

## ДАВАЇ І АЕУІ ЕЕ АЕІ ЗД ОІ ДААЕЇ І В ЕР АНУЕЕІ ДІ ЦАЕОЕІ І

*Розглянуто формування механізмів управління людським розвитком на регіональному рівні. Проаналізовано складові механізми управління людським розвитком. Визначено причини неефективності формування механізмів управління людським розвитком в нинішніх 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 з форм реалізації соціальної політики є концепція людського розвитку. Її основні цінності становлять основу вироблення принципів соціальної держави. Складові концепції людського розвитку – прожити довге та здорове життя, набувати, розширювати й оновлювати знання протягом усього життя, мати доступ до засобів для існування, тобто забезпечення гідного рівня життя, мають стати основними складовими при ухваленні не лише стратегії розвитку країни, а й бути відображеними у програмах (планах) розвитку країни та регіонів. Водночас 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, в свою чергу, не лише приймає рішення, а й запроваджує їх у життя, і їхні наслідки мають вплив на кожну людину в суспільстві. З огляду на це визначення змісту механізмів управління, вибір інструментів їхнього застосування, як елементів концепції людського розвитку, є вкрай необхідним.

У наукових колах глибоко досліджено питання механізмів управління, однак їхнє поєднання з проблемами людського розвитку на різних рівнях управління державою розкрито недостатньо. Більшість дослідників розглядає механізми управління у загальносуспільному, економічному чи організаційному контексті, а питання механізмів управління людським розвитком потребує комплексного підходу. Серед науковців немає одностайності щодо трактування самого поняття «механізм управління». Найчастіше в науковій літературі наводять таке 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 подає таке 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]. Як бачимо, тут механізм ототожнюється з процесом. В. Я. Малиновський у «Словнику термінів і понять з державного управління» трактує механізм управління так: «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 це поняття доволі широке за своїм змістом, і йому властиві такі риси: механізм управління – це категорія управління; механізм управління є елементом системи управління; за основу механізму взято певну дію, а якщо це процес управління, то механізм виступає процесом, який скерований на використання всіх можливих ресурсів для досягнення заданої мети; механізм управління повинен містити чіткі критерії об'єкта управління; інструментами механізму є набір методів і 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 поставлену мету, закріплено якісні характеристики досягнутого об'єкта, і виникнення нової мети, яку потрібно досягти). Розглядаючи механізм як систему управління, зважають на те, що це має бути цілісна система, яка складається із взаємозалежних підсистем, що охоплюють критерії управління, оцінку управління, елементи об'єкта управління, на які здійснюють вплив різноманітні чинники, на які, використовуючи форми, методи, принципи і засоби управління (тобто механізми), впливатиме суб'єкт управління.

Механізму управління мають бути властиві такі риси – цілеспрямованість, системність, формалізованість, гнучкість та мобільність. Ці якості механізмів управління людським розвитком дають змогу 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 їхнього досягнення і 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 в регіонах України, спонукає до розроблення структури, моделі та сутності механізмів управління ним. Структурно окреслити формування механізму управління людським розвитком можна таким чином: визначення потреб кожної людини, необхідних для реалізації її потенціалу; визначення інтересів, спрямованих на задоволення потреб людини; окреслення цілей людського розвитку – високорозвинута 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 такі складові: організаційна, адміністративна, технічна, економічна, соціальна, комплексна.

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

Необхідність управління людським розвитком визначається різними умовами, в яких здійснюють свою життєдіяльність люди. Зазначимо, що для України характерні доволі 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 такі тенденції: найнижче значення показника індексу регіонального людського розвитку буде у промислових регіонах, зокрема в Донецькій області він становить 0,401, в Луганській – 0,416. Поряд із цим, доволі високі індекси регіонального людського розвитку спостерігаються у відносно бідних регіонах – в Закарпатській та Полтавській областях – 0,511, у Рівненській – 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 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 такі інструменти – програми соціально-економічного розвитку регіонів та держави загалом. 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. Водночас необхідно зосередити увагу на приватних інвестиційних ресурсах населення щодо їхнього спрямування на поліпшення людського потенціалу.

