

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ЗАГВОЙСЬКА Ольга Василівна

УДК 351.5:351.024.2

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ
СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ
АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2007

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Науковий керівник – доктор економічних наук, професор
КРАВЧЕНКО Ірина Семенівна,
Інститут підвищення кваліфікації керівних
кадрів Національної академії державного
управління при Президентіві України, заступник
директора.

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор
ГНИБІДЕНКО Іван Федорович,
Рада національної безпеки і оборони України,
керівник управління соціальної безпеки;

кандидат наук з державного управління, доцент
КОВАЛЬ Олег Михайлович,
Національна академія державного управління
при Президентіві України, декан денної форми
навчання.

Провідна установа – Національний інститут стратегічних досліджень,
відділ гуманітарної політики, м. Київ.

Захист відбудеться *6 лютого 2007 р. о 16 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.02 в Національній академії державного управління при Президентіві України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, к. 212.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національної академії державного управління при Президентіві України (03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий *30 грудня 2006 р.*

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

О.В.Жабенко

Підписано до друку 28.12.2006.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Тираж 100 прим. Обл.-вид. арк. 1,29.
Ум.-друк. арк. 1,16. Гарн. Таймс.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві
Національної академії державного управління
при Президентові України.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Однією з умов успішного реформування аграрного сектора економіки України є активізація продуктивної зайнятості сільського населення, яка значною мірою залежить від дієвості та гнучкості механізму її державного регулювання. У зв'язку з цим державна політика у сфері зайнятості сільського населення має бути спрямована на досягнення оптимального кількісно-якісного співвідношення попиту і пропозиції на ринку праці в аграрному секторі економіки та посилення здатності забезпечувати потреби трудоактивного населення в продуктивних робочих місцях у різних сферах прикладання праці у сільській місцевості. Це зумовлює необхідність дослідження основних факторів підвищення продуктивної зайнятості сільського населення, яка забезпечується шляхом вжиття системи науково обґрунтованих і взаємопов'язаних соціально-економічних та організаційно-управлінських заходів, що впливають на всі форми ефективного використання трудового потенціалу в аграрному секторі економіки України.

Складні процеси формування земельних, майнових, соціально-трудових та організаційно-виробничих відносин спричинили зменшення попиту на робочу силу та вивільнення працівників із сільського господарства. Це суттєво позначилося на формуванні ринку праці в аграрному секторі, загостило існуючі проблеми у сфері зайнятості сільського населення та породило нові. На сьогодні механізми ринкового саморегулювання у сфері зайнятості сільського населення практично не діють. Найважливіший регулятор – заробітна плата – не забезпечує навіть біологічного виживання сільського працівника, а отже, не виконує ні відтворювальної, ні стимулюючої функції. В умовах, коли більшість новостворених сільськогосподарських підприємств збиткова, такі важливі механізми саморегулювання, як конкуренція, банківський відсоток та прибуток, також практично не діють.

У таких умовах особливо важливу роль відіграє держава, яка має регулювати процеси, що не може і не здатний регулювати сам ринок праці. Тому перед нашою державою постало важливе завдання: удосконалити механізми державного регулювання зайнятості сільського населення. Це зумовлене потребою в пошуку дієвих механізмів подальшого перерозподілу вивільненого із сільського господарства населення в інші сфери економіки села, а також у координації зусиль органів державної влади всіх рівнів щодо проведення активної державної політики у сфері зайнятості сільського населення.

Стосовно ступеня наукової розробки слід зазначити, що багатоаспектність та багатоплановість досліджень проблеми державного регулювання зайнятості сільського населення підтверджують складність, актуальність та неоднозначність цієї теми.

Розвитку загальнотеоретичної системи знань науки державного управління, зокрема дослідженню функцій державного управління та вирішенню теоретико-методологічних питань державного регулювання, присвячені наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених: В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, В.Д.Бакуменка, В.Є.Воротіна, В.М.Князева, В.І.Лугового, А.В.Мерзляк, О.Г.Мордвінова, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенського, В.А.Скуратівського, Я.Ф.Радиша, В.В.Тертички, В.В.Токовенко, В.П.Троня, Ю.А.Тихомирова, В.П.Трощинського, В.В.Цветкова та ін.

Різні аспекти ринку праці та зайнятості, зокрема сільського населення, досліджують такі вітчизняні вчені: О.Ю.Амосов, Д.П.Богиня, І.К.Бондар, В.С.Васильченко, І.Ф.Гнібіденко, С.О.Гудзинський, В.С.Дієсперов, О.М.Коваль, І.С.Кравченко, Ю.М.Краснов, Г.І.Купалова, Е.М.Лібанова, В.В.Онікієнко, О.М.Петрос, П.Т.Саблук та ін.

Разом з тим значна частина проблемних питань цієї складної та багатогранної теми потребує більш докладного вивчення. Залишаються недослідженими державно-управлінські відносини у сфері зайнятості сільського населення, до того ж бракує комплексних теоретичних підходів до визначення основних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення в сучасних умовах аграрної реформи.

Актуальність проблеми, її теоретична і практична значущість, недостатній ступінь розробленості, необхідність глибокого переосмислення та використання зарубіжного досвіду державного регулювання зайнятості сільського населення зумовили вибір теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження пов'язане з науково-дослідними розробками кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України за темами “Соціальний розвиток і соціальна політика: механізми реалізації соціальної політики на етапі переходу до ринкових відносин” (ДР № 0101U003346) та “Державна політика в соціогуманітарній сфері суспільства” (ДР № 0103U006822), у роботі над якими дисертант брала участь.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування сутності державного регулювання зайнятості сільського населення та розроблення методологічних, концептуальних засад і практичних рекомендацій з удосконалення механізмів її державного регулювання в умовах реформування аграрного сектора економіки України.

