

Шевченко І. Ю.

аспірант,

Харківський національний автомобільно-дорожній університет

МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ

У статті визначено основні методичні аспекти розроблення державної цільової програми розвитку трудового потенціалу: типові етапи її розроблення та стандартна структура програми. Проаналізовано відповідність проекту Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року виділеним методичним аспектам. На основі проведеного аналізу надано практичні рекомендації щодо удосконалення даного проекту.

Ключові слова: трудовий потенціал, розвиток, цільова програма, держава, методичні аспекти.

Постановка проблеми. В останні роки із посиленням процесів світової глобалізації та інтеграції, зростанням конкуренції на міжнародних ринках, стійкими тенденціями до гуманізації в управлінні економікою, тотальним переходом країн з екстенсивного способу розвитку на інтенсивний, дослідження трудового потенціалу як об'єкту управління отримали особливу актуальність.

Не є винятком і Україна, де на державному рівні розуміється першочергова необхідність забезпечення розвитку трудового потенціалу як стратегічного ресурсу держави та важливої конкурентної переваги на міжнародному ринку.

Нажаль, на даний момент в Україні склалися економічні та соціальні умови, які не лише не сприяють розвитку трудового потенціалу, а й

ставлять під загрозу збереження його поточного стану. В таких умовах проблеми розвитку трудового потенціалу не можуть бути вирішені в процесі його інерційного функціонування та потребують негайного втручання держави, здійснення комплексу заходів, спрямованих на нівелювання негативного впливу економічних та соціальних чинників.

Із всіх методів державного регулювання розвитку трудового потенціалу [9, с. 294] єдиним методом, що забезпечує комплексність, системність та ефективність вирішення нагальних проблем розвитку трудового потенціалу є програмно-цільовий метод, головним інструментом котрого є державна цільова програма, що в загальному вигляді являє собою «затверджений нормативно-правовим актом цілісний документ, який визначає стратегію розв'язання соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, оборонних, національно-культурних та інших проблем загальносуспільного значення і включає комплекс взаємопов'язаних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних цілей, узгоджені за терміном їх виконання і складом виконавців та реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету» [8, с. 394].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На необхідність застосування програмно-цільового методу державного регулювання розвитку трудового потенціалу, розроблення, прийняття та впровадження відповідної державної цільової програми неодноразово вказується в наукових працях таких вчених як Д. Богині, З. Варналія, В. Васильченко, З. Герасимчука, В. Гриньова, О. Грішнова, Б. Данилишина, М. Долішнього, А. Колота, Е. Лібанова, В. Лича, В. Мікловда, М. Новікова, В. Онищенко, Л. Семіва, В. Пономаренка, А. Черепа, Л. Шаульської, Л. Шевчука та інших.

На державному рівні робилися спроби розроблення такої цільової програми. Так, у 2009 році Кабінетом Міністрів України було схвалено

Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року, пізніше – розроблено її проект. Нажаль, остаточного варіанту даної цільової програми так і не було розроблено та затверджено.

В таких умовах виявлення основних методичних аспектів розроблення державної цільової програми розвитку трудового потенціалу та аналіз відповідності їм проекту Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року (далі – Програма) отримують актуальність, а надання практичних рекомендації щодо удосконалення Програми – нагальність.

Постановка завдання. Метою статті є визначення методичних аспектів розроблення державної цільової програми розвитку трудового потенціалу.

Відповідно до поставленої мети завданнями дослідження є:

- виявлення основних методичних аспектів розроблення державної цільової програми у загальному вигляді;
- аналіз відповідності проекту Програми виділеним методичним аспектам;
- за результатами аналізу надання практичних рекомендацій щодо удосконалення проекту Програми.

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

Основний матеріал дослідження. Визначення основних методичних аспектів розроблення державної цільової програми у загальному вигляді включає в себе визначення типових етапів її розроблення (основні етапи; роботи, що ведуться на кожному етапі та їх результати) та, на основі аналізу цих етапів, визначення стандартної структури державної цільової програми.

Узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду стосовно вибору методології побудови програм дало змогу виділити низку типових етапів розроблення державної цільової програми (табл. 1).

