

І. А. Дмитрієв,
 д. е. н., професор, декан факультету управління та бізнесу,
 Харківський національний автомобільно-дорожній університет
 І. Ю. Шевченко,
 аспірант, Харківський національний автомобільно-дорожній університет

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

STATE REGULATION MECHANISM OF THE REGIONAL LABOR POTENTIAL DEVELOPMENT

У статті охарактеризовано діючий на даний момент в Україні механізм державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону; визначено систему органів державної влади, що складають цей механізм та їхні повноваження; складено матрицю нормативно-правової бази державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону. Визначено недоліки та основні напрями удосконалення цього механізму.

In the article the state regulation mechanism of the regional labor potential development in Ukraine is characterized; the system of the state authorities that formed this mechanism and their plenary powers are defined; the matrix of the normative and legal base of the state regulation mechanism of the regional labor potential development is compiled. Shortcomings of this mechanism and its main improvement directions are defined.

Ключові слова: трудовий потенціал, регіон, механізм державного регулювання, органи державної влади, нормативно-правова база.

Key words: labor potential, region, state regulation mechanism, state authorities, normative and legal base.

ВСТУП

Трудовий потенціал є стратегічно важливим ресурсом, що потребує ефективного управління ним на будь-якому рівні його прояву — від особистісного до державного.

В останні роки особливу важливість та актуальність отримує удосконалення механізму державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону в Україні, адже його недоліки спричинили неефективність цього механізму,