Для досягнення поставленої мети передбачалося вирішити такі завдання:

- проаналізувати науково-теоретичні підходи вітчизняних та зарубіжних учених щодо сутності поняття зайнятості сільського населення як об'єкта державного регулювання;
- виявити особливості здійснення функцій державного управління з регулювання зайнятості сільського населення;

- здійснити аналіз функцій органів державної влади щодо регулювання зайнятості сільського населення;
- виявити основні закономірності становлення ринку праці й зайнятості в аграрному секторі економіки в умовах аграрної реформи та особливості її державного регулювання;
- розкрити законодавчо-правові передумови державного регулювання зайнятості сільського населення;
- узагальнити досвід країн Центральної та Східної Європи щодо державного регулювання зайнятості сільського населення та виявити можливості його застосування в Україні;
- визначити комплекс механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення;
- розробити систему заходів та практичних рекомендацій щодо удосконалення основних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення.

Об'єкт дослідження – державно-управлінські відносини у сфері зайнятості сільського населення України.

Предмет дослідження – сукупність механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення в сучасних умовах реформування аграрного сектора економіки.

Гіпотеза дисертаційного дослідження ґрунтується на припущенні, що комплексне дослідження сутності та особливостей існуючих механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення, визначення дієвих шляхів їх удосконалення дасть змогу підвищити ефективність та результативність діяльності органів державної влади з реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення, спрямованої на формування цивілізованого, соціально орієнтованого ринку праці в аграрному секторі економіки України та забезпечення продуктивної зайнятості сільського населення.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети застосовувалися сучасні методи дослідження. Їх різновиди та вибір для застосування в дисертаційному дослідженні зумовлювалися складністю та функціональними особливостями відповідних об'єктів пізнання. Зокрема, для виявлення сутності механізму вдосконалення державного регулювання зайнятості сільського населення використовувався метод комплексного структурно-функціонального аналізу; для з'ясування загальних тенденцій розвитку та особливостей формування зайнятості сільського населення – порівняльний метод; для аналізу сучасного стану зайнятості сільського населення в Україні – статистико-економічний метод.

Теоретичну й методологічну основу дослідження становили фундаментальні положення класичних і сучасних теорій зайнятості та управління, наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних учених з проблем зайнятості сільського населення та його державного регулювання, висновки і рекомендації Міжнародної організації праці щодо продуктивної зайнятості

населення та нормативного регулювання соціально-трудоу відносин; чинне законодавство України, яке регламентує трудову і підприємницьку діяльність та соціальну політику в аграрному секторі економіки.

Емпіричною базою дослідження є законодавчі та нормативні документи України, первинна документальна інформація органів виконавчої влади, зокрема Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства аграрної політики України, Державного центру зайнятості населення, обласних центрів зайнятості, статистичні дані Держкомстату України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробці теоретико-методологічних засад державного регулювання зайнятості сільського населення та обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо вдосконалення його основних механізмів. Зокрема, у дисертації

вперше:

- розроблено систему методичних підходів до уточнення та розширення функцій органів державної влади щодо регулювання зайнятості сільського населення в умовах аграрної реформи;

- обґрунтовано цілі та основні напрями удосконалення адміністративно-організаційних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення;

удосконалено:

- методику комплексного дослідження соціально-економічних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки;

- концептуальні підходи щодо сприяння продуктивній зайнятості сільського населення;

дістали подальшого розвитку:

- визначення поняття “державне регулювання зайнятості сільського населення” як сукупності функцій органів державної влади, спрямованих на забезпечення структурованості ринку праці в аграрному секторі економіки, підвищення рівня продуктивної зайнятості з метою підвищення рівня життя сільського населення;

- виявлення проблем державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах аграрної реформи, що пов’язані з недосконалістю управлінських підходів (непослідовністю або невваженістю прийняття рішень, неналежною координацією та децентралізацією управління, відсутністю чіткого взаємозв’язку між цілями державної політики у сфері зайнятості сільського населення та заходами щодо її реалізації);

- дослідження досвіду країн Центральної та Східної Європи щодо державного регулювання зайнятості сільського населення з виявленням можливостей його використання в Україні;

- розробка основних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення, що передбачає також розмежування функцій органів

державної влади з регулювання зайнятості сільського населення на національному, регіональному та місцевому рівнях;

– обґрунтування необхідності удосконалення законодавчо-правового механізму державного регулювання зайнятості сільського населення, зокрема шляхом проведення всебічної експертизи існуючих законодавчих актів, що регулюють норми, правила та поведінку суб'єктів у сфері зайнятості сільського населення, а також посилення нормотворчих функцій органів державної влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що на основі проведеного аналізу запропоновано низку рекомендацій щодо шляхів удосконалення механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки України.

Науково обґрунтовані теоретичні положення та практичні розробки, висновки й результати роботи можуть бути використані у практичній діяльності органів державної влади, а також у науково-дослідницькій та викладацькій роботі при підготовці лекційних курсів, проведенні практичних і семінарських занять з відповідних питань державного управління.

