

І. Ю. Шкіндюк,
аспірант кафедри європейської інтеграції та права
ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАЙНЯТІСТЮ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Досліджено процес удосконалення державного управління зайнятістю населення на сучасному етапі розвитку країни, інституційні, організаційно-правові, інформаційні і кадрові засади його здійснення.

Ключові слова: державне управління, зайнятість населення, правові норми, організаційне, кадрове, інформаційне забезпечення.

Свої управлінські функції з вирішення проблем зайнятості держава реалізує за допомогою різноманітних методів. Їх аналізу значна увага була приділена такими вченими, як С. Бандур, О. Бражко, В. Васильченко, А. Венгер, В. Герасимчук, В. Гнибіденко, В. Давиденко, Т. Заяць, С. Зінченко, Г. Зелінська, Є. Качан, О. Коваль, С. Пазюк, А. Сіленко, І. Шевченко, П. Шевчук та іншими авторами. Але важливе значення має пошук шляхів удосконалення державного управління зайнятістю населення в сучасних умовах, що є метою даної статті.

Слід зазначити, що здійснення державного управління процесом зайнятості на сучасному етапі розвитку країни є якісним індикатором ефективності державної соціально-економічної політики. Рівень державного управління процесом зайнятості населення безпосередньо визначається станом економіки, в якому нині знаходиться Україна. Серед проблем на ринку праці складною залишалась структура зайнятості та її ефективність, що безпосередньо була пов'язана з ситуацією у різних секторах економіки, нелегальною трудовою міграцією та тіньовою зайнятістю. Неefективна структура зайнятості віддзеркалювала модель економічного розвитку, яка базувалася на дешевій робочій силі. Тому сучасний стан економіки України вимагає від органів державного управління вироблення особливо зваженої політики у сфері зайнятості, оскільки тільки позитивні зміни структури зайнятості, зокрема, вільне переміщення робочої сили, що приводить до

структурних зрушень, могли забезпечити вихід країни з кризи і перехід до економічного зростання.

Головним завданням державного управління процесом зайнятості населення сьогодні має стати переорієнтація курсу вирішення соціальних проблем на розширення ринку праці, а це вимагає чіткої організації допомоги в наданні або пошуку роботи усім, хто бажає працювати. І тільки комплексне вирішення цих проблем може привести до їх успішного вирішення. Новий Закон України “Про зайнятість населення” [10] містить норми, які дозволяють наблизити українську державну політику в сфері зайнятості до європейських стандартів. Весь зміст діяльності органів державного управління із здійснення політики зайнятості населення повинен відображати весь спектр активних і пасивних заходів держави на ринку праці і застосовувати найбільш ефективні методи і способи державного управління з врахуванням особливостей конкретного регіону.

Важливим завданням органів державного управління є формування державної політики зайнятості, сутність якої виявляється тоді, коли вона набуває характеру управлінських дій, здатних вирішувати наявні проблеми суспільства і держави. Саме політика зайнятості надає визначеності системі пріоритетів державного втручання в економіку і соціальну сферу країни, дає змогу обґрунтовано розрізняти цілі державного управління та засоби їх досягнення. Але кожному етапу розвитку суспільства відповідає певна концепція зайнятості, оскільки вона висвітлює процеси функціонування суспільства [7, с. 291]. Тому концепція зайнятості не є чимось незмінним, і її пріоритети, напрями розвитку та інші аспекти можуть змінюватися, залишаючи, однак, незмінною соціально-економічну сутність зайнятості. Слід зазначити, що досягнення максимально можливої зайнятості виходить із сучасного стану економіки, в якому нині знаходиться Україна. Тобто існуватиме ця мета доти, поки в Україні не відбудуться повномасштабні системні перетворення і не встановляться сталі цивілізовані ринкові відносини.

Лише сучасний підхід до зайнятості у державній політиці і, що особливо важливо, на регіональному та місцевому рівні дає правильний напрям вирішення всіх складних питань зайнятості населення. Головними функціями органів державного управління щодо здійснення політики зайнятості населення є: визначення мети і завдань державного управління зайнятістю населення; формування стратегії, поточних і довгострокових програм зайнятості; координація інтересів всіх суб'єктів державного управління процесом зайнятості; стимулювання процесів соціально-економічного розвитку для вирішення проблем зайнятості; моніторинг і аналіз результатів політики зайнятості; контроль виконання визначених завдань [3, с. 2–5]. Важливою умовою реалізації цих функцій є ефективна діяльність всіх інститутів, котрі визначаються як суб'єкти здійснення політики зайнятості, вироблення науково обґрунтованого прогнозування процесів, що відбуваються на ринку праці.

