 324 с.

20. *Шаталова Н. И.* Трудовой потенциал работника / Н. И. Шаталова – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – 399 с.

21. *Шаульська Л. В.* Стратегія розвитку трудового потенціалу України : монографія / Л. В. Шаульська. – Донецьк : НАН України ; Ін-т економіки промисловості, 2005. – 502 с.

*Надійшла до редколегії 19.12.2013 р.*