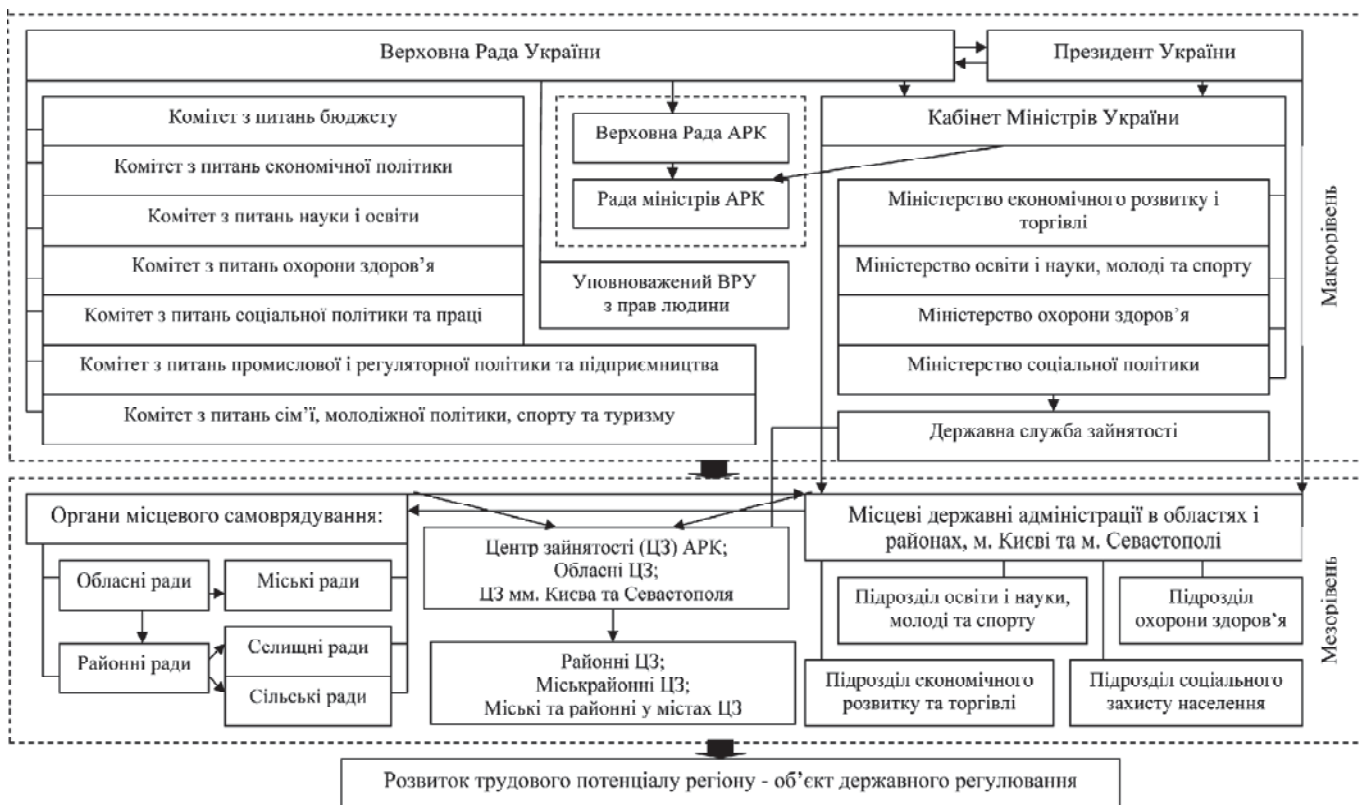


Рис. 1. Система органів державної влади, що здійснюють державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону

Джерело: складено авторами на основі [1—15].

Таблиця 1. Повноваження органів державної влади в сфері державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону

Орган державної влади	Повноваження в сфері державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону
Верховна Рада України (ВРУ),	Органи державної влади вищого рівня (макрорівень) <ul style="list-style-type: none"> - визначення та закріплення в Конституції України основних прав, свобод, обов'язків людини та громадянина, їх гарантій; - визначення та закріплення в законах України (ЗУ) засад: соціального захисту; регулювання праці та зайнятості; освіти; охорони здоров'я; підприємництва; регулювання демографічних та міграційних процесів; внутрішньої та зовнішньої політики; - затвердження Державного бюджету України та здійснення контролю за його виконанням; - затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку; - схвалення Програми діяльності та здійснення контролю за діяльністю КМУ; - заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого ВРУ з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.
в т.ч.: Комітети ВРУ (КВРУ)	<ul style="list-style-type: none"> - здійснення законопроектної роботи стосовно: - державної бюджетної політики (КВРУ з питань бюджету); - державної економічної політики (КВРУ з питань економічної політики); - освіти; науки; інноваційної діяльності; інтелектуальної власності (КВРУ з питань науки і освіти); - законодавства про охорону здоров'я (КВРУ з питань охорони здоров'я); - промислової політики; розвитку підприємницької діяльності; регуляторної політики (КВРУ з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва); - демографічної політики; державної молодіжної політики (КВРУ з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму); - державної політики у сфері соціального захисту громадян, регулювання трудових відносин та зайнятості (КВРУ з питань соціальної політики та праці).
Уповноважений ВРУ з прав людини	<ul style="list-style-type: none"> - здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина: захист, запобігання порушенням та будь-яким формам дискримінації з їх реалізації; - реагування на виявлені порушення прав і свобод людини та громадянина через Конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого.
Президент України	<ul style="list-style-type: none"> - гарантування додержання Конституції України; - підписання законів, прийнятих ВРУ, або накладення на них вето; - видання указів та розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України.
Кабінет Міністрів України (КМУ),	<ul style="list-style-type: none"> - виконання Конституції України та ЗУ, актів Президента України; - проведення цінової, податкової політики; політики в сферах праці та зайнятості населення; соціального захисту; освіти; науки; - розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку України; - розроблення проекту закону про Державний бюджет України; забезпечення його виконання та звітування ВРУ про його виконання; - видання постанов та розпоряджень, які є обов'язковими до виконання.
в т.ч.: Міністерство економічного розвитку і торгівлі	<ul style="list-style-type: none"> - формування та забезпечення реалізації державної політики економічного та соціального розвитку; цінової; промислової; регіональної політики; - формування політики у сфері захисту прав споживачів; з питань розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування; дозвільної системи нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту	<ul style="list-style-type: none"> - формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку цих галузей.

