

УДК 331.2:338.2

Ворвинець Б.М.

Чернігівський національний технологічний університет

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РИНКУ ПРАЦІ

Досліджено теоретико-методичні підходи до визначення сутності програмно-цільового методу на ринку праці регіону. Сформовані принципи управління на ринку праці, які застосовуються при програмно-цільовому підході. Запропонований механізм реалізації регіональної програми зайнятості на засадах програмно-цільового підходу.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід, регіон, зайнятість, ринок праці, принципи, програма зайнятості населення.

Vorvynec B.

PROGRAM-BASED APPROACH TO SOLVING THE PROBLEMS OF THE EMPLOYMENT MARKET IN THE REGION

Theoretical and methodological approaches to defining the essence of program budgeting in the labor market region. These management principles in the labor market that are used in target-oriented approach. The proposed mechanism for the implementation of regional programs and employment scheme of program-based approach at the regional labor market.

Keywords: target-oriented approach, region, employment, labor market principles Employment Program

Ворвинець Б.М.

ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД ПРИ РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ НА РИНКЕ ТРУДА РЕГИОНА

Исследованы теоретико-методические подходы к определению сущности программно-целевого метода на рынке занятости региона. Приведенные принципы управления на рынке труда, которые применяются при программно-целевом подходе. Предложенный механизм реализации региональной программы занятости и схема реализации программно-целевого подхода на региональном рынке труда.

Ключевые слова: программно-целевой подход, регион, занятость, рынок труда, принципы, программа занятости населения.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сучасні умови розвитку України та її інтеграція у систему світогосподарських зв'язків характеризується великою кількістю негативних структурних змін. Недосконалість державного управління та політики «некерованої» реструктуризації призвели до негативних наслідків в сфері освіти, науки, зайнятості та ін.

Тенденції економічного розвитку України потребують використання на практиці широкого набору різноманітних інструментів державного управління. Одним із таких інструментів є програмно-цільовий підхід в управлінні соціально-економічними об'єктами та процесами. Незважаючи на нескінченні дискусії відносно доречності застосування такого підходу в сучасній економіці, цільове програмування є найбільш ефективним і розповсюдженим інструментом управління. Воно дозволяє втілювати планову основу в ринковій економіці, закріплювати державний вплив на соціально-економічні процеси, протидіяти ринковій стихії. Але головне призначення програмно-цільового методу полягає у можливості для керівного органу домогтися значної

концентрації ресурсів саме в рамках програмного вирішення окремої проблеми. Принцип «мета – ресурси (заходи) – результат» підвищує ефективність вирішення цієї проблеми [14].

Сучасний розвиток регіонів України в значній мірі залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці. Для досягнення цього використовуються програмні заходи різного рівня, зокрема національні цільові програми, регіональні програми, інвестиційні проекти тощо.

Відомо, що соціально-економічна політика реалізується через сукупний механізм державного впливу на господарство та суспільство. При цьому методи впливу держави на ринок та соціум містять у собі такі глобальні напрямки, як прогнозування, планування, державне цільове управління та регулювання.

Аналіз останніх досліджень у яких започатковано вирішення проблеми. Значний внесок у розробку теоретичних і практичних проблем програмування соціально-економічного розвитку внесли зарубіжні та вітчизняні науковці, такі як: В.Беседін, В.Будавай, М.Бутко, В.Геєць, З.Герасимчук, Б.Данилишин, Л.Дідківська, М.Долішній, С.Дорогунцов, В.Керецман, В.Кінг, Д.Клиланд, М.Кульчицький, Е.Лібанова, О.Макарова, Т.Максимова, В.Мамонова, Б.Райзберг, Д.Стеченко, Л.Чернюк, М.Чумаченко та інші.

Цілі статті. Метою даного дослідження є визначення сутності програмно-цільового підходу та його застосування саме на ринку праці та розробити механізм застосування програмно-цільового підходу у сфері зайнятості.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. Програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) є важливим інструментом здійснення державної політики розвитку країни та її окремих регіонів. Функціональне призначення програмно-цільового управління визначено у ст. 119 Конституції України. У ній, зокрема, зазначається, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів» [8].

