

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Вдовенко Станіслав Михайлович

УДК 330.341.009 (477.51)

**СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ОСНОВИ
РЕФОРМУВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ
В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОЇ ЕКОНОМІКИ**

Спеціальність 25.00.04 – регіональне управління

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Українській Академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник:

доктор економічних наук, професор
Сич Євген Миколайович, завідувач кафедри фінансів, економіки і маркетингу Чернігівського технологічного інституту, заслужений діяч науки і техніки України.

Офіційні опоненти:

доктор філософських наук, професор, академік АПН України
Кремень Василь Григорович, президент АПН України, заслужений діяч науки і техніки України;

кандидат економічних наук, доцент
Гейдор Іван Іванович, заступник директора науково-дослідного фінансового інституту при Міністерстві фінансів України.

Провідна установа

– Державна академія керівних кадрів освіти Міністерства освіти України, кафедра гуманітарної освіти та виховання (м. Київ).

Захист відбудеться “26” лютого 1999 р. 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.26.810.01 в Українській Академії державного управління при Президентові України за адресою: 252057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, к.201.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України (252057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий “25_” _січня_ 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Логунова М.М.

Загальна характеристика роботи

Вступ. Здійснення глибоких реформаційних процесів, створення сучасної системи суспільних відносин, впровадження технології демократичного управління спонукає до назрілих перетворень в гуманітарній сфері, яка покликана забезпечити розвиток творчого потенціалу людини, становлення нових ідеалів, збереження традицій народу. Визначене завдання актуалізує розробку концепцій реформування гуманітарної сфери, проведення наукових досліджень, вивчення і впровадження кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду у практику управління.

Актуальність теми дослідження. Перехід від адміністративно-командної системи, планового ведення господарства та монополізму до ринкової багатоукладної економіки створив умови і реальні можливості включити в дію економічні, людські фактори для підвищення рівня матеріального виробництва, розвитку гуманітарних систем, більш повного забезпечення потреб суспільства.

За останні роки відбулись значні ринкові перетворення в економічному просторі, які привели до стабілізації і поступового нарощування виробництва, утвердження різних форм власності. В подальшому особливого значення набуде такий фактор, як вдосконалення державного і регіонального управління гуманітарною сферою. Актуальність питання в тому, що гуманітарні системи повинні реформуватись таким чином, щоб прискорювати ринкові перетворення, а не гальмувати їх.

На даному етапі розвитку суспільства державне управління має вертикальну підпорядкованість і ступеневу структуру виконавчої гілки влади з визначеним для кожного рівня впливом на економіку та гуманітарну сферу.

Особливе місце в системі державного управління займає управління регіоном (область – район), як основною ланкою територіального устрою держави. В дисертації регіон розглядається як цілісна система, яка складається з двох основних частин: виробничої сфери та невиробничої – гуманітарної, які взаємозв'язані, взаємозалежні, взаємодоповнюють одна одну. Реформування першої створює передумови для функціонування другої; реформування гуманітарної сфери позитивно впливає через науково-технічний прогрес, кваліфікацію кадрів, їх духовний і фізичний розвиток на регіональну економіку. Таким чином досягається мета реформування суспільства – створення соціально-орієнтованої економіки, покращення життєвого рівня населення, що проживає на території регіону.

Практика і теорія управління регіоном, його гуманітарною сферою знаходиться в стані формування і потребує уваги як науковців, так і практиків управлінців.

Теоретичні та практичні аспекти державного і регіонального управ-

ління розглянуті в багатьох працях вчених і спеціалістів – А.М. Алексюка, Ф.Г. Бурчака, І.А. Василенка, Б.А. Гаєвського, Є.А. Гансова, А.М. Груші, О.А. Єпіфанова, В.І. Журавля, М.З. Згуровського, В.М. Князева, В.Е. Козака, В.Є. Коломойцева, В.І. Кравченка, В.Г. Кременя, С.В. Крисюка, Ю.П. Лебединського, В.І. Лугового, Ю.М. Мальчина, В.К. Майбороди, Н.Р. Нижник, В.М. Паламарчука, В.Ф. Погорілка, В.М. Пономаренка, М.М. Поплавського, Г. Райтта, Ю.І. Римаренка, В.Ф. Савченка, В.І. Сенченка, Є.М. Сича, В.А. Скуратівського, А.І. Смородіна, Дж.Ю. Стиглиця, Г.Л. Таукача, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, А.Д. Ярменчука та ряду інших.

Однак в даних наукових дослідженнях не в повній мірі відображені сучасні регіональні особливості соціально-економічної ситуації, проблеми управління регіоном як цілісною структурою, недостатньо вивчені взаємозв'язки регіонального управління з комплексом “економіка – гуманітарна сфера – населення”. У зв'язку з цим особливої уваги потребує розгляд гуманітарної сфери як сукупності соціально-орієнтованих систем, вдосконалення регіонального управління ними як власністю місцевих органів влади, вивчення структури, особливостей та напрямків подальшого їх розвитку в умовах перехідного періоду.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація пов'язана з виконанням наукових досліджень в Українській Академії державного управління при Президентові України по темі: “Соціальний розвиток і соціальна політика: основні тенденції і проблеми розвитку” та Чернігівському технологічному інституті по темі: “Дослідження і розробка напрямків розвитку економіки Чернігівського регіону в умовах переходу до ринку на 1997-2000рр.”, № 9-Е. Результати досліджень, покладених в основу дисертації, використані при розробці документів: “Основні напрямки щодо реалізації в області програми діяльності Кабінету Міністрів України на 1997-2000рр.”, розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації від 20.02.1997р., № 95; “Основні напрямки соціальної політики на 1997-2000рр.”, розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації від 28.11.1997р., № 649; “Концепція реформування управління освітою” облдержадміністрації та “Реформування охорони здоров'я населення”, рішення сесії Чернігівської обласної ради від 31.01.1997р.; “Реформування професійно-технічної освіти області”, розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації від 31.03.1997р., № 173.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо удосконалення регіонального управління реформуванням гуманітарної сфери, яка забезпечує в перехідний період практичне здійснення державних та регіональних соціальних програм.