Основні положення, висновки й рекомендації дисертаційного дослідження використовувались Головним управлінням праці та соціального захисту Херсонської обласної державної адміністрації при визначенні основних напрямів роботи з регулювання зайнятості сільського населення на регіональному рівні (Довідка від 26 жовтня 2005 р. № 2-380-3/7). Зокрема, рекомендації стосовно вдосконалення соціально-економічних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення застосовувались при обґрунтуванні заходів обласної програми зайнятості.

Результати дисертаційного дослідження щодо визначення порядку уточнення та розширення функцій органів державної влади у відповідній сфері державного управління (на прикладі функцій з державного регулювання зайнятості сільського населення) використовувались Центром сприяння інституційного розвитку державної служби при розробці Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого наказом Голодержслужби від 29 липня 2005 р. № 189 та зареєстрованого Міністерством юстиції України 17 серпня 2005 р. № 901/11181 (Довідка від 18 жовтня 2005 р. № 438/1).

Теоретичні положення дисертаційного дослідження щодо вдосконалення механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення застосовувались у навчальному процесі при підготовці магістрів державного управління Національного аграрного університету (м. Київ) за спеціалізацією “Державне регулювання АПК” (Довідка від 4 жовтня 2005 р. № 202).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації викладені у низці наукових доповідей, повідомлень, виступів на

науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема на чотирьох науково-практичних конференціях за міжнародною участю: “Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції” (Київ, 2003), “Мотивація трудової діяльності в умовах формування конкурентного середовища” (Хмельницький, 2003), “Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління” (Київ, 2004), “Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення” (Київ, 2005).

Результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

Публікації. Основні результати дисертації висвітлені у дев'яти наукових працях, п'ять з них опубліковані у фахових виданнях.

Структура роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 199 сторінок. Дисертація містить 2 рисунки, 2 таблиці та 6 додатків. Список використаних джерел складається з 217 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** розкривається сутність наукової проблеми, що досліджується, обґрунтовується вибір та актуальність теми дисертації, висвітлюється рівень її наукової розробленості, формулюються мета й завдання дослідження, визначаються об'єкт і предмет дослідження, характеризуються елементи наукової новизни і практичне значення одержаних результатів, наводяться дані щодо їх апробації.

У **першому розділі** – *“Теоретико-методологічні засади державного регулювання зайнятості сільського населення”* – здійснено аналіз стану дослідженості наукової проблеми, уточнено концептуальні підходи до визначення поняття зайнятості сільського населення як об'єкта державного регулювання та обґрунтовано функції органів державного управління з регулювання зайнятості сільського населення, визначено напрями сучасних наукових досліджень з окресленої проблеми.

На основі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених за темою дослідження було з'ясовано, що в сучасній науковій літературі існують різні трактування сутності зайнятості, її форм, видів, типів, функцій, методів забезпечення, результативності, особливостей формування тощо.

Установлено також, що немає єдиної думки і стосовно понятійно-категоріального апарату зайнятості сільського населення, зокрема існують такі поняття, як “сільська зайнятість”, “зайнятість у сільській місцевості”, “зайнятість сільського населення”, “сільськогосподарська зайнятість”, “зайнятість населення в сільському

господарстві”, “зайнятість в аграрному секторі економіки”, “зайнятість робочої сили в аграрному секторі економіки”.

Аналіз наукових підходів до визначення сутності зайнятості дає підстави стверджувати, що тільки продуктивна зайнятість створює матеріальну базу для реалізації будь-яких соціальних програм. Виходячи з цього було зроблено висновок, що, розробляючи заходи щодо формування та реалізації соціальної політики, зокрема у сфері зайнятості сільського населення, у першу чергу варто сконцентрувати увагу органів державної влади на пошуку шляхів підвищення продуктивності його зайнятості.

На базі всебічного вивчення, узагальнення і зіставлення різних наукових підходів сформульовано визначення продуктивної зайнятості сільського населення як зайнятості, яку слід формувати у сільській місцевості за допомогою системи науково обґрунтованих і взаємопов'язаних соціально-економічних та організаційно-управлінських заходів, які впливають на всі форми ефективного використання трудового потенціалу в сільській місцевості з урахуванням суспільних інтересів населення щодо забезпечення його продовольчою продукцією та особистих інтересів кожного окремого працівника в отриманні доходу, достатнього для розширеного відтворення його робочої сили.

Установлено, що відносини у сфері зайнятості сільського населення мають свої особливості, пов'язані як із станом соціального розвитку села, специфікою ведення сільського господарства, так і з реформуванням його господарського механізму, змінами структури, організації виробництва, ціноутворення, земельних відносин, форм власності тощо.

Виходячи з цього формування продуктивної зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки має поєднуватись з високою інтенсивністю використання факторів сільсько-господарського виробництва.

У процесі дослідження було здійснене теоретичне узагальнення підходів до класифікації факторів впливу на зайнятість сільського населення: природних, організаційних, економічних, соціальних, технологічних, юридичних, демографічних, психологічних та ін.

З'ясовано, що вихідною передумовою формування державної політики зайнятості сільського населення є всебічне, глибоке вивчення комплексу факторів, що впливають на її державне регулювання. Згадана політика має бути цілеспрямованою і виваженою, комплексно відображатися в програмах сприяння продуктивній зайнятості сільського населення з відповідним організаційно-фінансовим забезпеченням.