Міністерство охорони здоров'я	<ul style="list-style-type: none"> - формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.
Міністерство соціальної політики,	<ul style="list-style-type: none"> - формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій для населення; - формування і реалізації державної політики щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення засад зайнятості населення і його захисту від безробіття.
в т.ч. Державна служба зайнятості	<ul style="list-style-type: none"> - систематичне вивчення процесів, що відбуваються на ринку праці, у сфері професійної зайнятості та професійного навчання; - забезпечення працевлаштування безробітних громадян; - виплата матеріальної допомоги безробітним та надання їм безпроцентних позик для зайняття підприємницькою діяльністю.
Верховна Рада Автономної Республіки Крим (ВР АРК)	<ul style="list-style-type: none"> - прийняття Конституції АРК, постанов та рішень; - затвердження бюджету АРК, внесення змін до нього, здійснення контролю за його виконанням; - встановлення податків і пільг на податки відповідно до законів України; - затвердження програм АРК з питань соціально-економічного розвитку, внесення змін до них та контроль за їх виконанням; - заслуховування звітів Голови та членів Ради міністрів АРК; - участь у здійсненні державної регуляторної політики.
Рада міністрів Автономної Республіки Крим	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення виконання Конституції України, ЗУ, Конституції АРК, актів Президента України, КМУ, ВР АРК; - забезпечення реалізації на території АРК бюджетної, цінової, інноваційної політики, політики у сферах праці та зайнятості, соціального захисту, захисту прав споживачів, охорони здоров'я, освіти, науки; - розроблення та забезпечення виконання програм АРК з питань соціально-економічного розвитку; - розроблення бюджету АРК, змін до нього; забезпечення його виконання; - спрямування, координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади АРК; - забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування.
	Органи державної влади нижчого рівня (мезорівень)
Місцеві державні адміністрації	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення виконання Конституції та ЗУ, актів Президента України, КМУ; - розроблення та забезпечення виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, звітування про їх виконання; - підготовка та виконання відповідних обласних та районних бюджетів, звітування про їх виконання; - взаємодія з органами місцевого самоврядування; - видання розпоряджень головами місцевих державних адміністрацій та наказів керівниками структурних підрозділів е межах їхніх повноважень.
Органи місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> - затвердження програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та здійснення контролю за їх виконанням; - затвердження бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, здійснення контролю та затвердження звіту про їх виконання; - встановлення місцевих податків та зборів та прийняття, відповідно до Податкового кодексу України, рішення про надання на них пільг.
Центри зайнятості (ЦЗ) АРК, обласні, м.м. Києва та Севастополя	<ul style="list-style-type: none"> - територіальний перерозподіл трудових ресурсів регіону; - аналіз і прогноз стану ринку праці; розробка територіальних програм зайнятості; - видання спеціалізованих інформаційних бюлетенів для забезпечення служб зайнятості інформацією про стан ринку праці в межах регіону.
Районні, міськрайонні, міські та районні в місті ЦЗ	<ul style="list-style-type: none"> - надання громадянам безоплатних послуг по працевлаштуванню, професійній орієнтації та підготовці; - призначення і виплата матеріальної допомоги безробітним.

результатом чого стали: сильна диференціація регіонів за рівнем трудового потенціалу; виділення трудовонадлишкових та трудодефіцитних регіонів; значна трудова міграція працездатного населення з прикордонних регіонів до сусідніх держав; тотальна внутрішньо регіональна міграція працездатного сільського населення до міст тощо.

На неефективність державного регулювання розвитку трудового потенціалу на регіональному рівні його прояву неодноразово вказується в наукових працях таких вчених, як О. Амосов, О. Амоша, З. Варналії, В. Васильченко, В. Гець, З. Герасимчук, С. Гринкевич, В. Гриньова, О. Грیشнова, Б. Данилишин, А. Дегтярь, М. Долішній, Т. Заяць, А. Колот, Е. Лібанова, В. Мікловда, М. Новікова, В. Онищенко, А. Семів, В. Сивоконь, В. Пономаренко, А. Шаульська, А. Шевчук та інших.