У сучасних умовах українська держава по-новому починає оцінювати суть проблеми та свої завдання, що випливають із загального стану її соціально-економічного розвитку. Однією з суттєвих ознак новітньої парадигми управління процесом зайнятості населення є набуття нею системного характеру, що відповідає тим змінам, які відбуваються на рівні об'єктів управління [14]. Зокрема, системний підхід передбачає виокремлення моделей управління на їх загальнодержавному, регіональному, та локальному рівнях. Оскільки зайнятість населення є проблемою багатогранною, комплексною, то осторонь від неї не можуть існувати всі структури державного управління. Вказана позиція ґрунтується на тому, що саме вони тією чи іншою мірою задіяні у розробці і виконанні національної політики зайнятості населення, Державної і регіональних програм зайнятості.

Здійснення політики занятості державними органами управління на основі системного підходу повинно будуватися за такими чотирма принципами: підпорядкованість вимогам розвитку суспільства, економіки; пріоритетність заходів, які забезпечують соціально-політичну стабільність у суспільстві; створення економічних умов для гідного рівня добробуту людей;

усунення або мінімізація нерівності в одержанні і збереженні роботи, рівня життя, що виникає з причин інвалідності, сімейних обставин й інших об'єктивних факторів тощо.

Дуже важливим у діяльності органів державного управління щодо реалізації державної політики зайнятості населення є дотримання принципу субсидарності, сутність якого полягає у забезпеченні підпорядкованості цілей, завдань, орієнтирів і важелів державного управління соціальної сфери, що здійснюється на різних рівнях управління, їх інтегрованості на державному, регіональному та локальному рівнях з метою формування структурно цілісної системи реалізації політики зайнятості населення [8]. Зокрема, на державному рівні мають розроблятися національні пріоритети політики зайнятості, державні програми зайнятості, законодавча та нормативна база. На регіональному рівні визначається стратегія здійснення політики зайнятості з врахуванням специфіки і особливостей регіонального розвитку, розміщення і територіальної організації виробництва. На галузевому і виробничому рівнях політика зайнятості пов'язується з конкретними виробничо-економічними завданнями.

Оскільки регіональна політика тісно пов'язана з національним самовизначенням держави, загальноекономічною і соціальною політикою, то в період трансформації взаємозв'язок загальнодержавної і безпосередньо політики регіонів повинен бути тісним і ефективним [6, с. 19–21]. Здійснення державної політики зайнятості населення на регіональному рівні передбачає здійснення ряду важливих заходів. По-перше, слід узгоджувати державну політику зайнятості із структурною перебудовою економіки регіону і стимулювати різні форми підприємництва, в тому числі шляхом зниження податкового тиску на вітчизняного товаровиробника. По-друге, важливо активізувати фінансову підтримку підприємств всіх форм власності, котрі створюють нові робочі місця та розвивають місцеву інфраструктуру. По-третє, доцільно передбачити надання податкових пільг вітчизняним та закордонним інвесторам за умови, що їх інвестиції будуть спрямовуватися на розширення сфери продуктивної праці і виробництво конкурентоспроможної продукції. По-

четверте, необхідно постійно впроваджувати регіональні програми підтримки малого бізнесу в депресивних районах області, які мають забезпечити стимулювання створення нових робочих місць і одночасне навчання підприємців. По-п'яте, слід посилити контроль щодо реалізації заходів активної політики зайнятості з метою зниження тривалості безробіття і підвищення територіальної мобільності населення, здійснювати реальну підтримку незайнятих громадян в організації самостійної зайнятості [12]. У цілому, удосконалення регіонального управління зайнятістю, на нашу думку, має включати: структурну перебудову державних і самоврядних органів, спрямовану на якісне забезпечення зайнятості населення (упорядкування функціональних обов'язків, підвищення освітнього рівня фахівців, вдосконалення політики соціального партнерства, розширення сфери надання послуг населенню) і модернізацію Державної служби зайнятості України з посиленням регіонального компоненту.

Вирішення органами державного управління проблем зайнятості населення має відбуватись на основі впровадження системи заходів [4, с. 18], які передбачають: нормативно-правове регулювання зайнятості і трудових відносин; гласності на основі всебічного інформування населення про наявність вакантних робочих місць; структурно-інвестиційну політику, спрямовану на створення робочих місць; забезпечення соціального партнерства всіх суб'єктів ринку праці. Практична реалізація системи соціального партнерства щодо створення та збереження діючих робочих місць вимагає покращення координації дій державних органів виконавчої влади, об'єднань роботодавців і профспілок із залучення фінансових ресурсів, що виділяються на здійснення заходів, пов'язаних з регулюванням ринку праці і сприянням зайнятості. Зокрема, для оперативного вирішення назрілих питань зайнятості населення в регіоні слід активніше залучати до складу обласної та районних (міських) рад соціального партнерства депутатів усіх рівнів місцевого самоврядування.