У межах поставленої мети дослідження були визначені наступні завдання:

- * дослідити роль і місце регіонального управління в структурі влади;
- * провести комплексний аналіз тенденцій та закономірностей розвитку економіки регіону як важливої передумови реформування гуманітарної сфери;
- * розробити систему диференційованих підходів і методів в діяльності державних та регіональних органів влади до управління об'єктами різних форм власності;
- * дати визначення поняття “гуманітарна сфера регіону”, її систем, підсистем та головних ланок;
- * дослідити бюджет як інтегральний показник якості управлінської праці, ціль управління та основний засіб забезпечення функціонування гуманітарної сфери;
- * удосконалити показники оцінки діяльності закладів освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту населення в перехідний до соціально-орієнтованої економіки період.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в розробці методів, способів та шляхів вдосконалення системи регіонального управління реформуванням гуманітарної сфери в умовах становлення ринкових відносин, зокрема:

- визначені тенденції ринкової трансформації економіки регіону (створення ефективного власника, подолання монополізму, роздержавлення майна, створення конкурентного середовища і т. ін.); структурні зрушення в територіальному розподілі праці та напрямки подальшого розвитку економічного сектору (стабілізація пріоритетних галузей, визначення найбільш конкурентноздатних структур, інвестиційна підтримка прогресивних виробництв), як передумови цілеспрямованого реформування гуманітарної сфери;

- введено нове поняття “гуманітарна сфера регіону” як сукупність невиробничих соціально-орієнтованих систем, які, взаємодіючи, взаємодоповнюючи одна одну, забезпечують надання послуг освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення, його духовний та фізичний розвиток; вона об'єднує різні за призначенням системи в цілісну структуру за ознакою спільності багатьох функцій (забезпечення достатнього освітнього та професійного рівня, соціального захисту членів суспільства, формування гуманістичних ідеалів, ведення здорового способу життя, збереження історичних традицій і т. ін.), мети та завдань, без комплексного реформування якої неможливе створення соціально-орієнтованої економіки регіону;

- розширено поняття “регіон” як складна, багатокomпонентна, ди-

намічна, багатомірна, функціональна, комплексна система “область – район” з різнорівневими горизонтальними і вертикальними зв’язками, зовнішніми впливами та внутрішніми процесами, яка відображає єдність виробничої і гуманітарної сфер, адміністративний устрій, територіальну цілісність, різноманітність об’єктів управління різних форм власності та регіональний рівень в структурі влади держави;

- виявлені та досліджені економічні, адміністративні, соціальні і правові напрямки взаємозв’язку, взаємодії та взаємозалежності державного управління регіоном з комплексом “економіка – гуманітарна сфера – населення” з метою забезпечення його функціонування у відповідності до потреб перехідного періоду;

- досліджено бюджет регіону як інтегральний показник якості праці керівних кадрів, ціль управління та засіб забезпечення функціонування гуманітарної сфери;

- обгрунтовано необхідність впровадження критеріїв оцінки економічної ефективності (співставності витрат і результатів, самозабезпечення, господарської та комерційної діяльності, економії коштів та ресурсів) в роботі закладів освіти, охорони здоров’я, культури, соціального захисту населення адекватних сучасному етапу розвитку суспільства;

- розроблені та запроваджені нові підходи до реформування управлінських структур гуманітарної сфери (за напрямками розвитку змісту, форм і методів діяльності, вдосконалення інформаційно-аналітичного блоку, впровадження засад економічної ефективності, підготовки та перепідготовки кадрів у відповідності до сучасних потреб, незалежного інспекторського контролю) на системно-функціональних принципах і науковому розподілі праці.

Методологія та методика дослідження. Теоретико-методологічну основу дисертації складають праці Платона, Аристотеля, М. Грушевського, Л. Абалкіна, В. Гейця, М. Долішнього, Дж. Кейнса, В. Леонтьєва, І. Лукінова, Г. Попова, М. Фрідмана, Г. Хауштейна, М. Чумаченка та ін.

В процесі дослідження використовувались нові закони і підзаконні акти нашої держави, а також колективні та індивідуальні монографії, наукові статті, періодичні видання та статистичні зведення.

Зміст поставлених у дисертації питань розкривається у світлі нового політико-економічного та правового мислення з орієнтацією на гуманізацію і пріоритет загальнолюдських і особистісних цінностей. У дослідженні застосовуються методи як загальнонаукового, так і прикладного пізнання, комплексний, системний підхід, структурно-функціональний, логічний, порівняльний аналіз, які розкривають сутність реформування – створення соціально-орієнтованого суспільства.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки дисертаційного дослідження мають значення для

подальшого поглибленого вивчення ролі функцій гуманітарної сфери регіону в процесі реалізації завдань перехідного періоду; матеріали дослідження можуть бути використані у викладанні курсів соціології, теорії та історії економічних вчень та державного управління, політології, в роз'ясненні населенню актуальних питань соціально-економічного розвитку країни. Запропоновані висновки і пропозиції сприятимуть поліпшенню державного управління розвитком гуманітарної сфери, удосконаленню діючого законодавства і розробці нових нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в умовах перехідної економіки. Одержані результати дозволяють створити модель оновлення навчального процесу при складанні вузівських програм і навчальних планів, а також у підвищенні кваліфікації державних службовців та працівників сфери місцевого самоврядування.

Результати дослідження впроваджені в роботі Чернігівської обласної державної адміністрації у вигляді “Концепції реформування гуманітарної сфери”, в діяльності місцевих органів влади у вигляді рекомендацій “Місцеві податки і соціальний захист населення”.