Проте, вказуючи на негативні наслідки неефективного державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, вчені не дають повної характеристики цього механізму, обмежуючись, як правило, характеристикою лише окремих його елементів, як-то: системи органів державної влади та особливостей взаємодії між ними, їхніх повноважень або нормативно-правової бази цього регулювання.

Тоді як лише повна та всебічна характеристика діючого на даний момент в Україні механізму державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону дасть змогу визначити недоліки цього механізму, основні напрями його удосконалення та в подальшому розробити конкретні пропозиції щодо підвищення його ефективності.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Метою статті є характеристика діючого на даний момент в Україні механізму державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, визначення його недоліків та основних напрямів удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дослідженні будуть використовуватися метод аналізу та синтезу, системний підхід.

РЕЗУЛЬТАТИ

Виходячи з вищевідзначеного, можна стверджувати, що характеристику механізму державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону лише тоді можна вважати достатньо повною, коли вона включає висвітлення таких його елементів, як: система органів державної влади, їхні повноваження та нормативно-правова база, котру вони створюють та котрою в подальшому керуються.

Органи державної влади, що здійснюють державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, є суб'єктами управління та функціонують на макро- та мезорівнях.

На макрорівні органи державної влади представлені законодавчим органом — Верховною Радою України (далі — ВРУ), главою держави — Президентом України та виконавчим органом — Кабінетом Міністрів України (далі — КМУ). ВРУ та Президент України контролюють діяльність один одного; КМУ відповідальний перед Президентом України та ВРУ, підконтрольний та підзвітний ВРУ.

На мезорівні (в областях та районах) державне регулювання розвитку трудового потенціалу здійснюється лише виконавчими органами — місцевими державними адміністраціями (голови яких відповідальні перед Президентом України і КМУ, підзвітні та підконтрольні КМУ), а також органами місцевого самоврядування [1, розділи IV-VI, XI].

Більш повно та наглядно система органів державної влади, що здійснюють державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, представлена на рис. 1.

Як бачимо з рис. 1, представлена система органів державної влади включає в себе значну кількість установ та є суто централізованою: головна роль в ній відводиться органам державної влади вищого (макро) рівня, які самостійно приймають відповідні рішення щодо розвитку трудового потенціалу регіону та направляють їх до виконання органам державної влади нижчого рівня. Тобто органами державної влади на мезорівні фактично реалізується виконавча роль: вони не беруть участі у формуванні стратегії розвитку трудового потенціалу регіону (про що свідчить відсутність зв'язку від мезо- до макрорівня державного регулювання).

Звичайно, така централізація є недоліком розглянутої системи, адже на загальнодержавному рівні практично неможливо розробити єдину стратегію розвитку трудового потенціалу, яка б враховувала особливості цього розвитку в кожному регіоні держави, а, тим паче, — в кожному районі регіону. Створення такої стратегії можливе лише шля-

хом узагальнення попередньо розроблених на мезорівні регіональних стратегій розвитку трудового потенціалу.

При розробці на мезо- рівні такої регіональної стратегії джерелами інформації мають бути підприємства — та ланка, що безпосередньо забезпечує розвиток трудового потенціалу регіону: формує потребу в фахівцях певних професій та кваліфікацій, надає їм можливість до реалізації та підвищення особистісного трудового потенціалу тощо.

Регіональна стратегія розвитку трудового потенціалу та, відповідно, загальнодержавна стратегія його розвитку лише тоді будуть ефективними, коли будуть враховувати вимоги підприємств до рівня розвитку трудового потенціалу в регіоні.

Цей факт робить актуальним питання про виділення в системі державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону рівня підприємства.

Проте вищевідзначене не означає, що представлену на рис. 1 систему органів державної влади має бути повністю децентралізовано із направленням зв'язку в зворотній бік (від мікро- до мезо- та від мезо- до макрорівня). Так, органи державної влади вищого рівня є головними установами, що здійснюють державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, на них покладені унікальні повноваження, децентралізація яких неможлива та неприпустима.