Результати дослідження дають підстави констатувати відсутність у вітчизняній науковій літературі чіткого визначення змісту поняття “державне регулювання зайнятості сільського населення”. У зв'язку з цим запропоновано визначення поняття державного регулювання зайнятості сільського населення як сукупності функцій органів державної влади, спрямованих на забезпечення структурованості ринку праці в аграрному

секторі економіки, підвищення рівня продуктивної зайнятості сільського населення з метою підвищення рівня його життя.

Установлено також, що важливим структурним елементом механізму раціонального розподілу та використання трудових ресурсів у сільській місцевості є формування ефективної системи органів державної влади, яка шляхом запровадження у практику дієвих механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення сприяла б продуктивному використанню та відтворенню трудового потенціалу села. Це потребує постійного моніторингу ефективності управлінської діяльності органів державної влади з питань регулювання зайнятості сільського населення.

У розділі велика увага приділяється аналізу організаційно-функціональної структури державного управління у сфері зайнятості населення України. Також всебічно охарактеризовано повноваження органів державної влади щодо державного регулювання зайнятості сільського населення, розкрито існуючі проблеми горизонтальної та вертикальної координації між різними органами виконавчої влади із зазначеного питання.

Наголошено на тому, що організаційно-адміністративна структура управління зайнятістю сільського населення на місцевому рівні сьогодні дуже слабо розвинута. Тому існує потреба у створенні системи комплексної підтримки розвитку села, яка дасть можливість його мешканцям та органам місцевого самоврядування користуватися інформацією щодо сприяння продуктивній зайнятості, координувати свої зусилля та отримувати відповідну технічну допомогу.

У **другому розділі** – *“Аналіз сучасного стану та зарубіжного досвіду державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки”* – проаналізовано сучасний стан державного регулювання зайнятості сільського населення в аграрному секторі економіки України в умовах аграрної реформи, виявлено особливості реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення, а також узагальнено досвід країн Центральної та Східної Європи із зазначеного питання та виявлено можливості його застосування в Україні.

Аналіз фактологічного матеріалу, нормативно-правових документів, літературних джерел свідчить про значний вплив факторів сучасного формування зайнятості сільського населення на особливості її державного регулювання.

З’ясовано, що існуюча структура зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора є нераціональною, оскільки вона не відповідає інноваційним стратегіям розвитку, не сприяє ефективному формуванню та розподілу доходів сільського населення та підвищенню рівня його життя.

Як засвідчує практика, на сьогодні ця проблема вирішується несистемно, шляхом застосування такого соціально-економічного механізму сприяння зайнятості населення на селі, як розвиток зайнятості в

особистих підсобних господарствах населення. Дослідження також показують, що зростання товарного сільськогосподарського виробництва в особистих підсобних господарствах не сприяє технологічному та інноваційному розвитку аграрного сектора в цілому. Крім того, малий бізнес, який почав розвиватися в аграрній сфері, за своєю природою неспроможний вирішити всі соціальні проблеми села.

Усе це дало підстави дійти висновку, що держава має оптимізувати структуру зайнятості сільського населення таким чином, щоб підвищити продуктивність використання трудових ресурсів села.

Як варіант запропоновано зосередити увагу на розвитку переробних галузей у сільській місцевості, зокрема підприємств з первинної переробки сільськогосподарської сировини. Це дасть змогу зменшити частку населення, безпосередньо зайнятого у сільському господарстві, залучити населення, що працює в особистому підсобному господарстві, до більш продуктивної роботи, сприятиме захисту продукції вітчизняного товаровиробника у сільській торгівлі та поступовому насиченню сільського товарного ринку високоякісною продукцією, а також подоланню сезонності праці в аграрному секторі.

У розділі розкриваються проблеми, пов'язані з неналежним правовим забезпеченням механізмів реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення.

Досліджено, що правове поле, що стосується реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення, утворює велика кількість загальних актів законодавства, зокрема нормативно-правових, які діють у сфері правового регулювання питань ринку праці та зайнятості населення. Систематизація наявного масиву законодавчих актів свідчить про відсутність єдиної концепції реформування нормативно-правової бази, за допомогою якої можна було б приймати виважені рішення органами державної влади у сфері зайнятості сільського населення.

З'ясовано, що в чинних законах України мало уваги приділяється особливостям здійснення державної політики у сфері зайнятості сільського населення, правові засади якої реалізуються переважно на рівні підзаконних нормативно-правових актів (указів Президента України та розпоряджень Кабінету Міністрів України).

Зроблено висновок про необхідність розробки ефективних законодавчо-правових механізмів втілення та пристосування основних актів законодавства про працю до умов реформування аграрного сектора економіки, які нададуть соціальної спрямованості реформі соціально-трудових відносин села стосовно забезпечення продуктивної зайнятості сільського населення та підвищення рівня його життя.

Звертається увага на те, що сприяння продуктивній зайнятості сільського населення в контексті забезпечення сталого соціального розвитку сільських територій та підвищення рівня життя сільського

населення має стати однією із складових державної аграрної політики та визначатися концептуально, а не низкою окремих проектів або програм.

Дослідження практики державного регулювання зайнятості сільського населення в країнах Центральної та Східної Європи свідчить про суттєві розбіжності між країнами в проведенні політики сприяння продуктивній зайнятості сільського населення.

