

ΟΤ ΔΙ ΟΑΑΓ Γ Β Ι ΑΟΑΓ ΖΖΙ ΖΑ ΟΙ ΔΑΑΕΖΓ Γ Β ΕΡ ΑΝΥΕΕΓ ΔΓ ΖΑΕΟΕΓ Γ Γ Α
 ΔΑΑΖΓ Γ ΑΕΥΓ Γ Γ Ο ΔΖΑΓ Ζ

Розглянуто формування механізмів управління людським розвитком на регіональному рівні. Проаналізовано складові механізму управління людським розвитком. Визначено причини неефективності формування механізмів управління людським розвитком в сьгоднішніх умовах.

Forming of management mechanisms of human development is considered at the regional level. The constituents of management mechanisms of human development are analyzed. Reasons of ineffectiveness of forming of mechanisms of management of human development are analyzed.

Формування національної політики у сфері соціально-економічного розвитку потребує вивчення механізмів управління такою політикою. Однією із форм реалізації соціальної політики є концепція людського розвитку. Основні цінності даної концепції лежать в основі вироблення принципів соціальної держави. Складові концепції людського розвитку - прожити довге та здорове життя, набувати, розширювати та оновлювати знання протягом усього життя, мати доступ до засобів існування, тобто забезпечення гідного рівня життя – повинні стати основними складовими при ухваленні не лише стратегії розвитку країни, але й мати своє відображення у програмах (планах) розвитку країни та регіонів. При цьому особливого значення набувають проблеми пошуку механізмів управління процесами людського розвитку.

Питання механізмів управління людським розвитком є актуальним, оскільки у процесі забезпечення людського розвитку людина приймає рішення, які задовольняють розвиток потенціалу. Держава, як один із активних учасників процесу людського розвитку, у свою чергу, не лише приймає рішення, а й запроваджує їх у життя і наслідки цих рішень мають вплив на кожну людину у суспільстві. Тому визначення змісту механізмів управління, вибір інструментів їх застосування, як елементів концепції людського розвитку, є необхідним.

В наукових колах глибоко досліджено питання механізмів управління, однак їх поєднання із проблемами людського розвитку на різних рівнях управління державою недостатньо розкрито. Більшість дослідників розглядає механізми управління у загальносуспільному, економічному чи організаційному контексті, а питання механізмів управління людським розвитком потребує комплексного підходу. Серед науковців немає однастайності щодо трактування самого поняття механізму управління. Найчастіше у науковій літературі наводять визначення В.Г. Афанасьєва – «це ті практичні заходи, засоби, стимули, за допомогою яких органи управління впливають на суспільство, виробництво, будь-яку систему соціального порядку з метою досягнення цілей, що стоять перед ними, вирішення поставлених завдань» [1, с. 234]. Енциклопедичний словник наводить наступне визначення механізму управління – «спосіб організації управління (спосіб управління) суспільним розвитком, де взаємопов'язані методи, засоби, принципи управління, які забезпечують ефективну реалізацію цілей управління» [7, с. 221]. Тут, як бачимо, іде ототожнення механізму із процесом. Малиновський В.Я. у «Словнику термінів і понять з державного управління» подає наступне визначення механізму управління – «це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгоджуються з використанням відповідних методів управління спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [5, с.108].

Проаналізувавши визначення механізму управління можна стверджувати, що дане поняття досить широке за своїм змістом, та йому притаманні наступні риси: механізм управління - це категорія управління; механізм управління є елементом системи управління; в основі механізму покладена певна дія, а якщо це процес управління, то механізм виступає процесом, який скерований на використання всіх можливих ресурсів по досягненню заданої мети; механізм управління повинен містити чіткі критерії об'єкту управління; інструментами механізму є набір методів, засобів, які використовують для впливу на керований об'єкт з метою досягнення бажаного результату; механізм управління — це процес, який відбувається постійно. Отже, механізм управління можна розглядати з

двох сторін, по-перше, як процес управління, що має чітко визначену послідовність прийнятих рішень та дій, спрямованих на досягнення певної мети, а з іншого боку, - як явище, яке поєднує в єдину систему взаємозалежні елементи, які взаємодіють на підставі певних правил і процедур для реалізації програм або цілей. Відповідно елементами механізму завжди виступатимуть похідне явище (бажання досягнути певних цілей), кінцеве явище (коли було досягнуто поставленої цілі, закріплено якісні характеристики досягнутого об'єкту і виникнення нової цілі, яку необхідно досягнути). Розглядаючи механізм як систему управління, зважають на те, що це повинна бути цілісна система, яка складається із взаємозалежних підсистем, що включають критерії управління, оцінку управління, елементи об'єкту управління, на які здійснюють вплив різноманітні чинники, на які, використовуючи форми, методи, принципи, засоби управління (тобто механізми) впливатиме суб'єкт управління.