Безумовно, важливе значення для підвищення ефективності державного управління процесом зайнятості населення має зарубіжний досвід вирішення

проблем зайнятості [15]. Цей досвід показує, що роль держави у вирішенні проблем зайнятості має бути активною, і в той же час ця сфера діяльності вимагає зваженості, наукового прогнозування, довгострокового програмно-цільового обґрунтування. Досвід розвинених країн свідчить про те, що служба зайнятості успішніше діє там, де вона належить державі, підпорядкована органам влади, має штат висококваліфікованих спеціалістів з питань зайнятості. Зрозуміло також, що проблема адаптації будь-якого закордонного досвіду до українських умов досить складна. У зв'язку із цим важливо зрозуміти загальні, досить універсальні процеси, не забуваючи про особливості застосування цього досвіду при вдосконаленні національної політики зайнятості. Враховуючи світовий досвід і беручи його до уваги, необхідно розробляти свою, адаптовану під складні українські умови політику зайнятості населення. Управління процесом зайнятості населення в Україні має враховувати, насамперед, особливості вітчизняного ринку праці, котрі відрізняються від аналогічних аспектів у ряді розвинених країн. Тому сліпо копіювати моделі політики зайнятості інших країн, котрі успішно вирішують цю проблему, безумовно, не можна.

Пріоритетним напрямком удосконалення державного управління зайнятістю населення є глибокий аналіз стану зайнятості, який має розглядатися не як чисто соціальний феномен, що зумовлює інтерес тільки з позиції масштабів безробіття, його професійних аспектів, а бути значно глибшим, адже структурна криза економіки є й кризою структури зайнятості, що склалася в народному господарстві країни [1]. За умов тривалого кризового скорочення виробництва на тлі прогресуючих інфляційних процесів проблема аналізу та прогнозування зайнятості населення постає перед органами державного управління як важлива умова для ефективної розробки обґрунтованої комплексної системи заходів із вирішення проблем зайнятості. Це дає можливість виявляти характер і тенденції процесів, що відбуваються, і своєчасно втручатися при необхідності їх коригування.

Слід зазначити, що основу механізму реалізації державного управління процесом зайнятості населення мають становити не лише аналіз, але й прогноз та висновки, і лише на підставі цього, в будь-якому випадку, - прийняття адміністративного рішення щодо коригування діючих поточних заходів і програм, а також внесення коригувань або розробки законів, постанов Кабінету Міністрів України, наказів Мінпраці, Мінекономіки, Мінюсту України тощо буде ефективним. Ця схема принципово має зберігатися на будь-яких рівнях управління з розробкою відповідних загальнонаціональних або регіональних заходів і нормативних актів, а також коли за пропозицією регіонів можуть бути прийняті закони України і постанови Кабінету Міністрів України.

Негативно впливають на економічну активність населення та призводять до зниження його трудової активності низькі стандарти оплати праці та відсутність безпосереднього зв'язку між заробітками та ефективністю праці. Через відсутність реальних можливостей знайти гідно оплачувану роботу значна частина населення працює за кордоном як легально, так і нелегально. Це може призвести до втрати трудового потенціалу суспільства та деградації робочої сили. Відповідно до концепції зміщення акцентів соціальної політики на максимальне розширення зайнятості, забезпечення гідної винагороди за працю у сфері політики зайнятості слід здійснити комплекс заходів, спрямованих на удосконалення ринку праці та системи працевлаштування, випереджаюче зростання зайнятості в малому і середньому бізнесі, а також у сфері послуг. Але, загалом, уся робота з удосконалення українського ринку праці повинна здійснюватися під гаслом: "Краще фінансувати роботу, аніж безробіття", - запозиченим із Мюнхенської програми сприяння зайнятості (яка, до речі, знайшла широке застосування на Заході). Стрижнем національної політики зайнятості повинна стати всебічна підтримка економічно активного населення, створення умов для його самореалізації [2].