Застосування ПЦМ дозволяє здійснити обґрунтування концентрації ресурсів для вирішення комплексних проблем, забезпечити координації видів діяльності та заходів, що здійснюються окремими відомствами і різними рівнями управління, підвищити ефективність виконання прийнятих рішень.

ПЦМ – це одна із форм комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами, відносинами різної природи та змісту.

Сучасні теоретичні дослідження, нажаль не дають єдності в розумінні визначення програмно-цільового методу.

Так, Л. Дідківська зазначає, що: «програмно-цільовий метод – це розробка важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства» [3, с.68]. Д. Стеченко вважає, що «програмно-цільовий метод в управлінні регіональним розвитком – це система науково-методичних заходів, яка забезпечує розв'язання проблем міжгалузевого та міжрегіонального характеру шляхом ув'язування цілей з ресурсами» [13, с.117]. Досліджуючи проблеми програмно-цільового методу управління, Н. Карданська зазначає, що «програмно-цільова модель забезпечує прив'язку цілей плану і проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт та ефективний розвиток виробництва» [6, с. 57]. Погоджуючись з думками вчених-економістів України, на нашу думку програмно-

цільовий підхід – це вибір кінцевих цілей та механізмів і інструментів задля досягнення цілей сталого розвитку регіону.

Програмно-цільовий підхід забезпечує єдність дій, спрямованих на узгодження цілей і задач різних рівнів управління, а також часових періодів різної тривалості. Даний метод дозволяє розглядати вирішення проблеми як цілеспрямований процес, що передбачає: декомпозицію проблеми на складові частини (задачі); виявлення несуперечливості цих частин і їх взаємозв'язок; встановлення пріоритетів; виділення провідної ланки в сукупності задач; визначення умов для їх комплексного вирішення [7].

Спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, динамічність і локальна централізація управління – найважливіші характеристики програмно-цільового управління, органічно пов'язані з комплексним, системним підходом до аналізу поведінки керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення [1, 2, 11, 12].

Отже всі ці характеристики можна представити у вигляді принципів на основі яких повинно здійснюватись програмно-цільове управління в сучасних умовах (рис. 1).