З'ясовано, що роль аграрного сектора в розвитку ринку праці країн Центральної та Східної Європи є суперечливою. У тих країнах, де криза змінилась економічним зростанням і підвищився попит на робочу силу в несільськогосподарських галузях, існує стала тенденція до швидкого скорочення зайнятих у сільському господарстві. Виняток тут становить лише Польща, сільське господарство якої базується на невеликих сімейних фермах, які отримують істотні державні субсидії та захищені від конкуренції. В інших країнах сільське господарство перетворилося на буфер від безробіття – виробництво на присадибних ділянках стало основним джерелом доходу для сільських мешканців, позбавлених можливості доступу до роботи на великих сільськогосподарських підприємствах.

Порівнюючи зарубіжний досвід державного регулювання суспільних відносин у сфері сільського туризму, можна зробити висновок, що становлять інтерес для вивчення польська і угорська моделі, які характеризуються досить сильними традиціями приватного дрібно-товарного сільськогосподарського виробництва. Ці країни перебувають на стадії вирішення складних проблем щодо забезпечення функціонування своїх агропромислових комплексів, збереження та розвитку сільських населених пунктів у нових економічних умовах. Тому сільський туризм вони, передусім, розглядають як один з можливих засобів, що сприятиме вирішенню або пом'якшенню таких соціальних проблем села, як безробіття, низький рівень грошових доходів селян, занепад соціальної та інженерної інфраструктури сільських регіонів.

Виявлені в результаті дослідження особливості формування зайнятості сільського населення та аналіз державної політики зайнятості на основі оцінки ефективності активних заходів дають підстави зробити висновок, що стабільність, сталість та динаміка реформування ринку праці на селі значною мірою зумовлені адекватністю застосовуваних механізмів державного регулювання, спрямованих на оптимальне використання державних і ринкових регуляторів розвитку економіки села.

У **третьому розділі** – *“Основні напрями удосконалення механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення”* – досліджується проблема удосконалення механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення з урахуванням особливостей його функціонування та розвитку в умовах реформування аграрного сектора економіки.

На основі аналізу державної політики зайнятості сільського населення на державному і регіональному рівнях запропоновано напрями її вдосконалення з метою забезпечення продуктивної зайнятості на селі.

Як показало дослідження особливостей державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки України, необхідне переосмислення сучасної державної політики зайнятості сільського населення та удосконалення механізму її державного регулювання.

Зроблено висновок про те, що сучасні механізми державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки мають бути удосконалені з огляду на зміни, що відбуваються з об'єктами, суб'єктами, функціями та методами державного регулювання у цій сфері. Зокрема, органи державної влади повинні не безпосередньо втручатися в діяльність новостворених сільськогосподарських підприємств, а за допомогою адміністративних та економічних важелів створювати відповідні умови для зміни кон'юнктури ринку праці в аграрному секторі, вживати активних заходів щодо сприяння продуктивній зайнятості та здійснювати соціальний захист незайнятого сільського населення.

Базуючись на наукових підходах, встановлено, що основні механізми державного регулювання зайнятості сільського населення визначаються за схемою: механізм – метод – засіб – інструмент. Виходячи з цього механізм державного регулювання зайнятості сільського населення включає в себе сукупність методів, засобів та інструментів, за допомогою яких справляється регуляторний вплив держави на сферу зайнятості населення з метою забезпечення оптимізації її структури та досягнення продуктивного рівня.

Доведено доцільність запровадження дієвих механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення не тільки на державному, а й на територіальному рівні їх реалізації (регіональному чи місцевому), оскільки саме на комплексний розвиток сільської місцевості, зокрема у сфері зайнятості сільського населення, поступово має переорієнтуватися державна аграрна політика після вступу України до СОТ та в процесі наближення до стандартів ЄС.

З'ясовано також, що соціальні процеси часто випереджають їх законодавчо-правове регулювання, що зумовлює необхідність самостійного прийняття рішень на рівні області, району, міста чи сільської місцевості. Тому сьогодні важливого значення набувають процеси децентралізації державної влади та деконцентрації державно-владних повноважень, розширення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування, формування самодостатніх, дієдатних територіальних громад, зокрема в сільській місцевості.

Концептуальне обґрунтування визначення рівнів державного управління та необхідності дослідження функцій та повноважень органів державної влади щодо регулювання зайнятості сільського населення на

кожному з них виявили нагальну потребу в подальшому удосконаленні сучасних механізмів державного регулювання.

Установлено, що удосконалення згаданих механізмів потребує наукового обґрунтування сукупності нових управлінських підходів та розробки сучасної системи конкретних заходів, інструментів та методів, що забезпечують регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки України.

Базуючись на цих підходах, досліджено сучасні механізми державного регулювання зайнятості сільського населення, з яких виокремлено п'ять основних:

– законодавчо-правовий, що являє собою систему правових інструментів (законів, норм, правил, законодавчих актів та нормативно-правових документів), які регулюють сферу зайнятості сільського населення;

– адміністративно-організаційний, до якого належать засоби системи державного контролю за дотриманням правових, економічних та організаційних умов сприяння продуктивній зайнятості сільського населення з боку органів державного управління у зазначеній сфері;

– організаційно-економічний, що включає інструменти державної системи працевлаштування з розвинутою мережею центрів зайнятості, які регулюють рух трудових ресурсів в сільській місцевості та організують професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів;

– соціально-економічний, що являє собою систему засобів інвестиційної, податкової політики, які передбачають економічний вплив держави як на новостворених сільськогосподарських підприємств на селі – роботодавців, так і на кількісний та якісний склад робочої сили в аграрному секторі, а також інструменти фінансово-кредитної політики (джерела формування фонду сприяння зайнятості сільського населення та порядок їх використання), спрямовані на реалізацію програм зайнятості та підтримку сільського населення;

– соціально-психологічний, до якого входять інформаційні засоби, зокрема соціальний моніторинг ринку праці в аграрному секторі економіки України, вивчення спроможності населення до самозайнятості та підприємницької діяльності, а також інформаційні відомості про наявність робочих місць та вакансій.