Особистий внесок здобувача. Основні теоретичні положення та розробки в межах дисертаційного дослідження, зокрема ті, які характеризують його наукову новизну і практичне значення результатів одержані дисертантом особисто. Теоретичні результати та ідеї досліджені автором самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися на засіданнях кафедр соціальної та гуманітарної політики та управління містом в Українській Академії державного управління при Президентові України. Результати дисертаційного дослідження розглядалися також на кафедрі фінансів, економіки і маркетингу Чернігівського технологічного інституту при проведенні наукових досліджень в сфері економічної політики, теорії та історії економічних вчень, а також в процесі викладання проблем соціальної політики слухачам гуманітарної сфери в інституті підвищення кваліфікації кадрів регіону.

Окремі положення дисертаційного дослідження доповідались і отримали позитивну оцінку на парламентських слуханнях “Свобода слова в Україні” у Верховній Раді України (1997 р.); нарадах в адміністрації Президента з питань гуманітарної політики та соціального захисту населення (1996–1998 рр.); Кабінеті Міністрів України, Міністерстві освіти України (1998 р.); Чернігівській обласній державній адміністрації (1996 – 1998 рр.); здобуті висновки та положення виносилися також на розгляд науково-практичних конференцій.

Публікації з теми. Результати дисертаційного дослідження викладені в 6 наукових працях автора загальним обсягом 2,6 друкованих аркушів, опублікованих у фахових виданнях. Всі опубліковані статті за темою дисертації належать автору.

Структура і обсяг дисертації. Мета і завдання дисертаційного дослідження визначили логіку і структуру роботи, яка складається з вступу, трьох розділів та додатку. Обсяг роботи становить 171 сторінку машинописного тексту, де наведено 15 рисунків, 29 таблиць і 1 додаток. Список використаних джерел містить 114 найменувань. Додаток на 6 сторінках має 5 рисунків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **“Вступі”** обґрунтована актуальність, визначені мета і завдання дисертаційної роботи, охарактеризовані наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, визначені методологічна та джерельна база, окреслені відомості про апробацію та структуру дослідження.

Перший розділ – **“Теоретичні та практичні передумови розвитку гуманітарної сфери”**. В даному розділі автором зроблено аналіз сучасного стану досліджень реформування гуманітарної сфери. Цій проблемі присвячена значна кількість наукових праць. Розроблені культурно-інформаційна теорія освіти та принципи національної освітньої політики, достатньо вивчені методи системного аналізу і функціонально-вартісного підходу в охороні здоров'я, розглянуті основи формування і функціонування потенціалу культури. В монографії Академії наук України **“Економічні дослідження”** розкриті питання формування соціальної політики та розвитку економічних механізмів в невиробничій сфері. Цікаві дослідження проведені Світовим банком в роботі **“Україна. Соціальна сфера в перехідний період”**, де на основі аналізу зроблена оцінка соціальних програм, та викладені рекомендації відносно адресності соціального захисту населення.

В той же час в наукових працях розглядаються окремо системи освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення без достатнього вивчення їх як частини єдиного гармонійного цілого – гуманітарної сфери, у їх взаємозв'язку та взаємозалежності. Не в повній мірі досліджений регіональний рівень реформування гуманітарної сфери на системно-функціональних принципах та організаційно-управлінські відносини регіональних органів влади з гуманітарними системами.

Дослідження, проведені в дисертації, показали, що на першому етапі реформування управлінські зусилля в основному зосереджувались на економічному секторі регіону. Розвиток ринкових процесів, відмова від старих структур і методів управління пожвавили виробництво, створили передумови для реформування гуманітарної сфери. В роботі регіон розглядається як система, що складається з двох основних частин – виробничої і гуманітарної (невиробничої), з послідуєчим аналізом їх складових систем і підсистем, головних і другорядних ланок, взаємодії в умовах фінансової

недостатності, взаємною залежністю, впливом одна на одну в умовах становлення ринку при регулюючих діях держави.

На основі аналізу статистичних даних та узагальнення практичного досвіду зроблено висновок, що гуманітарна сфера не в повній мірі виконує свою функцію щодо забезпечення науково-технічного прогресу, підготовки і перекваліфікації кадрів у відповідності з вимогами ринку, недостатньо впливає на покращення демографічної ситуації, стану здоров'я населення, його духовний і фізичний розвиток та соціальний захист. Відставання від ходу реформ в економіці і потреб суспільства справило негативний вплив і на стан самих гуманітарних систем. Споживаючи біля 90 відсотків регіонального бюджету, вони залишаються затратними, громіздкими, не досить ефективними, мають внутрішні проблеми, які негативно впливають на оплату праці, кадрове та матеріально-технічне забезпечення. Процесу пристосування до реалій, напрацюванню досвіду життєдіяльності в ринкових умовах заважає консервативність управлінських кадрів. Ускладнює ситуацію й те, що раніше в освіті – створювались навчальні заклади без врахування демографічної ситуації, особливо в сільській місцевості, в охороні здоров'я – орієнтація робилась на стаціонарне лікування, в культурі – на професійні колективи, а в соціальному захисті населення – на пільги.

В процесі розподілу власності заклади освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту були передані у власність рад і управління регіональних органів виконавчої влади, можливості яких обмежені та неоднакові; це привело в ряді регіонів до механічного скорочення, закриття, ліквідації закладів, руйнування цілісних систем та набутого потенціалу.

Ідея реформування на практиці не виправдано спрощується до тези – приведення гуманітарної сфери у відповідність з можливостями фінансування. Рівень проблем гуманітарної сфери, їх гострота в Чернігівському регіоні особлива в зв'язку з тим, що область аграрна, малонаселена, з найскладнішою в державі демографічною ситуацією. З метою їх вирішення в дисертації дане визначення поняття “гуманітарна сфера регіону”, під яким розуміється сукупність невиробничих, соціально орієнтованих систем, які взаємодіючи, взаємодоповнюючи одна одну, забезпечують надання послуг освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення, його духовний та фізичний розвиток. Дане поняття ширше, ніж раніше вживане “соціальна сфера”, воно більш повно характеризує мету реформування, його орієнтацію на загальнолюдські цінності і конкретну особистість. Гуманітарна сфера об'єднує різні за призначенням системи в цілісну структуру за ознакою спільності багатьох функцій, мети та завдань. Соціально-орієнтоване суспільство неможливо створити без забезпечення розвитку гуманітарної сфери, на яку покладено практичне здійснення цього завдання. Гуманітарна сфера складається з чотирьох основних систем – освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту населення. Під

системами гуманітарної сфери розуміються цілісні структури, що формуються з підсистем, кожна з яких забезпечує досягнення конкретної мети – навчання, виховання, лікування, соціального захисту населення.