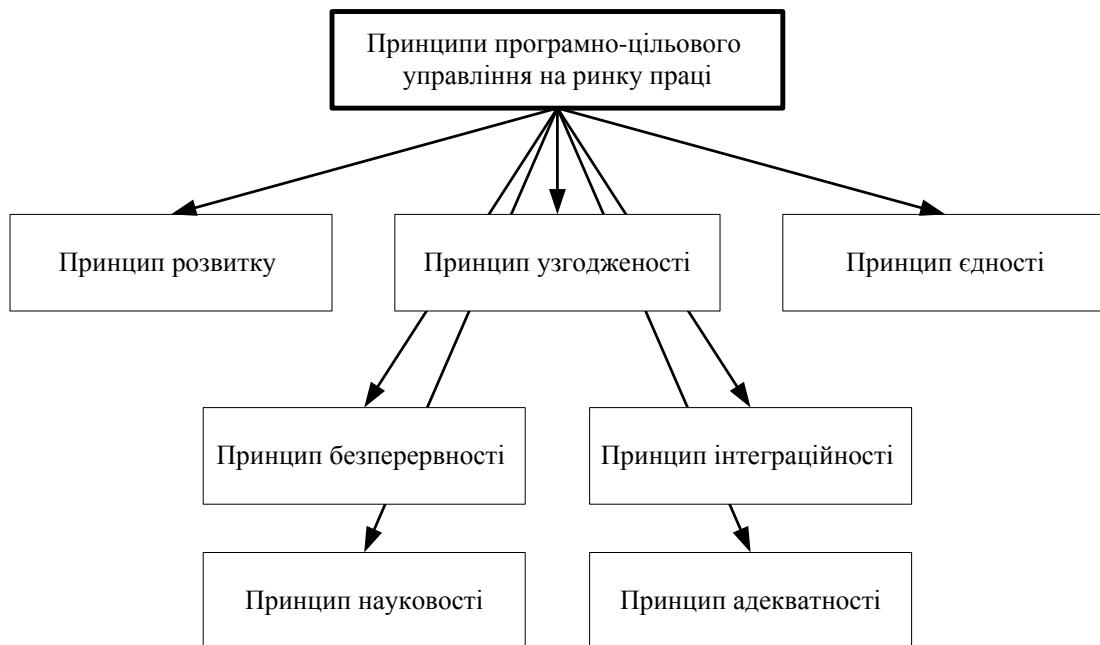


Рис. 1 – Принципи програмно-цільового управління на ринку праці*

*Складено автором

Принцип розвитку означає, що система управління процесами на ринку праці націлена на зміну об'єкта відповідно до закономірностей його розвитку та в залежності від ситуації, яка склалася у сфері зайнятості.

Принцип узгодженості полягає в тому, що необхідне погодження цілей на основі загальних інтересів тобто необхідно здійснювати функції координації державних органів в сфері зайнятості для забезпечення об'єктивно обумовлених соціальних пріоритетів, пов'язаних з досягненням загальних результатів. При цьому слід зазначити, що зміст координації полягає в тому, щоб шукати доцільне співвідношення між діями всіх суб'єктів державних органів у сфері зайнятості, а не пропонувати послідовність дій. Необхідне узгодження інтересів різних верств населення, соціальних груп з метою уникнення підвищення соціальної напруги у суспільстві.

Принцип єдності можна трактувати з одного боку як єдність економіки і політики у виконання вимог, згідно яких розробники програми мають виходити з цілей політики, розробленої суб'єктами управління. А з іншого повинна бути єдність процесу розробки, можливості виконання, контролю за виконанням програм, це означає, що розробники програм мають в процесі розробки прагнути забезпечити внутрішню узгодженість всіх розділів та показників, точність розрахунків та можливість контролю.

Принцип безперервності означає постійне вдосконалення управління у сфері зайнятості, а саме зміна методів та форм управлінського впливу до змін у властивостях керованого об'єкта.

Принцип інтеграційності характеризує здатність програмно-цільового управління одночасно забезпечувати реалізацію двох типів інтеграції: поєднувати зусилля соціально-економічних суб'єктів, відомчо- і територіально роз'єднаних, й організувати їхню діяльність відповідно до вимоги дотримання чіткої послідовності, черговості, взаємної погодженості етапів загального процесу руху до поставленої мети.

Принцип науковості означає необхідність врахування дії всіх теоретико-методологічних досліджень у сфері зайнятості та застосування програмно-цільового управління для покращення ситуації на ринку праці, а також удосконалення інформаційного та методичного забезпечення.

Принцип адекватності характеризується тим, щоб програма та засоби щодо її реалізації відповідали реаліям сьогодення з урахуванням можливих і необхідних змін, виходячи із інтересів держави і регіону, а також загальної політичного та економічної ситуації.

Узагальнюючі вище сказане та враховуючи досвід застосування програмно-цільового методу для розвитку певних територій, можна стверджувати, що програмно-цільовий метод належить до найбільш сучасних способів управління соціально-економічним розвитком і може бути практично використаний у будь-якій сфері економічного життя як країни так і окремого регіону. Основою його є розробка спеціальних програм, які направлені на вирішення складних проблем з детальним описом заходів як на державному так і на місцевому рівнях.

Розроблення програм здійснюється на основі Закону України «Про державні цільові програми». Згідно із цим законом, державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [5].

Виходячи із нашого дослідження ринок праці не став виключенням у застосуванні програмно-цільового підходу на управління у сфері зайнятості.

Так, на державному рівні, законодавчо закріплена «Програм сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року» [9]. Програма визначає заходи і шляхи розв'язання проблем у сфері зайнятості населення та передбачає консолідацію зусиль усіх сторін соціального діалогу, що спрямовані на підвищення рівня економічної активності населення, сприяння його продуктивній зайнятості та посилення соціального захисту від безробіття.