У розділі наголошено на необхідності формування такого комплексного ефективного механізму державного регулювання зайнятості сільського населення, щоб на основі оптимального співвідношення діяльності всіх суб'єктів регулювання у цій сфері отримати запланований ефект. Досягнення його в перспективі можливе шляхом виваженого перерозподілу функцій між цими суб'єктами, а здійснення – тільки за рахунок проведення функціональних досліджень органів державного управління у сфері зайнятості сільського населення.

ВИСНОВКИ

Одержані наукові результати підтвердили гіпотезу, покладену в основу дослідження, а досягнення поставленої мети дало змогу вирішити наукове завдання з удосконалення механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки, що має важливе значення для розвитку науки державного управління. Проведене дисертаційне дослідження дає підстави зробити узагальнюючі висновки і запропонувати рекомендації, які мають теоретичне та практичне значення.

1. Аналіз використаних джерел показав, що стан розробленості досліджуваної теми характеризується відсутністю системного підходу до її вивчення. Концептуальне дослідження сутності зайнятості сільського населення як об'єкта державного регулювання дало змогу, по-перше, виявити особливості формування зайнятості у сільській місцевості, а, по-друге, визначити ефективні засоби реалізації державної політики щодо сприяння продуктивній зайнятості сільського населення. На підставі аналізу теоретичних основ продуктивної зайнятості сільського населення зроблено висновок, що таку зайнятість слід формувати у сільській місцевості за допомогою системи науково обґрунтованих і взаємопов'язаних соціально-економічних та організаційно-управлінських заходів, які впливають на всі форми ефективного використання трудового потенціалу в сільській місцевості з урахуванням як суспільних інтересів населення України щодо забезпечення його продовольчою продукцією, так і особистих інтересів кожного окремого працівника в отриманні доходу, достатнього для розширеного відтворення його робочої сили.

2. У дисертації доведено, що усвідомлення сутності державного регулювання зайнятості сільського населення як функції державного управління з наукових позицій неможливе без дослідження його як системи. У свою чергу, система державного регулювання зайнятості сільського населення включає в себе її концептуальне дослідження як об'єкта державного регулювання, обстеження відповідних організаційних структур щодо державного регулювання зайнятості сільського населення, сукупність їх завдань та функцій, комплекс методів, заходів, ресурсів, а також прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами і необхідні при цьому інформаційні потоки, законодавчо-правові акти. Таким чином, уточнено зміст поняття "державне регулювання зайнятості сільського населення" як сукупності функцій органів державної влади, спрямованих на забезпечення структурованості ринку праці в аграрному секторі економіки, підвищення рівня продуктивної зайнятості з метою підвищення рівня життя сільського населення.

3. Аргументовано, що державно-управлінські відносини у сфері зайнятості сільського населення, які формуються в сучасних умовах аграрної реформи, потребують детального вивчення особливостей її

державного регулювання, що пов'язані як із сучасним станом соціального розвитку села, специфікою ведення сільського господарства, так і з реформуванням його господарського механізму, змінами структури, організацією виробництва, ціноутворення, земельних відносин, форм власності тощо. Аналіз функцій органів державного управління у сфері зайнятості сільського населення підтверджує, що на сучасному етапі частина функцій державного управління у цій сфері практично не виконується, а частина потребує вдосконалення. Тому систему органів державного управління у сфері зайнятості сільського населення запропоновано вивільнити від невластивих їй функцій на національному, регіональному та місцевому рівнях і водночас зорієнтувати її на надання сільському населенню тих державних послуг у сфері зайнятості, потреба в яких виникла в процесі формування об'єктивних процесів розвитку ринку праці в умовах реформування аграрного сектора економіки.

4. Результати аналізу сучасного стану та особливостей державного регулювання у сфері зайнятості сільського населення свідчать про суперечливість процесу формування державної політики у цій сфері в умовах реформування аграрного сектора економіки України, що спричинене низкою проблем:

- відсутністю комплексного підходу до вирішення проблем зайнятості сільського населення. Зокрема, запровадження нових організаційно-правових механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення не супроводжується створенням відповідних фінансово-економічних механізмів мотивації селян до продуктивної зайнятості;

- нечіткістю зв'язку між розробкою державної політики у сфері зайнятості сільського населення та механізмами її реалізації;

- непослідовністю державної політики щодо підтримки сільсько-господарських товаровиробників, що не тільки не сприяє підвищенню продуктивності їх праці, а й гальмує розвиток сільських територій;

- недосконалістю законодавчо-правового забезпечення у сфері зайнятості сільського населення, що зумовлене декларативністю норм щодо регулювання цієї сфери, наявністю суперечностей у чинному законодавстві України;

- недостатньою координацією дій органів державної влади щодо реалізації функцій з державного регулювання зайнятості сільського населення, що пояснюється нерозмежованістю функцій між ними щодо реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення на загальнодержавному та регіональному рівнях.