Наявність у правовому механізмі регулювання зайнятості населення законодавчо-нормативних, соціальних та організаційно-адміністративних складових, без сумніву, має велике значення для успішного вирішення

існуючих у цій сфері актуальних питань. Але це не є достатнім для оптимального вирішення існуючих у цієї сфері проблем. Сьогодні, на думку більшості спеціалістів, основною проблемою українського ринку праці є не безробіття, а саме низький рівень заробітної плати. Залишаються низькими в Україні і невідповідними загальносвітовій практиці показники, що характеризують саму частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції [5]. Все це провокує трудову міграцію і дефіцит кваліфікованої робочої сили. А штучне створення щороку не менше ніж 1 млн робочих місць, передбачене Указом Президента України “Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні” від 11 липня 2005 р., проблему зайнятості населення було не в змозі розв’язати [9].

Важливим чинником зниження соціальної напруженості між владою та найбільш уразливими прошарками населення має стати підтримка малого бізнесу. Прошарок людей, які займаються підприємництвом, становить зараз одне із основних джерел забезпечення соціально-економічної активності населення. Мета державної підтримки підприємництва має полягати у створенні умов для структурних змін в економіці України; забезпечення сталого позитивного розвитку суспільства, поповнення бюджету; формування умов для забезпечення зайнятості населення України, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць тощо. Органи державного управління повинні гарантувати всім підприємцям, незалежно від вибраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права і створити рівні можливості для доступу до матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних й інших ресурсів. Необхідно чітко визначити загальну, галузеву і регіональну потреби в робочих місцях як на поточний період, так і на перспективу.

Аналіз функцій органів державного управління у сфері зайнятості 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 населення слід вивільнити від невластивих їй функцій на національному, регіональному та місцевому рівнях і водночас зорієнтувати її на надання населенню тих державних послуг у сфері зайнятості, потреба в яких виникла в процесі формування об'єктивних процесів розвитку ринку праці в умовах реформування національної економіки. Зокрема, органи державної влади повинні не безпосередньо втручатися в діяльність діючих і новостворених підприємств, а за допомогою адміністративних та економічних важелів створювати відповідні умови для зміни кон'юнктури ринку праці в регіоні, вживати активних заходів щодо сприяння продуктивній зайнятості та здійснювати соціальний захист незайнятого населення. Але реально змінити систему управління, враховуючи оперативні усі зміни, можна лише за умови застосування комплексного інтегрального підходу при формуванні структури управління. Будь-який спосіб змін в умовах діяльності системи управління зайнятостю не дасть бажаного результату, якщо буде знехтувано здатністю системи до саморегуляції, її узгодженістю з методами управління, які застосовуються.

Слід зазначити, що українське законодавство у сфері зайнятості населення формувалось в основному на першому етапі ринкових реформ, тому дієвість окремих його норм і положень є застарілою і не відповідає стратегічним напрямкам політики зайнятості на сучасному етапі. Тому для підвищення ефективності державного управління процесом зайнятості населення важливо, щоб правові норми щодо регламентації дій держави на ринку праці поєднували інвестиційну, кредитно-грошову, зовнішньоекономічну, податкову і бюджетну політику з політикою зайнятості і визначали відповідальність за недостатню ефективність прийнятих заходів при зростанні безробіття. Потребує посилення і розробка правових норм, які б сприяли безробітним у виборі їм роботи й підвищення їх конкурентоспроможності. Але перш, ніж вносити ті чи інші корективи в нормативно-правову базу, слід спочатку ретельно проаналізувати передбачуваний позитивний ефект внесених змін у порівнянні із можливими

збитками від його реалізації. Для ефективного забезпечення зайнятості населення слід також провести гармонізацію законодавства про зайнятість населення з міжнародними нормами вирішення проблем безробіття.

Зміни в системі управління зайнятістю, якими причинами вони не були б обгрунтовані, будуть неякісними, якщо не торкатимуться змін щодо проблем підбору, формування та раціонального використання кадрового персоналу. Сучасні умови спонукають до необхідності мати у структурі центрів зайнятості не тільки фахівців з найму, звільнення, профорієнтації, а й економістів, що володіють знаннями в галузі ринкової економіки, що моделюють і прогнозують її процеси. Персонал управління Державної служби зайнятості повинен мати такий рівень підготовки та кваліфікації, який давав би йому можливість бути готовим до змін, приймати й адекватно реагувати на загрози та виклики зовнішнього середовища та вміти в ситуації невизначеності приймати адекватні змінам та викликам рішення. Цьому в значній мірі має сприяти постанова Кабінету Міністрів України “Про реєстр державних та адміністративних послуг” від 27 травня 2009 р. № 532 [11].