Серед основних проблем, на розв'язання яких направлена Державна програма зайнятості є такі:

- нелегальна (тіньова) зайнятість населення;
- приховування доходів фізичних осіб і як наслідок зниження податкових надходжень до бюджетів відповідних рівнів;

- тіньова заробітна плата та тінзація зобов'язань роботодавців із сплати відповідних внесків;
- проблеми малого підприємництва, розмір заробітної плати майже наполовину нижчий порівняно із середнім в економіці;
- обмеження можливостей підвищення кваліфікаційного рівня працівників;
- невідповідність рівня отриманої освіти вимогам займаних посад;
- недостатня мотивація зацікавленої молоді в оволодіння робітничими професіям, незадовільність умов праці та низький рівень професійної адаптації молоді на виробництві;
- працевлаштування осіб з інвалідністю;
- працевлаштування населення сіл, селищ та малих міст;
- проблеми зовнішньої та внутрішньої трудової міграції.

Перспективні тенденції щодо створення умов для забезпечення стабільного економічного розвитку Чернігівської області визначено середньостроковою Програмою на 2011-2015 роки «Чернігівщина - 2015. Спільний шлях до добробуту».

Посилення відповідальності та підвищення ролі органів виконавчої влади, соціальних партнерів за стан реалізації державної політики зайнятості в регіоні, зокрема, щодо формування підґрунтя для стабілізаційних процесів та відповідного регулювання ринку праці регіону, у т.ч. за рахунок розширення сфери застосування праці, стимулювання попиту на робочу силу, реалізації активних програм сприяння зайнятості населення, оптимізації соціально-трудових відносин та недопущення зростання рівня безробіття.

Виконання Програми передбачається здійснювати за рахунок бюджетних коштів, зокрема, в частині забезпечення молоді, яка здобула професійно-технічну або вищу освіту, першим робочим місцем за отриманою професією (спеціальністю) та підтримки молодих працівників, залучених до роботи у сільській місцевості, а також за рахунок інвестицій, коштів фінансових організацій, інших джерел, не заборонених законодавством.

В загальному вигляді механізм реалізації програми зайнятості на регіональному рівні можна представити у вигляді схеми (рис. 2.)

Складовими механізму є:

- організаційно-економічна складова направлена на організацію роботи в процесі розробки та виконання регіональної програми зайнятості, а саме: визначення виконавців, терміну реалізації програми та перспективи для господарюючих суб'єктів;
- освітня складова характеризує умови та засоби отримання освіти як молоді так і дорослого населення;
- інформаційно-аналітична складова – це агентства, основною метою яких є проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою формування в суспільстві соціально відповідального бізнесу, позитивного іміджу робітничих професій та підвищення соціального статусу робітника, формування активної життєвої позиції у молоді;
- правова складова механізму ґрунтується на дотриманні чинного законодавства в сфері занятості та постійне слідкування за його змінами.