5. Аналіз законодавчо-правового забезпечення державного регулювання зайнятості сільського населення показав, що більшість норм, закріплених у сучасному законодавстві України, які спрямовані на регулювання зайнятості сільського населення, мають декларативний характер та не відповідають реальній дійсності. Для ефективного вирішення проблеми

зайнятості сільського населення за рахунок створення нових програм державі необхідно було розробити дієвий нормативно-правовий механізм упровадження основних законів України про працю, які нададуть соціальної спрямованості реформі, здійснюваній в аграрному секторі економіки. Крім того, уряд України має взяти на себе функцію контролю за тим, щоб діяльність органів виконавчої влади стосовно регулювання зайнятості сільського населення відповідала пріоритетним завданням з досягнення стратегічних цілей щодо забезпечення продуктивної зайнятості сільського населення та впровадження державної політики зайнятості на селі.

6. Узагальнений досвід державного регулювання зайнятості населення та ринку праці в країнах Центральної та Східної Європи свідчить про те, що наявність збалансованої системи державного регулювання зайнятості сільського населення є важливою умовою ефективної системи формування продуктивної зайнятості сільського населення та забезпечення соціальної спрямованості аграрної реформи. Ці країни мають значні досягнення у сфері державного регулювання зайнятості населення, які заслуговують на увагу та потребують певного осмислення і використання в державній практиці України. Вивчаючи досвід країн Центральної та Східної Європи в державному регулюванні зайнятості сільського населення та ринку праці, можна брати за основу заходи щодо формування організаційного та нормативно-правового механізму державного регулювання зайнятості.

7. Здійснено комплексне дослідження механізмів, методів, засобів та інструментів державного регулювання зайнятості сільського населення як необхідної умови його вдосконалення. У процесі дослідження виявлено, що механізм державного регулювання зайнятості сільського населення є більш широким поняттям, яке включає в себе сукупність методів, засобів та інструментів, за допомогою яких справляється регуляторний вплив держави на сферу зайнятості населення у сільській місцевості з метою вдосконалення її структури, досягнення продуктивного рівня з метою підвищення рівня життя сільського населення. На основі цього визначено п'ять основних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення: законодавчо-правовий, адміністративно-організаційний, організаційно-економічний, соціально-економічний та соціально-психологічний.

8. У дисертації, з метою удосконалення соціально-економічного та організаційно-економічного механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки запропоновано визначати такі стратегічні пріоритети уряду: сприяння продуктивній зайнятості та підвищенню доходів сільського населення, зниження рівня сільського безробіття; пом'якшення наслідків сезонності сільськогосподарського виробництва та праці; підвищення мобільності ринку праці в аграрному секторі та ефективності функціонування його інфраструктури. До найближчих тактичних завдань реформування системи зайнятості сільського населення пропонується віднести: розвиток різних видів несільськогосподарської зайнятості та аграрного бізнесу та

підприємництва; модернізацію об'єктів соціальної інфраструктури села за рахунок залучення інвестицій; покращання інформаційно-консультаційного обслуговування сільського населення й умов праці та зайнятості на селі; мотивацію трудової діяльності в аграрному секторі; підвищення соціальної підтримки сільських працівників; модернізацію та запровадження нових робочих місць у галузях аграрного сектора; створення умов для розвитку самозайнятості у сільській місцевості.

9. Удосконалення адміністративно-організаційного механізму державного регулювання зайнятості сільського населення потребує як проведення функціонального обстеження органів державного управління у сфері зайнятості сільського населення, так і постійного моніторингу впровадження активних програм сприяння продуктивній зайнятості сільського населення з використанням зарубіжного досвіду.

10. Одержані в дисертації наукові результати можуть бути використані державними та муніципальними інституціями для вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості сільського населення. Доцільно розробити відповідну Концепцію сприяння зайнятості сільського населення та на рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади вжити дієвих заходів щодо її реалізації.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Загвойська О. Основні механізми державного регулювання зайнятості сільського населення // Державне управління: теорія та практика: Електрон. фах. журн. – 2005. – № 2 // www.nbuv.gov.ua

2. Загвойська О. Програми сприяння зайнятості населення як важливий механізм державного регулювання зайнятості сільського населення // Теорія та практика державного управління. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2005. – Вип. 1 (10). – С. 171-175.

3. Загвойська О. Удосконалення функцій органів державної влади щодо регулювання зайнятості сільського населення // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 418-425.

4. Загвойська О. Сутність та особливості формування продуктивної зайнятості сільського населення як об'єкта державного регулювання // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 366-372.

5. Загвойська О. Особливості державного регулювання зайнятості сільського населення в контексті продовольчої безпеки України // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 192-198.

6. Загвойська О. Мотивація продуктивної зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки // Вісн. Технолог. ун-ту Поділля. – Хмельницький: Вид-во Технол. ун-ту Поділля, 2003. – Ч. 1 – Т. 2. – С. 92-95.

7. Загвойська О. Основні напрями вдосконалення соціально-економічних механізмів державного регулювання зайнятості сільського населення // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 трав. 2005 р., м. Київ): У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 2. – С. 174-176.

8. Загвойська О. Соціально-економічні проблеми державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах аграрної реформи // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (28 трав. 2004 р., м. Київ): У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 2. – С. 268-270

9. Загвойська О. Удосконалення державного регулювання зайнятості в аграрному секторі в контексті європейського вибору України // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2003 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 2. – С. 292 – 294.

АНОТАЦІЇ

Загвойська О.В. Державне регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України – Київ, 2006.

У дисертації здійснено теоретико-методологічний та практичний аналіз державного регулювання зайнятості сільського населення в умовах реформування аграрного сектора економіки України та визначено основні напрями удосконалення його механізмів.