Механізму управління повинні бути властиві наступні риси – цілеспрямованість, системність, формалізованість, гнучкість, мобільність. Дані якості механізмів управління людським розвитком дозволяють вчасно реагувати на зміни, які впливають на людський розвиток (усувати ризики) та дотримуватись поставлених завдань.

Формування механізмів управління людським розвитком на регіональному рівні - це визначення системно-послідовних дій, що стосуються вибору цілей людського розвитку та окреслення методів по їх досягненню, вибір критеріїв досягнення. Формування механізмів управління людським розвитком можна розділити на рівні: особистісний, мікроекономічний, регіональний, глобальний.

Фокусування на питаннях, що стосуються людського розвитку в державі та у регіонах України спонукає до розробки структури, моделі та сутності механізмів управління ним. Структурно окреслити формування механізму управління людським розвитком можна наступним чином: визначення потреб кожної людини, необхідних для реалізації її потенціалу; визначення інтересів, спрямованих на задоволення потреб людини; окреслення цілей людського розвитку – високо розвинута благополучна людина; визначення завдань щодо управління людським розвитком; визначення методів, за допомогою яких реалізовуватимуться завдання; оцінка задоволеності реалізованими потребами; виникнення нових потреб. У структурі механізму як форми управління людським розвитком виділяють наступні складові: організаційна, адміністративна, технічна, економічна, соціальна, комплексна.

У практиці управління найчастіше застосовують комплексні складові механізмів управління, або поєднання декількох з них. Наприклад організаційно-економічна, організаційно-технічна, соціально-економічна. Вибір на користь однієї із складових механізму управління залежатиме від вибору цілей та використання засобів для їх досягнення.

Необхідність управління людським розвитком визначається різними умовами, в яких здійснюють свою життєдіяльність люди. Зазначимо, що для України характерні досить високі коливання щодо інтегральної оцінки людського розвитку на регіональному рівні. Для нашої держави властивою є відсутність зв'язку між економічним зростанням та зростанням показника людського розвитку. Якщо здійснити аналіз показників людського розвитку регіонів України, то відслідковуються наступні тенденції: найнижче значення показника індексу регіонального людського розвитку буде у промислових регіонах, зокрема в Донецькій області він становить (0,401), в Луганській області - (0,416). Поряд з цим досить високі індекси регіонального людського розвитку спостерігаються у відносно бідних регіонах – в Закарпатській та Полтавській області - (0,511), в Рівненській області - (0,509). Значні коливання рейтингової оцінки людського розвитку регіонів України зумовлені особливостями формування регіональних ринків праці, доходів населення, стану здоров'я та освіти населення, а також станом екології в регіонах [3, с. 83-85].

Регіональні особливості формування ринків праці та, відповідно, доходів населення, екологічної ситуації в регіоні, а також доступу до якісної медичної допомоги - ключові проблеми-ризики, що погіршують рейтингові оцінки регіону. Закономірно виникає питання про механізми впливу на ризики, які впливають на людський розвиток та управління ними.

Формування механізмів управління людським розвитком на державному рівні забезпечується державними органами влади. Організаційно-адміністративний механізм, тобто державний рівень управління людським розвитком реалізується через наступні інструменти – програми соціально-економічного розвитку регіонів та держави в цілому. Зокрема, є необхідність у створенні окремого документа, який би на державному рівні визначав основні цілі людського розвитку, врегульовував міжбюджетні відносини щодо фінансування людського розвитку на регіональному рівні, здійснював підтримку інвестиційно-фінансових проектів, що стосуються фінансування проектів, пов'язаних з

людським розвитком. При цьому необхідно зосередити увагу на приватних інвестиційних ресурсах населення щодо їх спрямування на покращення людського потенціалу.

Концепція людського розвитку чітко сформувала цілі, які повинні бути досягнуті суспільством. Вони знайшли своє відображення у програмному документі ООН «Цілі розвитку тисячоліття». Україна, як держава що бажає інтегруватися у світове співтовариство, повинна активно здійснювати політику підтримки основних цінностей такого суспільства, а саме – політичних свобод громадян, безпечних умов проживання, достатнього рівня доходів громадян, забезпечення культурного та соціального розвитку, боротьбу з інфекційними захворюваннями, подолання бідності, забезпечення якісної освіти, поліпшення здоров'я матерів, гендерної рівності, забезпечення сталого розвитку довкілля. Сьогодні уже сформовано основні цілі, які необхідно досягнути для покращення показника людського розвитку України. Вони відображені у програмі „Цілі розвитку тисячоліття”. Українські науковці відібрали лише шість цілей, які необхідно досягнути до 2015 року покращення показника людського розвитку України [3, с. 178]: подолання бідності; забезпечення якісної освіти; досягнення гендерної рівності; поліпшення материнського здоров'я; забезпечення сталого розвитку довкілля; обмеження поширення ВІЛ/СНІД, та туберкульозу.