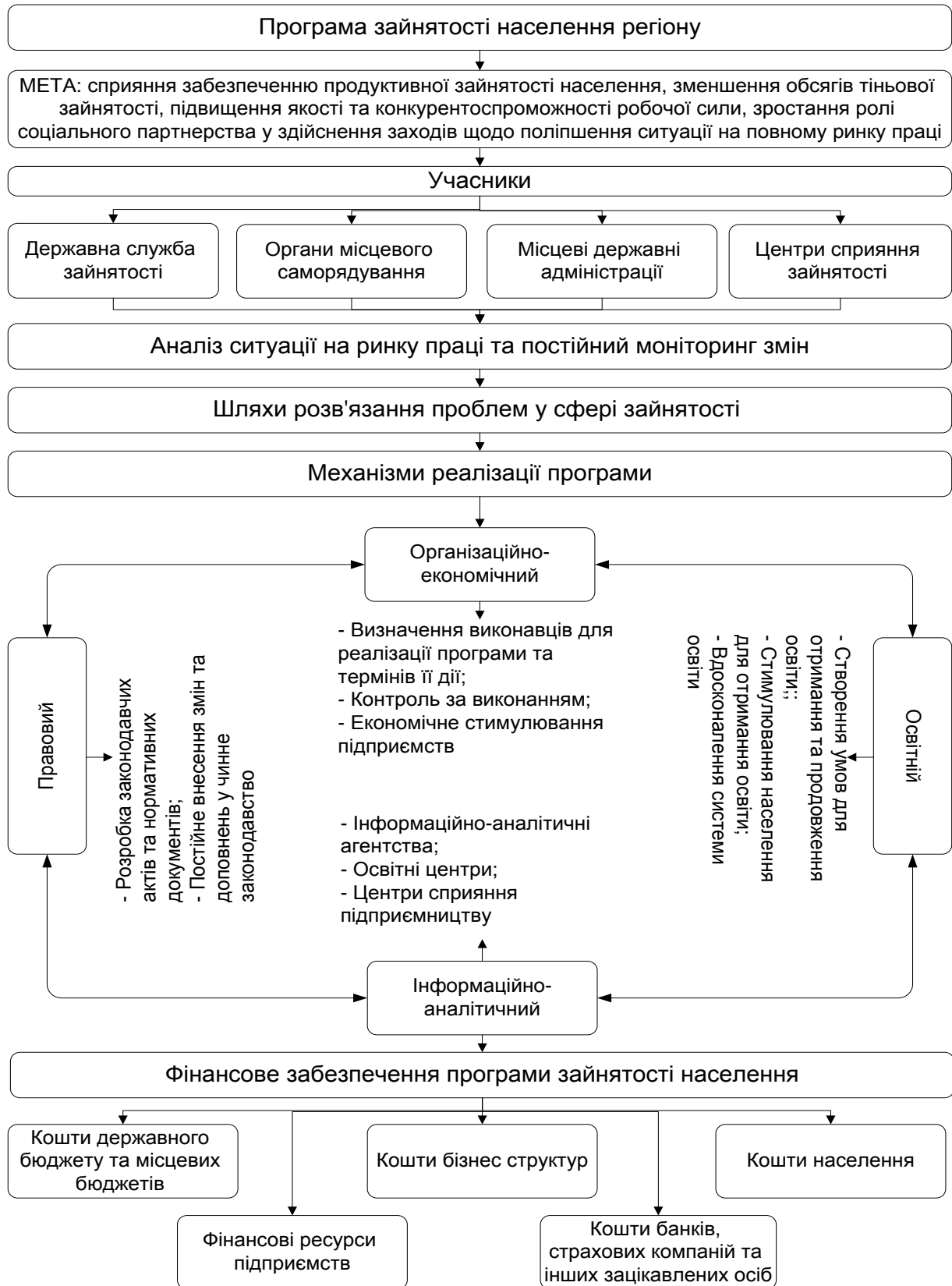


Рис. 2 – Механізм реалізації програми зайнятості населення регіону*

* Складено автором на основі [4]

В загальному вигляді програмно-цільовий підхід при розробці програми сприяння зайнятості на регіональну рівні зображений на рис. 3.

Програма зайнятості населення Чернігівської області на період до 2017 року має такі напрями [10]:

1) Розширення сфери застосування праці та стимулювання заінтересованості роботодавців у створенні нових робочих місць.

2) Підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності економічно активного населення.

3) Підвищення мобільності робочої сили на ринку праці та удосконалення регулювання трудової міграції.

4) Сприяння зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці.

По першому напрямку для розширення сфери застосування праці та стимулювання зацікавленості роботодавців у створенні нових робочих місць необхідно вжити наступних заходів:

– з метою підвищення обсягів та рівня зайнятості населення забезпечити створення нових робочих місць з належними умовами та гідною оплатою праці в усіх сферах економічної діяльності: не менш 16,0 тис. – у 2013 році; не менш 16,2 тис. – у 2014 році; не менш 16,5 тис. – у 2015 році, не менш 16,7 тис. – у 2016 році та не менш 17,0 тис. – у 2017 році. Сприяти оптимізації структури нових робочих місць.

– розширити сферу прикладання праці у малих містах області, для цього створювати щорічно не менше 3,4 тис. нових робочих місць у 2013-2017 роках шляхом реконструкції і технічного переоснащення діючих виробництв, впровадження новітніх технологій глибокої переробки місцевої сировини, підтримки малого та середнього бізнесу та ін.