Узагальнено існуючі підходи та результати досліджень із даної проблематики, виявлено низку малодосліджених її аспектів, розроблено теоретичні та практичні рекомендації стосовно реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення та розкрито особливості організаційно-функціональної структури управління у зазначеній сфері.

Результати дослідження знайшли практичне застосування та можуть бути використані в навчальних програмах і роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, навчальних закладів з підготовки магістрів державного управління.

Ключові слова: державне регулювання зайнятості, механізми, інструменти, засоби державного регулювання зайнятості, реформування аграрного сектора економіки, зайнятість сільського населення, самозайнятість.

Загвойская О.В. Государственное регулирование занятости сельского населения в условиях реформирования аграрного сектора экономики. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины. – Киев, 2006.

В диссертации осуществлен теоретико-методологический и практический анализ государственного регулирования занятости сельского населения в условиях реформирования аграрного сектора экономики Украины и определены основные направления усовершенствования его механизмов.

Обобщены существующие подходы и результаты исследований по данной проблематике, выявлен ряд малоисследованных ее аспектов, разработаны теоретические и практические рекомендации относительно реализации государственной политики занятости сельского населения и раскрыты особенности формирования организационно-функциональной структуры управления в указанной сфере.

Уточнены понятия “продуктивная занятость сельского населения”, “государственное регулирование занятости сельского населения”, а также определены концептуальные основы государственного регулирования занятости сельского населения, предложен комплекс практических мер по усовершенствованию его механизмов в условиях реформирования аграрного сектора экономики.

В процессе исследования выявлено несовершенство существующей законодательной базы по вопросам государственного регулирования занятости сельского населения. Анализ показал, что нормативно-правовые акты и программные документы не включают согласованные и последовательные механизмы и инструментов относительно реализации государственной политики в сфере занятости сельского населения.

Организационно-административная структура управления занятостью сельского населения в Украине сегодня неэффективна и не соответствует потребностям общества, а ее управленческую деятельность в условиях аграрной реформы нельзя считать рациональной.

В исследовании подчеркивается необходимость уточнения функций органов государственной власти по вопросам регулирования занятости сельского населения, в частности функций Министерства экономики

Украины, Министерства аграрной политики Украины, Министерства труда и социальной политики Украины, а также органов местного самоуправления.

Доказано, что многосубъектность системы государственного регулирования занятости сельского населения определяет многофункциональность и многоуровневость ее организации. Для построения эффективной системы управления в его организационной структуре целесообразно выделять три основных уровня: разработки государственной политики в сфере занятости сельского населения и управления системой на общегосударственном уровне, реализации и контроля за осуществлением государственной политики на региональном уровне и предоставления государственно-управленческих услуг на местном уровне. Предложены рекомендации по усовершенствованию управления на каждом из его уровней по вопросам регулирования занятости сельского населения.

Изучен опыт государственного регулирования занятости сельского населения в странах Центральной и Восточной Европы, что обусловило необходимость дальнейшего переосмысления потребности в обеспечении социальной направленности аграрной реформы и возможности использования этого опыта в государственной практике регулирования занятости сельского населения.

Рассмотрена сущность и классификация механизмов государственного регулирования занятости. Аргументированы концептуальные основы усовершенствования пяти основных механизмов государственного регулирования занятости сельского населения: законодательно-правовых, административно-организационных, организационно-экономических, социально-экономических и социально-психологических.

Определено, что решение проблемы занятости в сельской местности возможно лишь при условии применения комплексного подхода органов государственной власти на всех уровнях управления, усовершенствования механизмов государственного регулирования занятости сельского населения. Это приведет к повышению как продуктивной занятости сельского населения в целях повышения уровня его жизни, так и эффективности управленческой деятельности органов государственной власти относительно регулирования занятости сельского населения.

Рекомендации и предложения, сформулированные автором на основании анализа государственного регулирования в сфере занятости сельского населения, могут быть использованы при разработке направлений государственной политики в этой сфере в условиях реформирования аграрного сектора экономики.

Результаты исследования нашли практическое применение и могут быть использованы в работе органов исполнительной власти и местного самоуправления, в специализированных учебных заведениях при разработке научных программ и подготовке магистров государственного управления.

Ключевые слова: государственное регулирование занятости, механизмы, инструменты, средства государственного регулирования занятости, реформирование аграрного сектора экономики, занятость сельского населения, самозанятость.

Zagvoiska O.V. State regulation of employment of the village population in conditions of reforming of agrarian sector of economy. – Manuscript.

The Thesis for a Candidate Degree in Public Administration, speciality 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine. – Kyiv, 2006.

This thesis is concerned with theoretical, methodological and practical analysis of state regulation of employment of the rural population in conditions of reforming agrarian sector of Ukrainian economy. In this thesis are determined the basic directions of improvement their's mechanisms.

The analysis of the tendencies of development of state regulation of employment of the rural population is conducted; the basic methodological problems of governance, the features of organizational and functional structure of governance are analyzed.

The existing approaches and results of studies on the given problematic are generalized in the thesis. The series of not enough studied aspects has been covered in thesis; the theoretical and practical recommendations concerning realization of policy in the area of employment of the rural population are developed here as well.

The basic results have the practical application to the educational programs, operation of regional authorities and local government bodies.

Key words: state employment regulation, mechanisms, measures, instruments of state regulation, reforming of agrarian sector of economy, employment of the rural population, self-employment.