Слід зауважити, що підсистеми теж мають свою структуру і специфіку, а характерні функції доповнюються функціями, які мають спільний загальний характер. Якраз системо-функціональний підхід і повинен бути підставою для реформування та видозмін систем з метою забезпечення економічної ефективності та необхідного рівня їх діяльності.

Особливістю гуманітарних систем також є те, що кожна з них має головну ланку (підсистему), втрата якої може привести до деформації, а то й до ліквідації всієї системи. Автором доведено, що в освіті – це середня школа, в охороні здоров'я – центральна районна лікарня, в соціальному захисті – центри соціальної допомоги, а в культурі – районні будинки культури (рис.1).

В дисертації дано визначення поняття управління гуманітарною сферою в перехідний період, як впливу регіональних органів влади на об'єкти гуманітарної сфери з метою збереження цілісності систем, упорядкування закладів, забезпечення якісних параметрів та подальшого розвитку у відповідності з потребами ринку. Пріоритетне завдання – збереження цілісності систем і їх подальшого розвитку, може бути досягнуте на системо-функціональних принципах реформування шляхом вивчення функцій систем як цілісного організму та всіх підсистем, визначення тих з них, які повинні змінюватись, частково чи повністю скорочуватись, передаватись іншим підсистемам, або навіть іншим системам гуманітарної сфери.

В дисертації розроблений механізм передачі функцій дошкільного виховання комплексам школа-сад, школа-родина, сімейним дитячим будинкам і т.д. Функція надання середньої освіти в професійно-технічних училищах передається середнім школам; це має економічну і соціальну спрямованість. Об'єднуються також функції професійно-технічної освіти, ліцеїв, коледжів, вищих навчальних закладів з метою надання ступеневої неперервної освіти обдарованим категоріям учнів. Такі ж практичні наслідки має реформування і інших систем гуманітарної сфери. Таким чином не втрачається цілісність систем, зберігається матеріально-технічна, наукова база, підвищується ефективність діяльності.

Важливе значення на думку дисертанта мають джерела фінансування реформ в гуманітарній сфері, як традиційні – бюджетні, так і нові – відповідні ринковим умовам. Гуманітарні галузі, не будучи в повному розумінні виробничими, мають підсистеми, які здатні до певного самозабезпечення, економії та раціонального витрачання коштів. Економічна діяльність стає одним з пріоритетних напрямків в управлінні гуманітарною сферою. Виходячи з досліджень, зроблено висновки про необхідність програмно-цільового підходу до розвитку гуманітарної сфери регіону.

У другому розділі – **“Вдосконалення форм і методів державного управління реформуванням гуманітарної сфери регіону”** – показано, що в умовах скорочення бюджетних асигнувань, зростання цін на