Для підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності економічно активного населення необхідно проводити наступні заходи:

– на підставі даних про вакантні посади та вільні робочі місця проводити моніторинг потреби роботодавців у робочій силі для створення відповідної бази даних для

– приведення обсягів та напрямів професійної підготовки кадрів вищими та професійно-технічними навчальними закладами у відповідність до потреб роботодавців області.

– оптимізувати мережу професійно-технічних та вищих навчальних закладів шляхом укрупнення і створення на їх базі центрів по впровадженню інноваційних технологій з урахуванням територіальних особливостей, демографічної ситуації, пріоритетів розвитку регіонального ринку праці та потреби в робочій силі.

Для підвищення мобільності робочої сили на ринку праці та удосконалення регулювання трудової міграції необхідно:

– підвищити ефективність державного нагляду і контролю за дотриманням діючого трудового законодавства та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на підприємствах, установах та організаціях всіх форм власності та господарювання, а також за фізичними особами, які використовують найману працю, з метою забезпечення реалізації прав і гарантій працівників, детінізації трудових відносин.

– активізувати діяльність, спрямовану на збільшення частки працівників, які отримують заробітну плату вище прожиткового мінімуму та недопущення зменшення вже досягнутих показників для створення привабливих робочих місць.

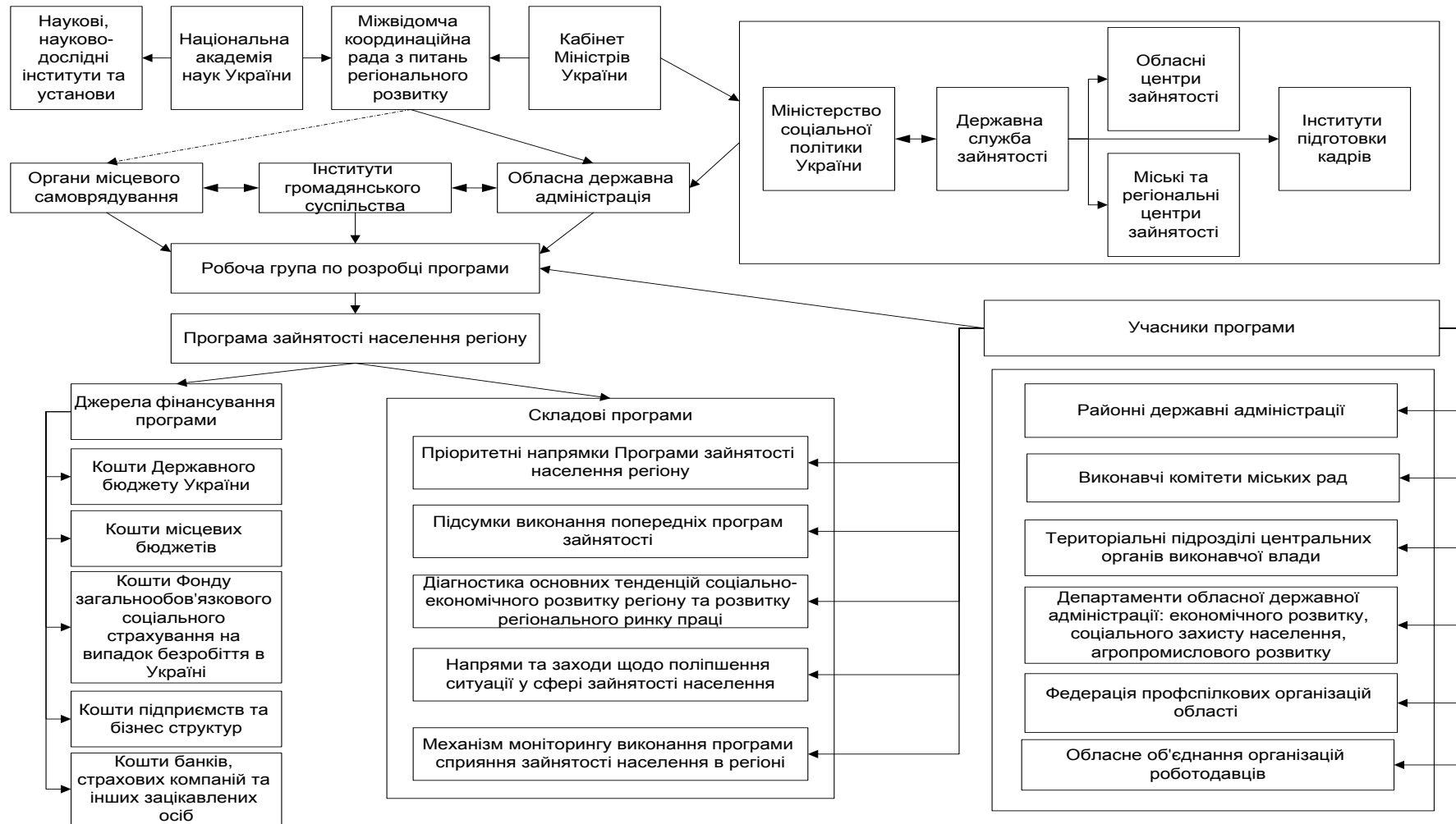


Рис. 3 – Програмно-цільовий підхід до формування та реалізації програми сприяння зайнятості на регіональному рівні

* Складено автором

– сприяти розвитку всіх рівнів соціального діалогу, спрямованого на поліпшення ситуації у сфері зайнятості, укладанню та реєстрації колективних договорів на підприємствах, в установах та організаціях області та здійснювати активну роботу щодо збільшення чисельності працюючих, охоплених колективно-договірним регулюванням трудових відносин та ін.

Сприяння зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці можливо досягти шляхом виконання наступних заходів:

– метою забезпечення ефективності вирішення проблеми зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, зменшення терміну перебування їх у стані безробіття сприяти першочерговому працевлаштуванню осіб даної категорії на вільні та новостворені робочі місця.

– надавати повний комплекс адресних послуг громадянам, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, в тому числі шляхом розробки індивідуальних програм та планів робіт з громадянами зазначеної категорії та ін.