Концепція людського розвитку чітко сформувала цілі, які має досягти суспільство. Вони знайшли своє відображення у програмному документі ООН «Цілі розвитку тисячоліття». Україна, як держава що бажає інтегруватися у світове співтовариство, має 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 вже сформовано основні цілі, які необхідно досягнути для поліпшення показника людського розвитку України. Вони відображені у програмі «Цілі розвитку тисячоліття». Українські науковці відібрали лише шість цілей, які необхідно досягнути до 2015 р. для поліпшення 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 з досягнення визначених цілей, а для моніторингу поставлених завдань задіяні 23 показники. 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 різними для регіонів України. Вони мають будуватися на цілях розвитку людського потенціалу, які є актуальними для України, проте їх необхідно ранжувати, виходячи з аналізу основних потреб регіону та можливостей залучення ресурсів для досягнення поставленої мети.

Відсутність системності при формуванні регіональної державної політики людського розвитку – одна з причин неефективності організаційного механізму управління. Протягом 2007–2011 рр. в Україні доволі 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 р. створено орган виконавчої влади – Міністерство регіонального розвитку та будівництва, проте цілісної програми реалізації державної політики людського розвитку немає. Крім цього, 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 р., яка була прийнята 21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України, забезпечення розвитку людських ресурсів задекларовано однією з основних цілей розвитку регіонів. Однак необхідно враховувати, що людський розвиток за своїм змістом є 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.

Запровадження стратегії розвитку регіонів повинні стимулювати такі інструменти розвитку: угоди щодо регіонального розвитку, програми подолання депресивності окремих територій, державні цільові програми. Однією з вимог, що висувуються до цих документів, є необхідність забезпечення максимальної публічності, що б дало змогу громадянам брати участь в оцінюванні 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. Фінансування потреб галузей, що мають відношення до людського розвитку, відбувається через розподіл фінансових ресурсів бюджетною системою. Тут виділяють два рівні: перший – система фінансування 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, насамперед через неоплатність соціальної сфери, тобто соціальні послуги надаються безкоштовно, що загрожує недостатнім фінансуванням пріоритетних напрямків людського розвитку. З огляду на це 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 ці суспільні інститути будуть

виступати платниками податків. Однією з переваг цих організацій буде поступове викорінення корупції у соціальній сфері.

На рівень фінансування сфер, які забезпечують людський розвиток, впливають 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 спрямовувати кошти лише на ті завдання, які визначили пріоритетними у бюджетній політиці держави. Ці завдання фінансуються не на основі їхньої реальної вартості, а залежно 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 поліпшення 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 сьгоднішніх умовах місцеві бюджети неспроможні в повному обсязі профінансувати соціальну сферу, у переважній більшості коштів вистачає лише на оплату праці працівникам і на виплату різних соціальних доплат, а коштів на поліпшення 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 мають бути публічно обговорені. Потрібно забезпечити доступ громади до відкритого контролю за використанням коштів, які спрямовуються на розвиток соціальної сфери.

Отже, серед причин неефективності формування механізмів управління людським розвитком у сьгоднішніх умовах можна назвати: відсутність системного підходу при формуванні державної регіональної політики з урахуванням 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 рівнях; 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, 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 / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 382 с.
2. Грішнова О. А. Людський розвиток : нач. посіб. / О. А. Грішнова. – К. : КНЕУ, 2006. – 308 с.
3. Звіт з людського розвитку в Україні 2011 р. Людський розвиток і європейський вибір України [Електронний ресурс] // сайт Організації Об'єднаних Націй в Україні. [www.un.org.ua](http://www.un.org.ua).
4. Звіт Цілі розвитку тисячоліття 2000+5 // сайт Організації Об'єднаних націй в Україні. – Режим доступу : [www.un.org.ua](http://www.un.org.ua).
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 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. ін-т стратег. дослідж., Ін-т економіки та прогноз. НАНУ, Мін-во економіки та з питань європ. інтеграції України. – К. : ІВУ, Держкомстат України, 2004. – с. 15.
7. Теория управления: социально-технологический подход : энциклоп. сл. / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. – М. : Муницип. мир, 2004. – 672 с.
8. Українська економіка: конкурентоспроможність заради соціальної спрямованості [Електронний ресурс] // Сайт Інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).