Гуманітарна сфера

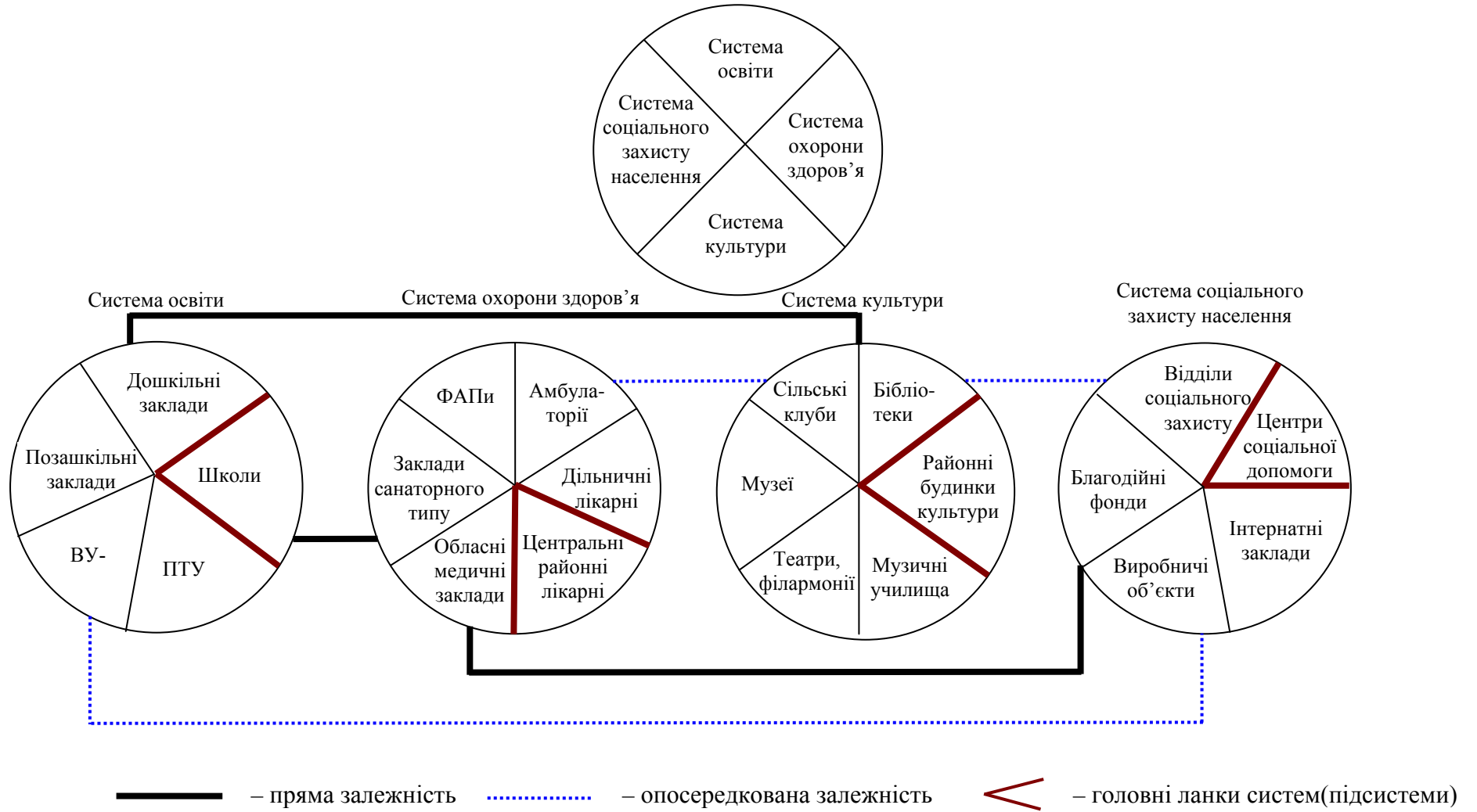


Рис. 1. Функціональна схема гуманітарної сфери, її систем, підсистем та головних ланок

енергоносії, паливо, матеріальні ресурси гуманітарна сфера регіонів знаходиться в важкому стані. В зв'язку з цим багатократно зростає роль такого суб'єктивного фактору, як державне та регіональне управління, посилення його впливу на реформаційні процеси в освіті, охороні здоров'я, культурі та соціальному захисті населення.

Досліджені зв'язки державного управління з регіональним комплексом “економіка – гуманітарна сфера – населення”. Доведено, що головною ланкою в територіальному устрої держави є регіон (“область – район”) – складна, багатокomпонентна, динамічна, багатомірна, функціональна структура з різноманітними і різнорівневими, вертикальними і горизонтальними зв'язками, зовнішніми впливами, внутрішніми процесами, які можуть зберігати або порушувати її рівновагу як системи при певних обставинах, в тому числі суб'єктивних діях органів влади. Виявлена також головна ланка в системі державного управління – районна державна адміністрація (РДА).

На основі аналізу доведено, що одним із чинників, який призвів до негативних наслідків в діяльності гуманітарної сфери регіонів було відставання державного управління від ринкових процесів, орієнтація місцевих органів влади на адміністративні методи управління. Найважливіша функція регіональних органів влади в умовах недосконалості законодавства – з'єднати центральний стратегічний рівень державного управління гуманітарною сферою з діяльністю органів місцевого самоврядування, забезпечити їх узгодженість, взаємодію і взаємозв'язок, об'єднати спільною метою – покращенням життєвого рівня населення конкретного регіону.

В дисертації визначені принципи взаємодії державних органів влади регіону на “вході” з тими об'єктами управління, котрі виробляють продукцію, забезпечують бюджет і на “виході” з тими, хто споживає бюджет, тобто з гуманітарною сферою. Обґрунтована необхідність в умовах змін в соціально-економічних відносинах перегляду застосування тих чи інших управлінських категорій. Показано, що на даному етапі розвитку суспільства адміністративні методи управління регіоном уже не відповідають потребам об'єктів управління, вступають з ними в протиріччя.

Перенесення управлінських акцентів на рівень “регіону” вимагає якісно нових знань, умінь та навичок кадрів державного управління. Реформування регіональних гуманітарних систем вимагає впровадження нових організаційно-управлінських структур. На думку автора обґрунтованим є перехід від управління підсистемами гуманітарної сфери до системно-функціональних принципів. Структура управління системою освіти, яка впроваджується, адекватна сучасному етапу розвитку регіону, здатна реагувати на мінливу ситуацію в соціально-економічному просторі. Визначені також програми і терміни поетапного реформування інших систем гуманітарної сфери.

На основі аналізу статистичних даних про стан гуманітарної сфери розроблені показники оцінки діяльності її закладів, які враховують як традиційні вимоги, так і нові стандарти, нормативи та завдання. В ринкових умовах на перший план виходять показники ефективності господарювання. Тому діяльність гуманітарної сфери в умовах ринку передбачає встановлення відповідності між отриманими результатами і понесеними витратами (принцип економічності). На прикладі діяльності закладів освіти пропонується узагальнюючий показник економічної ефективності для гуманітарної сфери (систем і підсистем) за формулою:

$$E = \frac{D}{Z}, \quad (1)$$

де D – загальні надходження на утримання (бюджетні і позабюджетні);

Z – загальні витрати встановлюються за статтями.

$$D = D_{\text{б}} + D_{\text{г}} + D_{\text{п}} + D_{\text{с}} + D_{\text{інші}}, \quad (2)$$

де $D_{\text{б}}$ – планові надходження від бюджету;

$D_{\text{г}}$ – доходи від господарської діяльності;

$D_{\text{п}}$ – доходи від платних послуг;

$D_{\text{с}}$ – спонсорська допомога;

$D_{\text{інші}}$ – доходи від інших видів комерційної діяльності.

Щодо умов забезпечення діяльності закладів гуманітарної сфери в перехідний період, то вирішальним є ресурсний потенціал, кадровий склад, співставність управлінських структур і завдань гуманітарної політики, відповідність критеріїв оцінки діяльності сучасному етапу розвитку суспільства, специфіка регіонів і т.д.

В зв'язку з тим, що гуманітарні системи мають спільні функції, вирішують ряд загальних завдань, автор робить висновок про зростання координуючої ролі гуманітарних відділів обласних та районних державних адміністрацій, особливо в перехідний період.

Третій розділ – **“Організаційно-економічний механізм взаємодії регіонального бюджету з гуманітарною сферою”** – містить дослідження бюджету як головного інструменту державного управління по комплексному розвитку регіону, інтегрального показника якості управлінської праці, цілі управління, засобу забезпечення гуманітарної сфери, дійового фактору зворотного впливу на виробництво. Систематичний аналіз бюджету, джерел надходжень і напрямків витрат є індикатором стану справ в регіоні, дає можливість робити своєчасні висновки, змінювати вектор управлінських зусиль, вносити обгрунтовані корективи в стратегію і тактику реформування, сприяє поступовому відходу від адміністративних методів управ-

ління.