Відповідно до цього було розроблено тринадцять завдань по досягненню визначених цілей, а для моніторингу поставлених завдань задіяні 23 показника. Отже, як бачимо, організаційний механізм управління людським розвитком має основу, але необхідно провести ряд заходів для запровадження його на регіональному рівні. Цілі, які необхідно виробити для механізму управління людським розвитком на регіональному рівні будуть різнитися для регіонів. Вони повинні будуватися на цілях розвитку людського потенціалу, які є актуальними для України, але їх необхідно ранжувати, виходячи з аналізу основних потреб регіону та можливостей залучення ресурсів по досягненню поставленої мети.

Відсутність системності при формуванні регіональної державної політики людського розвитку - одна із причин неефективності організаційного механізму управління. Протягом 2006-2007 року в Україні досить активно здійснювалася робота у напрямку вдосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення регіональної політики. Так, прийнято закони України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», у 2007 році створено орган виконавчої влади – Міністерство регіонального розвитку та будівництва, проте цілісної програми реалізації державної політики людського розвитку немає. Крім того, якщо не вироблено державної політики щодо людського розвитку, то немає цілей – орієнтирів для вироблення регіональної політики людського розвитку.

У стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, яка була прийнята 21 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів України забезпечення розвитку людських ресурсів задекларовано однією із основних цілей розвитку регіонів. Однак, необхідно враховувати, що людський розвиток по своєму змісту є більш ширшим поняттям ніж зміст розвитку людських ресурсів. Як бачимо, у даній стратегії людина виступає лише як один із ресурсів виробництва, а зміна понять змінює і цілі розвитку регіонів.

Стимулювати запровадження в дію стратегії розвитку регіонів повинні наступні інструменти розвитку: угоди щодо регіонального розвитку, програми подолання депресивності окремих територій, державні цільові програми. Однією з вимог, що висувається до цих документів є необхідність забезпечення максимальної публічності, що б дозволило громадянам брати участь в оцінювані роботи як центральних, так і місцевих органів влади щодо розвитку регіону.

Одним із критеріїв оцінки людського розвитку в країні є фінансування послуг на потреби людського розвитку. Управління економічним механізмом забезпечення людського розвитку на регіональному рівні вимагає вивчення тенденції формування фінансових ресурсів на потреби людського розвитку. Згідно даних ООН у 2003 -2004 роках Україна виділила лише 3,6 відсотка ВВП на фінансування охорони здоров'я, що майже у два рази менше ніж у розвинутих країнах світу, на освіту протягом 2002-2004 років було виділено 5,3% ВВП. Якщо порівнювати даний показник із 1991 роком, то в той час на потреби освітньої галузі було виділено 6,2% ВВП [3, с. 30].

У 2007 році відбулося значне покращення фінансування людського розвитку, зумовлене економічним зростанням. Видатки зведеного бюджету на соціально-культурні заходи за січень-липень 2007 року зросли на 23,2% порівняно з аналогічним періодом 2006 року. Протягом дев'яти місяців 2007 року інвестиції у людський розвиток з усіх джерел фінансування зросли наступним чином: в освіту – на 11,9 %, в сферу культури, спорту, відпочинку – на 47,9% [8, с. 66].

На регіональному рівні спостерігається диференціація фінансування галузей, що сприяють людському розвитку, яка виникла внаслідок відмінностей щодо щільності населення, рівня урбанізації населення, частки населення, яке мешкає у містах з чисельністю населення понад 100 тис. чоловік, а також в залежності від двох показників, які мають стосунок до охорони здоров'я (кількість лікарняних ліжок, плановість амбулаторно-поліклінічних закладів у розрахунку на 10 тис. жителів) [3, с. 31].

Фінансування потреб галузей, що мають відношення до людського розвитку, відбувається через розподіл фінансових ресурсів бюджетною системою. Тут виділяють два рівні: перший - система фінансування, яка фінансується за рахунок програм уряду і установ, які належать державі або виконують національні завдання; другий - фінансування програм і установ з місцевого бюджету.