Таблиця 1

Типові етапи розроблення державної цільової програми

№ п/п	Назва етапу	Роботи, що проводяться на даному етапі	Результат
1	Обґрунтування необхідності розроблення програми	Науково-дослідні роботи щодо визначення фактичного стану об'єкта, основних проблем його розвитку; оцінки можливостей держави щодо їх вирішення	Обґрунтування необхідності розроблення програми; прийняття рішення про створення робочої групи
2	Визначення стратегічної мети програми, завдань і напрямів її виконання	Узагальнення інформації, отриманої на першому етапі; формулювання стратегічної мети програми, завдань та напрямів її виконання	Обґрунтування мети програми; розроблення завдань органам виконавчої влади щодо забезпечення реалізації програми
3	Оцінка реальності, ефективності досягнення програмних рішень на певний період	Аналітично-розрахункові роботи. Визначення критеріїв, показників ефективності програми; аналіз альтернатив досягнення програмних цілей та завдань	Внесення змін до структури, завдань програми; визначення бажаних результатів реалізації програми
4	Визначення ресурсного забезпечення, виконавців програми	Формування фінансових потоків; прийняття рішень стосовно кадрового забезпечення реалізації програми	Визначення бюджету програми; призначення керівників, виконавців та співвиконавців програми
5	Розроблення механізмів управління реалізацією програмних рішень та механізмів контролю за їх виконанням	Формування остаточної структури програми; розподіл прав та обов'язків щодо виконання програми; встановлення відповідальності за невиконання або неналежне виконання програми	Формування ієрархічної структури, на яку покладаються завдання реалізації розробленої програми
6	Оцінка впливу реалізації програмних рішень на розв'язання виявлених проблем	Детальне розроблення критеріїв ефективності реалізації програми, аналіз яких в динаміці має характеризувати її результативність	Визначення критеріїв ефективності програми: 1) в цілому, 2) за окремими її напрямками, 3) за окремими її заходами

Джерело: розроблено на основі аналізу [1-8]

Розглянемо, представлені в табл. 1, типові етапи розроблення державної цільової програми більш детально.

На першому етапі розроблення державної цільової програми проводиться комплексний аналіз стану національної економіки, формуються основні проблеми, оцінюється їх глибина та можливості держави в їх вирішенні. Результатами цього етапу є обґрунтування необхідності розроблення програми та прийняття рішення про створення робочої групи – колективу висококваліфікованих фахівців, в основні функції котрого входить організація робіт із розроблення програмних рішень, супроводження та доведення їх до виконавців, внесення за необхідності змін у програмні документи, які несуть безпосередню відповідальність за якість програмних документів та їх реалізацію.

На другому етапі розроблення державної цільової програми, виходячи з проблем, виявлених на першому етапі, формуються стратегічні цілі та визначаються напрями їх досягнення. На цьому етапі розробляються завдання виконавчим органам влади стосовно створення умов для реалізації програми, що включає внесення змін в чинну законодавчу базу, прийняття нових законів, норм та нормативів, які мають сприяти вирішенню програмної проблеми.

В межах третього етапу розроблення державної цільової програми проводяться основні аналітично-розрахункові роботи: визначаються критерії та показники пріоритетності різних напрямів вирішення програмної проблеми, аналізуються різні варіанти досягнення програмних цілей та завдань, розраховується можливий вплив реалізації програмних рішень на розвиток національної економіки.

Виходячи з результатів аналізу альтернатив програмних рішень, проведеного на попередньому етапі, на четвертому етапі розроблення державної цільової програми визначається необхідне ресурсне (фінансове та матеріальне), кадрове, інфраструктурне забезпечення реалізації обраних

за результатами аналізу найбільш доцільних та ефективних програмних рішень.

На п'ятому етапі розроблення державної цільової програми формується механізм управління нею, тобто здійснюється об'єднання під єдиним керівництвом спеціального органу управління усіх стадій здійснення програми – наукових досліджень та розробок, цільового розподілу ресурсів, виконання програмних заходів. На цьому етапі має бути остаточно сформована структура програми (яка охоплює певну кількість підпрограм та комплекс різних програмних заходів); визначені керівники, виконавці та співвиконавці окремих заходів, підпрограм; розподілені права та обов'язки щодо координації, узгодженості, виконання та контролю доручень між керівниками, виконавцями та співвиконавцями програми; встановлена чітка відповідальність за невиконання або неналежне виконання керівниками та виконавцями покладених на них обов'язків щодо реалізації програми.

На останньому етапі розроблення державної цільової програми здійснюється детальне розроблення системи критеріїв ефективності реалізації програми, аналіз котрих в динаміці дозволить отримати інформацію щодо результативності програми, що реалізується, у вирішенні поставлених програмних проблем. Традиційно на даному етапі розробляється трирівнева система критеріїв ефективності програми: критерії першого рівня призначені для аналізу програми в цілому; критерії другого рівня визначають ефективність виконання заходів за окремими напрямками реалізації програми; критерії третього рівня характеризують ефективність виконання кожного конкретного заходу програми. При цьому найбільш загальним критерієм ефективності виконання конкретного заходу програми є відповідність отриманих від його виконання результатів очікуваним результатам.