В дисертації вивчені практичні аспекти взаємодії бюджету і гуманітарної сфери на принципі балансу надходжень і витрат, можливостей і потреб. Бюджет зв'язує регіон в єдиний організм, цілісну соціально-економічну систему. Розробка, прийняття та здійснення бюджету ознака самостійності регіонів у вирішенні перспективних і поточних завдань, підвищує відповідальність органу влади за стан справ. Якраз достатність надходжень до бюджету урівноважує регіон як функціональну, багатокомплексну систему (рис. 2), де спостерігається подвійна, зворотна взаємозалежність об'єктів управління економіки і гуманітарної сфери. Під впливом регулюючих факторів державного управління народногосподарський комплекс забезпечує надходження до бюджету; орган влади, який керує бюджетом, фінансує гуманітарну сферу і в зворотному напрямку інвестуючи виробництво та впливаючи на нього через гуманітарну сферу – науку, освіту, охорону здоров'я та культуру; стимулює ріст виробництва, що знову дає приріст надходжень до бюджету. Значна частина коштів через бюджет використовується також на соціальний захист непрацюючого населення.

В перехідний період зазнають зміни функції бюджету на регіональному рівні. В роботі здійснено аналіз функцій бюджету регіону, як традиційних – фінансування гуманітарної сфери, прогнозування, уповноваження, контролю, так і притаманних ринковому простору – конкуренції, обмеження, пріорітизації, бронювання і страхування, сполучення, інформації, координації, об'єднання і т. ін. На основі співставлення витрат бюджету та визначення їх значимості для соціально-економічного розвитку регіону зроблено висновок, що головною функцією бюджету є фінансування гуманітарної сфери, а в цій частині забезпечення підготовки кадрів для бюджетної та інших галузей у відповідності до потреб.

В перехідний період гуманітарна сфера недостатньо зреагувала на переорієнтацію суспільства від дефіциту трудових ресурсів до зростання безробіття. В дисертації досліджено перевищення пропозиції робочої сили над попитом, виявлені невідповідності, особливо в регіонах з критичною ситуацією, запропоновані підходи до уявлення ситуації, визначені головні та другорядні чинники, як то розвиток економіки та інфраструктури, інвестиції, підготовка кадрів, демографічна ситуація і т. ін., які забезпечують рівновагу на ринку праці. На основі аналізу зроблено висновок, що всі функції бюджету в тій чи іншій мірі впливають на реформування гуманітарної сфери.

В нових умовах змінюються не тільки функції бюджету, а й методи його формування. В роботі запропонований для місцевих бюджетів, як найбільш прийнятний при дефіциті надходжень, “нульовий метод”, коли бюджет формується на відповідний рік з реструктуризацією боргів минулих періодів.