Виконавцями цих заходів будуть обласний та базові центри зайнятості, райдержадміністрації, виконкоми міських рад, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання області, Управління освіти і науки Департамент соціального захисту населення облдержадміністрації, обласний координаційний комітет сприяння зайнятості населення, відділення Фонду соціального захисту інвалідів.

Джерелом фінансування виступають кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, а також Фонд України соціального захисту інвалідів.

Висновки. Запропоновані заходи дадуть змогу покращити ситуацію на регіональному ринку праці, а саме знизити рівень безробіття, залучати населення до вторинної зайнятості, забезпечити працевлаштування на вільні та новостворені робочі місця, розширити сфери прикладання праці у малих містах області, залучати до участі у громадських роботах безробітних та ін.

Список використаних джерел:

- 1.Бесєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм : метод. посіб. / В.Ф. Бесєдін [та ін.] ; за ред В. Ф. Бесєдіна. – К., 2000. – 468 с.
- 2.Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронов. – М. : Экономика, 1986. – 264 с.
- 3.Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л. С. Головки. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 68
- 4.Заїка О.В. Державне регулювання ринку праці в регіоні [Текст]: автореф. дис. к. наук з держ.упр.: 25.00.02/ О.В. Заїка.: Гуманітарний університет «Запорізький інститут державного та муніципального управління». – Запоріжжя, - 2007. – 23 с.
- 5.Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
- 6.Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений / Н.Л. Карданская. – М. : Русская деловая лит-ра, 1998. – С. 57.
- 7.Коновалова І.В. Науково-теоретичні аспекти програмно-цільового підходу в управлінні /І.В. Коновалова/[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf>
- 8.Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- 9.Програм сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року» від 15.10.2012 № 1008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1008-2012-%D0%BF> (Постанова Кабінету Міністрів України)
10. Програма зайнятості населення Чернігівської області на період до 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://upsz.cg.gov.ua/index.php?id=5055&tp=1&pg=>
11. Соціальне управління і соціальне прогнозування, проектування та планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://winchesterpubguide.com/22-socialne-upravlinnya-i-ocialneprognozuvannya-proektuvannya-ta-planuvannya.html>

12. Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські записки : часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – 2007. – №3. – С. 167–172.
13. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком / Д. М. Стеченко. – К. : Вища школа, 2000. – 224 с.
14. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.