Тоді, виходячи з вище відзначених типових етапів розроблення державної цільової програми в загальному вигляді, слід виділити в її стандартній структурі такі елементи як:

- 1) характеристика проблеми, обґрунтування необхідності розроблення програми;
- 2) мета, завдання програми, напрями, заходи та терміни їх реалізації;
- 3) бажані результати реалізації програми;
- 4) критерії ефективності програми в цілому, окремих її напрямів та конкретних заходів;
- 5) фінансування програми (в тому числі обсяг фінансування бюджетного та позабюджетного походження);
- 6) ієрархічна структура реалізації програми: керівники, виконавці та співвиконавці програми;
- 7) відповідальність керівників та виконавців за невиконання або неналежне виконання програми.

Проаналізуємо відповідність структури проекту Програми [10] виділеній вище стандартній структурі державної цільової програми (результати аналізу представлені в табл. 2).

Таблиця 2

Відповідність структури проекту Програми стандартній структурі державної цільової програми

№ п/п	Елемент стандартної структури державної цільової програми	Наявність в структурі проекту Програми
1	Характеристика проблеми, обґрунтування необхідності розроблення програми	частково наявний
2	Мета, завдання програми, напрями, заходи та терміни їх реалізації	наявний
3	Бажані результати реалізації програми	наявний
4	Критерії ефективності програми в цілому, окремих її напрямів та конкретних заходів	частково наявний
5	Фінансування програми (в тому числі обсяг фінансування бюджетного та позабюджетного	формально наявний

	походження)	
6	Ієрархічна структура реалізації програми: керівники, виконавці та співвиконавці програми	частково наявний
7	Відповідальність керівників та виконавців за невиконання або неналежне виконання програми	відсутній

Інтерпретуємо та уточнимо дані табл. 2.

Перший розділ проекту Програми «Загальна частина» містить дефініцію трудового потенціалу, а також в загальному вигляді характеристику проблеми та обґрунтування необхідності розроблення програми. При цьому характеристика проблеми полягає в кількісній характеристиці зменшення чисельності економічно-активного та зайнятого населення, їх незадовільної структури; вказується на проблеми депопуляції та старіння населення; високий рівень виробничого травматизму; низький рівень професійної підготовки та кваліфікації; високий рівень трудової міграції у порівнянні з країнами Європейського Союзу (ЄС). Проте, така характеристика проблеми є дещо обмеженою, так як в проекті Програми відображається здебільшого фактичний стан трудового потенціалу у порівнянні з аналогічними показниками країн ЄС, тоді як аналіз цих показників в динаміці забезпечив би розуміння глибини конкретної проблеми та нагальності її вирішення. Така характеристика проблеми є найбільш загальною: в ній практично не отримують відображення проблеми розвитку інтелектуального (зокрема, наукового), інноваційного та підприємницького потенціалів як важливих складових трудового потенціалу.

Зрозуміло, що неякісне виконання робіт на першому етапі розроблення проекту Програми само по собі ставить під сумнів адекватність та ефективність розроблених на наступних етапах мети програми (розділ II), шляхів та способів розв'язання проблеми (розділ III), завдань і заходів реалізації програми (розділ IV), очікуваних результатів реалізації програми (розділ V). Так, зокрема, очікувані результати

реалізації Програми, розроблені у відповідності з поставленою метою, шляхами та способами розв'язання проблеми, завданнями та заходами, полягають в підвищенні якості та конкурентоспроможності робочої сили; зменшенні якісних та кількісних диспропорцій на ринку праці; підвищенні продуктивності праці; зменшенні кількості нещасних випадків на виробництві, рівня виробничого травматизму та професійної захворюваності; збільшення інвестицій в людський капітал; підвищенні якості соціальних послуг; зменшенні нелегальної трудової міграції; збільшенні тривалості життя. Тоді як не менш важливими є сприяння розвитку інтелектуального (зокрема, наукового) та інноваційного потенціалів, яким, на жаль, не приділено уваги в проекті Програми. Таким чином, розроблена в проекті Програми система критеріїв ефективності її реалізації потребує доопрацювання.

Реалізація будь-якої програми розвитку завжди безпосередньо залежить від обсягу її фінансування, який в значній мірі і визначає можливості держави у вирішенні конкретної проблеми. При цьому, слід розуміти, що не завжди державні цільові програми фінансуються за рахунок державного бюджету, не менш важливим джерелом фінансування є і позабюджетні кошти, що надходять від осіб, зацікавлених в реалізації програми. Нажаль, в проекті Програми цей елемент стандартної структури державної цільової програми присутній лише формально, отримуючи відображення в розділі VI. Тоді як попереднє уточнення обсягу фінансування за його джерелами (бюджетними та позабюджетними) дало б змогу реально оцінити фінансові можливості держави в забезпеченні реалізації даної програми.