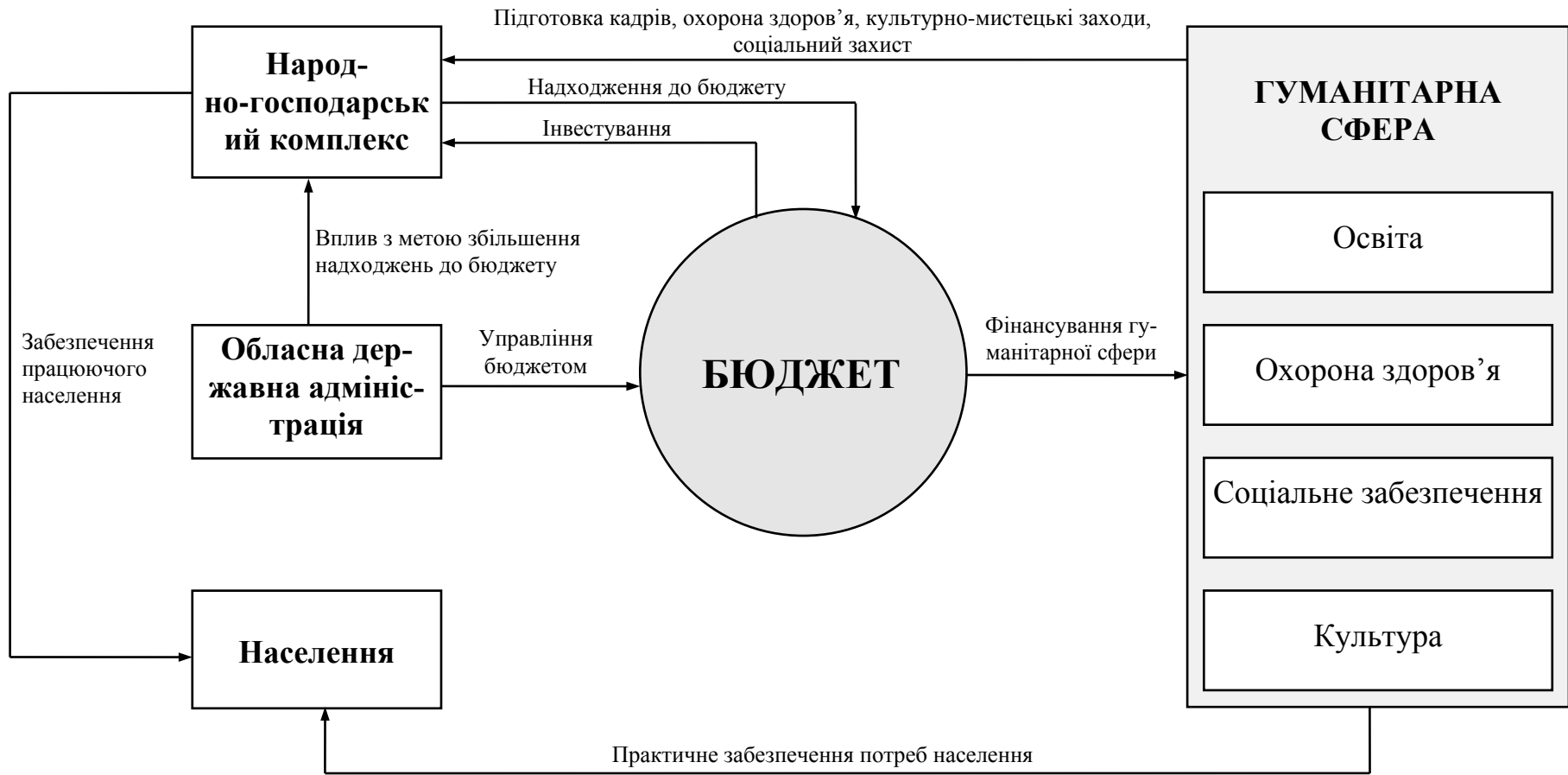


Рис. 2. Функціональна організаційно-економічна модель регіону "Вхід-Вихід"

ВИСНОВКИ

На першому етапі державотворення гуманітарна сфера регіону не в повній мірі виконувала головну функцію – забезпечення науково-технічного прогресу, підготовки і перекваліфікації кадрів, покращення демографічної ситуації, стану здоров'я, духовного та фізичного розвитку населення, його соціального захисту. Відставання від ходу реформ в економіці та потреб суспільства справило негативний вплив і на стан самих систем гуманітарної сфери. Узагальнення отриманих результатів дослідження дозволяє зробити ряд загальних висновків.

1. На основі аналізу стану та тенденцій розвитку регіону на прикладі діяльності органів влади Чернігівської області визначені пріоритети та напрямки подальшого реформування економіки як передумови ефективного функціонування гуманітарної сфери. Обгрунтована необхідність диференційованих методів і ступенів впливу державних органів влади на різні за власністю об'єкти господарювання та застосування моделювання управлінських відносин, утворення управлінських структур відповідних динамічній ситуації перехідного періоду.

2. Проведені дослідження показали, що в адміністративно-територіальному устрої держави базовим рівнем є район, а в структурі влади відповідно – районна державна адміністрація. Головне завдання полягає у вдосконаленні її взаємодії з іншими гілками та рівнями влади, посиленні координації, усунення протиріч законодавчого характеру шляхом делегування повноважень та впровадження договірних механізмів.

3. Визначення специфіки регіону, дослідження регіональних особливостей, головних ланок, пріоритетних “точок росту” дало можливість виявити прямий взаємозв'язок і взаємозалежність по лінії “економіка – гуманітарна сфера – населення” та визначити шляхи подальшого реформування, внести корективи та обгрунтувати необхідність посилення регулюючих факторів з боку державних і регіональних органів влади на хід реформ.

4. Введення поняття “гуманітарна сфера регіону” та визначення її систем і підсистем, загальності і специфіки функцій в перехідний період дало можливість зробити висновок про відставання її реформування від процесів, що відбуваються в суспільстві, визначити напрямки та корекцію функцій, а також здійснити реформування ряду управлінь на системно-функціональному принципі.

5. Дослідження кінцевого продукту діяльності гуманітарної сфери, як такого, що в матеріальному виразі проявляється через певні періоди, дозволило визначити показники якості її роботи, а також критерії оцінки діяльності, доповнити їх показниками участі в ринкових перетвореннях, реагування на зміни в матеріальному середовищі на основі попиту і пропозиції, самозабезпечення та економії коштів і ресурсів.

6. Доведена необґрунтованість підходу регіональних органів влади до реформування гуманітарної сфери на принципі приведення її у відповідність до можливостей фінансування. Запропоновано реформування на системно-функціональному принципі, збереження і розвиток головних ланок, та скорочення витрат за рахунок перерозподілу функцій, перегляду штатних розкладів, об'єднання закладів та створення нових, більш ефективних систем. Визначена мета реформування – впорядкування, збереження позитивних надбань, покращення якісних характеристик і забезпечення подальшого розвитку на базі вітчизняного та зарубіжного досвіду.

7. Дослідження ролі і місця бюджету як інтегрального показника якості управлінської праці, головного інструмента влади, цілі управління і засобу функціонування гуманітарної сфери дало можливість зробити висновок, що забезпечення реформування освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, є головною функцією бюджету і його необхідно проводити на основі балансу потреб і можливостей, надходжень і витрат. Вивчення бюджету на основі схеми “вхід-вихід” показує, що він зв'язує регіони в єдиний організм, цілісну функціональну систему. В роботі зроблено висновок про необхідність реформування системи місцевих податків, збільшення їх питомої ваги в загальних надходженнях.

8. В ході дослідження виявлено ряд протиріч і невідповідностей на регіональному рівні – між різними гілками та рівнями влади, потребами населення і можливостями регіональної економіки, завданнями, які покладені на гуманітарну сферу, її фінансуванням та матеріально-технічним забезпеченням, між різним економічним станом регіонів і необхідністю виконання законодавчих актів, потребами ринкової економіки і кваліфікацією кадрів; вказані шляхи і напрямки їх послаблення і усунення.

9. Розроблені практичні рекомендації головам районних державних адміністрацій щодо поліпшення управління регіонами в перехідний період, які полягають в диференціації підходів до об'єктів різних форм власності, орієнтації на економічні методи управління, обґрунтована необхідність проведення роботи з кадрами та резервом державних службовців і їх навчанням з метою прискорення адаптації до нових умов.

Список опублікованих праць за темою дисертації

Вдовенко С.М. Про деякі аспекти вдосконалення управління реформуванням гуманітарної сфери на Чернігівщині // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5-7. – С. 100-114.

Вдовенко С.М. Вдосконалення управління регіоном // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 114-126.

Вдовенко С.М. Управління освітою в перехідний період. Стан, тенденції. Напрямки реформування та критерії оцінки // Вісник УАДУ. – 1998. – №3. – С. 176-181.

Вдовенко С.М. Бюджет і управління гуманітарною сферою регіону // Вісник Чернігівського технологічного інституту. “Економіка”. – 1998. – №5. – С. 26-34.