Щоб переконатися в цьому, розглянемо повноваження всіх, представлених на рис. 1, органів державної влади в сфері державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону (табл. 1) (також складено авторами на основі 1—15).

Як бачимо з табл. 1, органами державної влади на макрорівні фактично визначають основні засади державної політики в усіх сферах функціонування держави — зовнішній та внутрішній політиці, економіці, соціальній сфері тощо. Повнота відання органів державної влади вищого рівня дає змогу стверджувати, що лише на цьому рівні державного регулювання можливо сформувати єдину концепцію розвитку трудового потенціалу в Україні — визначити основний вектор його розвитку, основні напрями та завдання. І потім вже, відповідно до розробленої концепції, на мезорівні мають розроблятися регіональні стратегії розвитку трудового потенціалу, узагальненням котрих в подальшому на макрорівні буде формуватися єдина загальнодержавна стратегія розвитку трудового потенціалу регіону.

Тобто лише в співпраці із забезпеченням двостороннього зв'язку між рівнями державного регулювання можливо створення єдиної загальнодержавної стратегії розвитку трудового потенціалу регіону (яка б враховувала особливості його розвитку в кожному регіоні та в кожному районі регіону) — головного загальнодержавного нормативно-правового акту, який має забезпечити ефективне державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону.

Звичайно, трудовий потенціал регіону є надзвичайно емною категорією, що включає в себе демографічні, інтелектуальні, інноваційні, професійно-кваліфікаційні та підприємницькі компоненти, розвиток яких додатково регулюється іншими нормативно-правовими актами, які також мають бути включені до нормативно-правової бази державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону.

Так, загальнодержавну нормативно-правову базу регулювання розвитку трудового потенціалу регіону складають: Основний Закон — Конституція України, акти ВРУ (закони), Президента України (укази та розпорядження) та КМУ (постанови та розпорядження). На даний момент акти органів державної влади на мезорівні державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону мають суто виконавчий, локальний характер та не можуть бути включені до загальнодержавної нормативно-правової бази.

Аналіз законодавства України 1991—2012 рр. [16] дав змогу визначити, що нормативно-правова база державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону є значною за кількістю нормативно-правових актів, що її складають (причому як загального регулювання, так і регулювання за окремими компонентами трудового потенціалу регіону).

Результати цього аналізу наведено в табл. 2, де на перетині рядка та стовпця вказано кількість відповідних нормативно-правових актів.

Як бачимо з табл. 2, розподіл нормативно-правової бази державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону є нерівномірним як за видами нормативно-правових актів, що її складають, так і за їх розподілення за окремими компонентами трудового потенціалу регіону.

Нерівномірність розподілу нормативно-правової бази за видами нормативно-правових актів викликана тим, що Конституція України, закони України, укази та розпоряд-

Таблиця 2. Матриця нормативно-правової бази державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону

Нормативно-правові акти, із них:	закони України (в т.ч. кодифіковані), концепції та загальнодержавні програми (схвалені, прийняті та затверджені ВРУ)	укази та розпорядження Президента України	постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України	Разом нормативно-правових актів
- загального регулювання;	16	5	54	75
- регулювання за компонентами, а саме:	50	63	316	429
демографічною	11	16	80	107
інтелектуальною	16	27	125	168
інноваційною	4	4	37	45
професійно-кваліфікаційною	5	3	44	52
підприємницькою	14	13	30	57
Разом нормативно-правових актів	66	68	370	504

зорівні регіональних стратегій розвитку трудового потенціалу (з урахуванням вимог підприємства регіону до його рівня); 3) узагальнення на макрорівні, розроблених на мезорівні, регіональних стратегій в єдину загальнодержавну стратегію розвитку трудового потенціалу регіону;

— доопрацювання нормативно-правової бази державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону: додаткове прийняття нормативно-правових актів, орієнтованих на державне регулювання розвитку інноваційної, професійно-кваліфікаційної та підприємницької компонент трудового потенціалу регіону.