Проте обсяг фінансування не є єдиним аспектом, від якого залежить реалізація програми. Також в значній мірі реалізація програми залежить від її керівників, виконавців та співвиконавців, якості формування ієрархічної системи їх підпорядкованості, чіткого розподілення між ними

прав та обов'язків щодо реалізації програми, розуміння ними відповідальності за невиконання чи неналежне виконання програми. Нажаль, в проекті Програми відсутня ієрархічна структура реалізації програми: лише в загальному вигляді визначені керівник та установи-виконавці Програми, визначені основні заходи, виконання котрих покладено на ці установи. Також значним недоліком проекту Програми є відсутність такого важливого елементу структури державної цільової програми як відповідальність керівника та виконавців за невиконання або неналежне виконання програми. Тоді як наявність саме цього елементу в структурі Програми сприяло б більш відповідальному її виконанню.

Висновки. Таким чином, виходячи з результатів проведеного дослідження, рекомендується наступне удосконалення проекту Програми:

- здійснення більш повно та глибокого аналізу проблем розвитку трудового потенціалу в цілому та за окремими його компонентами;
- на основі уточнення проблем розвитку трудового потенціалу, коригування пріоритетних напрямів його розвитку, шляхів, способів, завдань та заходів, в загальному вигляді очікуваних результатів реалізації програми;
- доопрацювання критеріїв ефективності програми;
- здійснення попереднього визначення обсягів фінансування програми за його джерелами (бюджетними та позабюджетними);
- формування ієрархічної структури реалізації програми;
- встановлення відповідальності керівника та виконавців програми за її невиконання або неналежне виконання.

Удосконалення проекту Програми з урахуванням запропонованих рекомендацій дозволить:

- 1) підвищити якість її розроблення;
- 2) забезпечити більш відповідальне її виконання;

3) підвищити ефективність самої програми.

Список використаної літератури

1. Бялковская В. С. Программно-целевые методы в развитии промышленности / В. С. Бялковская. – М.: экономика, 1983. – 214 с.
2. Кононенко П. И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой / П. И. Кононенко. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 272 с.
3. Руднева Е. В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм / Е. В. Руднева. – М.: Наука, 1989. – 214 с.
4. Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления / Б. З. Мильнер. – М.: Изд-во «Наука», 1980. – 376 с.
5. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование в управлении / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
6. Проблемы разработки и реализации комплексных программ / Под ред. Н. П. Федоренко и др. – М.: Наука, 1984. – 278 с.
7. Проблемы программно-целевого планирования и управления / под ред. Г. С. Поспелова. – М.: Наука, 1981. – 461 с.
8. Прогнозування і розробка програм: метод. Посіб. / В. Ф. Беседін та ін.; за ред.. В. Ф. Беседіна. – К.:Науковий світ, 2000. – 468 с.
9. Шевченко И. Ю. Методы государственного регулирования развития трудового потенциала / И. Ю. Шевченко // Современный проблемы социально-экономического развития России: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. (г. Белгород, 1 марта 2013 г.) / под науч. ред. д-ра. пед. наук, проф. Е.Н. Камышаченко, к-та экон. наук,

доц. Ю. Л. Растопчиной. – Белгород: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2013. – С. 290-294.

10. Проект Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufoz.ukrmed.info/Article38.html>

ШЕВЧЕНКО И. Ю. МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

В статье определены основные методические аспекты разработки государственной целевой программы развития трудового потенциала: типичные этапы ее разработки и стандартная структура программы. Проанализировано соответствие проекта Общегосударственной целевой социальной программы сохранения и развития трудового потенциала Украины на период до 2017 года выделенным методическим аспектам. На основании проведенного анализа, даны практические рекомендации по усовершенствованию данного проекта.

Ключевые слова: трудовой потенциал, развитие, целевая программа, государство, методические аспекты.

SHEVCHENKO I. Y. METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE ELABORATION OF THE LABOR POTENTIAL DEVELOPMENT STATE PURPOSE PROGRAM

In the article the basic methodological aspects of the elaboration of the labor potential development state purpose program (typical elaboration stages and standard program's structure) are defined. The accordance of the project of the National purpose social programs for the saving and development of the labor potential of Ukraine for the period until 2017 to the highlighted methodological aspects is analyzed. Based on the analysis, the practical recommendations for this project improvement are given.

Key words: labor potential, development, purpose program, state, methodological aspects