Вдовенко С.М. Вдосконалення умов забезпечення діяльності гуманітарних систем на основі наукової організації управлінської праці // Вісник Чернігівського технологічного інституту. “Економіка”. – 1998. – № 7. – С. 157-162.

Вдовенко С.М. Регіональні аспекти реформування соціального захисту населення // Вісник Чернігівського технологічного інституту. “Економіка”. – 1998. – № 7. – С. 162-168.

Анотація

Вдовенко С.М. Соціально-економічні та управлінські основи реформування гуманітарної сфери регіону в умовах перехідної економіки. – Рукопис

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – регіональне управління. – Українська Академія державного управління при Президентові України, Київ, 1998.

В роботі здійснено комплексний аналіз механізмів регіонального управління реформуванням гуманітарної сфери. Розглянуті передумови, тенденції перехідного періоду. Розроблено системно-функціональний механізм реформування освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту. Визначено зовнішні та внутрішні чинники, які забезпечують рівновагу гуманітарних систем. Досліджено взаємозв'язок регіонального управління з комплексом “економіка – гуманітарна сфера – населення”. Доповнені показники оцінки діяльності закладів гуманітарної сфери, які враховують її участь в ринкових перетвореннях. Запропоновані структури управління, адекватні потребам перехідного періоду. Проаналізовано бюджет, як інтегральний показник якості управлінської праці та його функції.

Зроблено висновок про те, що збалансований бюджет зв'язує регіон в єдиний комплекс, цілісну систему, забезпечує його рівновагу, виконує головну функцію – фінансування гуманітарної сфери. Доведено зростання ролі місцевих податків і зборів у вирішенні питань соціального захисту населення.

Ключові слова: гуманітарна сфера, регіон, регіональне управління, ринкові перетворення, системно-функціональний підхід, перехідний період, розвиток, взаємозалежність, тенденції, показники, напрямки, функції, моделі, методи.

Аннотация

Вдовенко С.М. Социально-экономические и управленческие основы

реформирования гуманитарной сферы региона в условиях переходной экономики. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.04 – региональное управление. – Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 1998.

В работе осуществлен комплексный анализ механизма регионально-го управления реформированием гуманитарной сферы. Изучено состояние и направления развития основных систем гуманитарной сферы – образования, охраны здоровья, культуры и социальной защиты населения. Доказано, что системы имеют целый ряд общих функций, задач и проблем; их объединяет общая цель – создание социально-ориентированного общества. Предпосылками для реформирования гуманитарной сферы являются рыночные изменения в экономике региона. Наблюдаются следующие тенденции: ускорение рыночной трансформации производства, утверждение различных форм собственности, стабилизация экономических показателей. На данном этапе актуальность реформирования гуманитарных систем подтверждается их влиянием на экономику через научно-технический прогресс, подготовку кадров, физическое и духовное развитие работников.

На практике идея реформирования региональными органами власти упрощается до тезиса приведения гуманитарной сферы в соответствие с возможностями финансирования, что противоречит главной цели реформирования – созданию социально-ориентированного общества.

В диссертации предложен системо-функциональный подход к реформированию гуманитарной сферы, предполагающий развитие главных звеньев, перераспределение и передачу функций как внутри систем, так и между системами.

Важная роль в реформировании принадлежит такому фактору, как региональное управление. В работе расширено понятие “регион”, как системы “область – район”, состоящей из двух основных частей – экономической и гуманитарной сфер, отражающей административное устройство, территориальную целостность и региональный уровень власти. Исследована взаимосвязь регионального управления с комплексом “экономика – гуманитарная сфера – население”. Доказано, что при наличии различных форм собственности приоритетными становятся экономические методы управления. Разработана модель управления регионом, основное место отводится совершенствованию управления гуманитарной сферой.

В диссертации предложены новые структуры управления, адекватные потребностям переходного периода, работающие на системо-функциональном принципе и научной организации труда.

Проанализирован бюджет как интегральный показатель качества управленческого труда, цель управления, основной фактор обеспечения функционирования гуманитарной сферы. Изучены все аспекты взаимодействия бюджета с гуманитарной сферой на основе баланса поступлений и расходов, а также возможностей и потребностей. Достаточность поступ-

лений в бюджет уравнивает регион, как функциональную, многокомпонентную систему. На основе анализа бюджетных отношений разработаны рекомендации региональным органам власти относительно повышения роли местных налогов в обеспечении гуманитарной сферы и социальной защиты населения.

В работе дополнены показатели оценки деятельности гуманитарных систем, основными из которых в переходной период являются показатели экономической эффективности.

Ключевые слова: гуманитарная сфера, регион, региональное управление, рыночные преобразования, системно-функциональный подход, переходной период, развитие, взаимозависимость, тенденции, показатели, направления, функции, модели, методы.

Summary

S.M.Vdovenko. Social-economic and management principles in the humanitarian sphere of a region through transformation in the new economic conditions. — The manuscript.

Dissertation for a Candidate's degree in State Management on speciality 25.00.04 — the Regional Management. — The Ukrainian Academy of State Management at the cabinet of President of Ukraine, Kyive, 1998.

In this thesis has been carried out the comprehensive analysis in mechanism of the regional management of transformation in humanitarian sphere. A functional-system mechanism of changes has been worked out in education, health protection, culture and in social security. Some external and internal factors have been determined providing the balance of humanitarian systems. A great deal of research work has been done in examining the association of regional management with “economy — humanitarian sphere — population” complex. The added figures of the results in the activities of the humanitarian educational establishments have been admitted in the new changes of economy. Proposed managing structures meet transforming period needs. Budget as a performance index of management quality and its functions have been analysed. One can come to conclusion that the balanced budget provides its constant level and carries out the main function — financing the humanitarian sphere. The growth of the local taxes and duties is considered in solving problems concerning the questions of social protection of population.

Key words: humanitarian sphere; region; regional management; market transformation; system-functional approach; transition period; development; interdependency; tendencies; indexes; directions; functions; models; methods.