Запропоновані напрями удосконалення розглянутого механізму державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону мають стати основою для розробки в подальшому конкретних заходів, що передбачають виконання в короткостроковому періоді та впровадження котрих зробить цей механізм більш ефективним.

ження Президента України мають фундаментальний характер, визначаючи основні засади та напрями державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, а постанови та розпорядження КМУ — прикладний характер та направлені на розв'язання конкретних, часто поточних проблем в цій сфері, чим пояснюється значно більша кількість цих нормативно-правових актів у порівнянні з іншими. Нерівномірність же розподілу нормативно-правової бази за окремими компонентами трудового потенціалу регіону є її недоліком та свідчить, з одного боку, про її недостатню розробленість, а з іншого — про деяку пріоритетність окремих компонент трудового потенціалу регіону перед іншими з точки зору органів державної влади вищого рівня.

Так, більша частина нормативно-правових актів покликана здійснювати державне регулювання розвитку демографічної та інтелектуальної компонент трудового потенціалу регіону. Тоді як державне регулювання розвитку таких компонент трудового потенціалу регіону, як інноваційна, професійно-кваліфікаційна та підприємницька, має значно меншу нормативно-правову базу, що дає змогу зробити висновок про недостатню увагу органів державної влади вищого рівня щодо забезпечення розвитку цих компонент та необхідність доопрацювання розглянутої нормативно-правової бази.

ВИСНОВКИ

Розглянуті в ході наукового дослідження система органів державної влади, їхні повноваження та нормативно-правова база в сукупності являють собою механізм державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону, який на даний момент діє в Україні.

У розглянутому механізмі було визначено ряд недоліків, таких як:

— централізація системи органів державної влади, що здійснюють державне регулювання розвитку трудового потенціалу регіону;

— відсутність участі органів державної влади на мезорівні державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону у розробці загальнодержавної стратегії його розвитку;

— недостатня розробленість нормативно-правової бази державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону: її зосередженість на державному регулюванні розвитку демографічної та інтелектуальної компонент трудового потенціалу регіону.

Для усунення цих недоліків запропоновано наступні напрями удосконалення механізму державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону:

— здійснення часткової децентралізації наявного прямого зв'язку між рівнями державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону: забезпечення співпраці між ними та двостороннього зв'язку;

— удосконалення процесу розробки загальнодержавної стратегії розвитку трудового потенціалу регіону — здійснення її розробки в три етапи: 1) розробка на макрорівні концепції розвитку трудового потенціалу регіону; 2) відповідно до розробленої на макрорівні концепції, розробка на ме-

Література:

1. Конституція України. — Режим доступу: <http://constitution.org.ua/>
2. Постанова ВРУ "Про перелік і кількісний склад комітетів Верховної Ради України сьомого скликання". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-18>
3. Постанова ВРУ "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4-17>
4. ЗУ "Про Уповноваженого Верховної ради з прав людини" — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
5. Указ Президента України "Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>
6. Указ Президента України "Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/410/2011>
7. Указ Президента України "Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/467/2011>
8. Указ Президента України "Про Положення про Міністерство соціальної політики України". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2011/para31#n31>
9. ЗУ "Про Верховну Раду Автономної республіки Крим". — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80>
10. ЗУ "Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>
11. Постанова КМУ "Про затвердження положень щодо застосування закону УРСР "Про зайнятість населення"". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/47-91-%D0%BF>
12. Постанова КМУ "Про внесення змін і доповнень до положення про державну службу зайнятості та про інспекцію по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення". — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1435-98-%D0%BF>
13. ЗУ "Про місцеві державні адміністрації". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
14. Постанова КМУ "Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій". — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>
15. ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні". — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
16. Законодавство України 1991—2012 рр. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>

Стаття надійшла до редакції 16.01.2013 р.