Вирівнювання фінансування регіональних соціальних сфер, які мають відношення до людського розвитку, відбувається через державні міжбюджетні трансферти. Однак фінансових ресурсів не вистачає, перш за все через неоплатність соціальної сфери, тобто соціальні послуги надаються на безкоштовній основі, що загрожує недостатнім фінансуванням пріоритетних напрямків людського розвитку. Тому необхідно законодавчо підтримувати створення приватних підприємств, установ, організацій, які, поряд із державними, надаватимуть послуги соціального характеру. Це звільнить державу від додаткового фінансування деяких сфер, що мають відношення до людського розвитку, а також сприятиме надходженню додаткових доходів у бюджет, оскільки дані суспільні інститути будуть виступати платниками податків. Однією із переваг даних організацій буде поступове викоринення корупції у соціальній сфері.

Впливають на рівень фінансування сфер, які забезпечують людський розвиток і фінансові нормативи, які використовуються при плануванні та виконанні бюджету. Наразі вони є неоптимальними, і часто нижчими від рівня відшкодування витрат. Такі умови фінансування змушують направляти кошти лише на ті завдання, які визначили пріоритетними у бюджетній політиці держави. Ці завдання фінансуються не на основі їх реальної вартості, а в залежності від суми витрат, запланованих у зведеному державному бюджеті. Існуючі фінансові нормативи, у розрахунку на одного одержувача, для певних галузей економіки є значно заниженими порівняно з обсягами, які експерти вважають «реальною потребою». Так, державне бюджетне фінансування середньої освіти становить лише 67 % від фактичних потреб, дошкільної освіти - 49%, охорони здоров'я – від 48% до 57% в різних областях, культури – від 42 % в областях до 47 % у районах [3, с. 31].

Одним із способів покращення фінансування сфер, які мають відношення до людського розвитку, є вироблення науково обґрунтованих нормативних показників фінансування соціальної сфери та їх реальне відображення у нормативно-правових актах, на які опираються при здійсненні управління.

В сьогodнішніх умовах місцеві бюджети неспроможні у повному обсязі профінансувати соціальну сферу, у переважній більшості коштів вистачає лише на оплату праці працівникам та на виплату різних соціальних доплат, а коштів на покращення інфраструктури людського розвитку (ремонт дошкільних, шкільних закладів, закладів охорони здоров'я, бібліотек, фельдшерських пунктів, забезпечення ліками, підручниками, книжками тощо) не залишається. Важливим є залучення приватних потужних інвесторів, а також коштів фізичних осіб у цей сектор через надання їм певних преференцій. Необхідне зменшення соціальної нерівності через усвідомлену підтримку громадою соціальних проектів, які повинні бути публічно обговорені. Потрібно забезпечити доступ громади до відкритого контролю за використанням коштів, які ідуть на соціальну сферу.

Отже, серед причин неефективності формування механізмів управління людським розвитком в сьогodнішніх умовах можна виділити: відсутність системного підходу при формуванні державної регіональної політики із врахуванням програми людського розвитку; недосконалість нормативно-правової бази, яка б забезпечувала інструменти регулювання політики людського розвитку на регіональному рівні; неефективність діючої системи управління на регіональному та місцевому рівні; відсутність розуміння необхідності впровадження концепції людського розвитку; низьку фінансову спроможність більшості регіонів України щодо фінансування людського розвитку з місцевих бюджетів; недостатній вплив системи формування місцевих бюджетів та трансфертів на економічний розвиток регіонів та, зокрема, на формування окремих статей бюджетів, що стосуються забезпечення людського розвитку регіонів; недостатньо вивчені інструменти стимулювання розвитку регіонів щодо вироблення політики людського розвитку.

Література

1. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
2. Грішнова О. А. Людський розвиток: нач. посіб. – К.: КНЕУ, 2006. – 308 с.
3. Звіт з людського розвитку в Україні 2008 р. Людський розвиток і європейський вибір України // Сайт Організації Об'єднаних націй в Україні. www.un.org.ua.
4. Звіт Цілі розвитку тисячоліття 2000+5 // сайт Організації Об'єднаних націй в Україні. www.un.org.ua.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Атіка, 2005. -204 с.
6. Стратегія економічного і соціально розвитку України (2004–2015 рр.) Шляхом Європейської інтеграції // Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В. М. Гаєць, та ін.; Нац. інститут Стратегічних досліджень, Інститут економіки та прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань Європейської інтеграції України. – К.: ІВУ. Держкомстат України, 2004.– С. 15.
7. Теория управления: социально-технологический подход. Энциклопедический словарь / Под ред. В. Н. Иванова., В. И. Патрушева. – М.: Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
8. Українська економіка: конкурентоспроможність заради соціальної спрямованості // Сайт Інституту стратегічних досліджень. www.niss.gov.ua.