Роль органів влади в управлінні процесом зайнятості населення дедалі зростає, тому нові завдання, які постають перед ними, вимагають покращення і удосконалення їх інформаційного забезпечення. Світовий досвід вдосконалення державного управління підтверджує, що саме інформаційно-аналітичне забезпечення слід розглядати як важливе завдання підвищення ефективності діяльності на всіх рівнях – державному, галузевому і регіональному [13, с. 75]. Запровадження висококомп'ютеризованої системи моніторингу ринку праці дало б можливість більш ефективно управляти зайнятістю населення, ґрунтовно опрацьовувати рекомендації щодо регулювання усіх процесів, що відбуваються на ринку.

Основні напрями і методи державного управління зайнятістю населення свідчать про необхідність поступової трансформації курсу економічного розвитку України на соціальні орієнтири. А це означає, що економіка має функціонувати для людини, а не навпаки, що захист соціального середовища

повинен стати пріоритетом для державної політики зайнятості. Нагромаджений досвід формування ринку праці в Україні, а також осмислення теоретичних моделей, які вже реалізовані в країнах із розвинутою ринковою економікою, свідчить, що доцільнішою для умов України є модель регулювання, яка адекватна соціально-ринковій організації, оскільки саме вона поєднує принцип ринкової свободи господарювання (тобто збереження власної мотивації до праці та механізму саморегуляції виробництва) із принципом соціального вирівнювання (тобто забезпечення рівних стартових умов, життєвих шансів для кожного). Але із властивим українській економіці великим державним сектором і активним втручанням у ринкові процеси при недосконалої правової бази, податкового законодавства, значного “тіньового” сектора, для ефективного вирішення існуючих на сьогодні проблем зайнятості населення необхідно реформувати всі сфери економічного, політичного і соціального життя суспільства.

Список використаних джерел

1. *Вдовіна Г. О.* Аналіз ринку праці: пропозиція та попит на неї / Г. О.Вдовіна. – Л. : Вид. ЛНУ імені Івана Франка, 2011. – 145 с.
2. *Вірт Ю. П.* Шляхи і напрямки державного регулювання ринку праці в Україні в умовах економічної кризи / Ю. П. Вірт, Н. М. Заярна // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20. – С. 195–198.
3. *Гнибіденко І. Ф.* Нові теоретико-методологічні аспекти дослідження властивостей та функцій сфери зайнятості / І. Ф. Гнибіденко // Проблеми науки. – 2005. – № 2. – С. 2–9.
4. *Гречишкін В.* Удосконалення державного управління зайнятістю населення / В. Гречишкін // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 6. – С. 17–19.
5. Економічна активність населення України 2010 : стат. зб. / відпов. за вип. Н. В. Григорович. – К. : Державний комітет статистики України, 2010. – 223 с.
6. *Козлова О. А.* Организационно-экономический механизм реализации регио-нальной политики занятости / О. А. Козлова // Экономика региона. – 2008. . – № 1. – С. 19–29.
7. *Корецька С.* Державна політика на ринку праці / С. Корецька // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С.291–296.
8. *Мельник С. В.* Механізм регулювання соціально-трудової сфери України : моногр. / С. В. Мельник. – К. : Соцінформ, 2009. – 786 с.
9. Про вдосконалення державного регулювання в сфері зайнятості населення на ринку праці в Україні : Указ Президента України від 11 липня 2005 р. // Уряд. кур’єр. – 2005. – 19 лип.
10. Про зайнятість населення [Електрон. ресурс] : Закон України № 10497-1, ухвалений Верховною Радою України 5 липня 2012 р. – Режим доступу: [http : //www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

11. Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг. [Електрон. ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532 .– Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

12. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / заг. керівн. С. О. Біла. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.

13. Туронок С. Г. Информационные системы в государственном управлении / С. Г. Туронок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – Вып. 3. – С. 75–93.

14. Фірсова С. Г. Управління зайнятістю: системний підхід / С. Г. Фірсова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 12. – С. 162–166.

15. Шкіндюк І. Ю. Зарубіжний досвід вирішення проблем зайнятості і перспективи його застосування в Україні / І.Ю. Шкіндюк // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ. – 2009. – Вип. 21. – С. 151–158.

Shkindiuk I. Y. Ways of improvement of public administration of employment of the population.

It is investigated the process of employment of the population on the current stage of development, institutional, organizational and legal, informational, and stuff grounds of its implementation.

Key words: Ukraine, public administration, employment of the population, legal norms, organizational, informational support.

Шкіндюк І. Ю. Пути совершенствования государственного управления занятостью населения Украины.

Исследован совершенствования государственного управления занятостью населения на современном этапе развития страны, институциональные, организационно-правовые, информационные и кадровые основы его осуществления.

Ключевые слова: государственное управление, занятость населения, правовые нормы, организационное, кадровое, информационное обеспечение.