

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 11, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК: 352:331.5

Л. В. Майорова,
здобувач Академії муніципального управління

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

L. V. Mayorova,
applicant Academy of Municipal Management

FEATURES DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF LABOR POTENTIAL IN THE CONTEXT OF SOCIAL POLICIES

В статті визначено основні причини виникнення проблем, пов'язаних з підтриманням, відновленням та розвитком трудового потенціалу в контексті формування державної соціальної політики. Проведено аналіз зайнятості населення України. Визначено основні особливості розвитку та реалізації трудового потенціалу в Україні.

The article stated that the formation of socially oriented economy is based primarily on human development, which is the main productive force of society. Accordingly, the present priority of all developed countries is to create high-quality employment potential that meets the needs of the economy and ensure sustainable social and economic development of the country and its regions.

Human development, issues of social cohesion and social inclusion, how to enhance the quality of life and devoted their research such foreign and domestic scholars. Purpose of this article is to evaluate the effectiveness of regional policy instruments of labor saving potential

The main causes of the problems associated with the maintenance, restoration and development of labor potential including: demographic crisis, in particular the high level of premature mortality and critically low birth rate; lack of quality manpower needs of the modern labor market; lowered the price of labor, which formed low incomes; disparities in wage rates, which resulted in excessive income differentiation of the working population and reduced the incentives for effective work, and so on.

In connection from marked the basic ways of maintainance and development of labour potential of country it was certain followings: an improvement of demographic descriptions of labour potential, decline of level of death rate and increase of life-span population, decline of risk of accidents, is on a production; increase educationally qualification to potential, conditioning for continuous education, receipt of knowledges and in-plant training during labour activity, upgrading training of personnels more high, improve the quality of human resources in higher and vocational education institutions; reduce the impact of labor migration abroad working population on the development of labor potential, facilitate the return in Ukraine long-term migrant workers; improving the system of payment and rate setting, etc.

A common feature of the formation of the labor market in Ukraine today is that it is in a growing labor supply and reducing the demand for it with some increase in demand for highly skilled labor. In 2009-2012, the domestic labor market has been characterized by the following trends: the decline of economic activity as a result of immigration processes and the reduction of natural population growth; restructuring of enterprises, reducing the public sector, the growth of services; expansion of informal employment; insufficient investment activity and obsolescence of fixed assets; Long-term unemployment growth; high level of employment in the private farms, a large proportion of manual labor.

There is an objective need for harmonization of existing array of legal documents in the field of employment. Scope of employment needs change approaches to regulation, and before making conceptual changes to the legislation on the labor market, it is necessary to clearly define the strategic goals and objectives, the country faces in modern social and demographic conditions and according to the priorities of economic development in the context of increasing as productive forces.

Ключові слова: державне управління, соціальна політика, економічний розвиток, соціальний розвиток, людський розвиток.

Keywords. public administration, social policy, economic development, social development, human development.

Вступ. Формування соціально орієнтованої економіки базується, в першу чергу, на розвитку людини, яка є головною продуктивною силою суспільства. Відповідно на сьогодні пріоритетним завданням усіх розвинутих країн є формування якісного трудового потенціалу, який би відповідав потребам економіки та забезпечував сталий соціальний та економічний розвиток країни та її регіонів. Проблеми розвитку трудового потенціалу України набувають дедалі більшої актуальності, особливо в умовах інтеграції країни у світовий простір. Україна значно поступається за рівнем розвитку трудового потенціалу розвинутих країнам, що проявляється у низькій якості життя населення, високому рівні безробіття, погіршенні освітнього та культурного рівня суспільства, низькій конкурентоспроможності країни та інших негативних проявах в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам людського розвитку, питанням соціальної згуртованості та соціального включення, пошуку шляхів підвищення рівня та якості життя населення присвятили свої дослідження такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як: А. Аткінсон, В. Білан, А. Волкер, Д. Гордон, А.

Гриненко, О. Грішнова, Т. Заславська, Л. Личук, В. Кирилук, А. Колот, Р. Леноїр, Е. Лібанова, Р. Лістер, О. Макарова, Махбуб-уль-Хак, І. Курило, В. Роїк, А. Сен та інші.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка результативності інструментів регіональної політики збереження людського потенціалу

Виклад матеріалу. Розуміння урядом України того, що передумовою інноваційного розвитку та основним стратегічним завданням сталого розвитку країни є збереження і розвиток трудового потенціалу, призвело в 2009 році до розробки та схвалення Концепції загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України [3].

До основних причин виникнення проблеми, пов'язаної із підтриманням, відновлення і розвитком трудового потенціалу, в зазначеній Концепції було віднесено такі:

- демографічна криза, зокрема високий рівень передчасної смертності населення та критично низький рівень народжуваності;
- невідповідність якості робочої сили потребам сучасного ринку праці;
- занижена ціна робочої сили, яка сформувала низький рівень доходів населення;
- диспропорції в розмірах заробітної плати, що обумовило надмірну диференціацію доходів працюючого населення і знизило мотивацію до високоефективної праці;

- трудова міграція кваліфікованої робочої сили за кордон;
- порушення трудових прав працівників, недоліки в системі охорони праці;
- наявність нерегламентованої зайнятості населення;
- недостатній розвиток соціального діалогу [3].

В зв'язку із зазначеними основними шляхами збереження та розвитку трудового потенціалу країни було визначено наступні:

- поліпшення демографічних характеристик трудового потенціалу, зниження рівня смертності та збільшення тривалості життя населення, зниження ризику нещасних випадків на виробництві;
- нарощення освітньо-кваліфікаційного потенціалу, створення умов для безперервної освіти, здобуття знань та підвищення кваліфікації протягом трудової діяльності, підвищення якості підготовки кадрів вищими та професійно-технічними навчальними закладами;
- зменшення впливу трудової міграції працездатного населення за кордон на розвиток трудового потенціалу, сприяння поверненню в Україну довгострокових працівників-мігрантів;
- удосконалення системи оплати та нормування праці;
- стабілізація зайнятості населення в умовах фінансової кризи;
- підвищення економічної активності населення, посилення мотивації населення до укладання трудових договорів, сприяння продуктивній зайнятості населення з орієнтацією на інноваційну модель розвитку виробництва;
- підтримки підприємницької ініціативи громадян і розвитку малого та середнього підприємництва, самостійної зайнятості населення;
- впровадження міжнародних стандартів щодо умов та охорони праці на виробництві;
- проведення моніторингу розвитку трудового потенціалу на коротко, середньо- і довгострокову перспективу;
- удосконалення трудового законодавства;
- підвищення ролі соціального діалогу у формуванні державної політики та забезпечення реалізації принципів рівноправності його учасників [3].

В той же час, аналіз реалізації зазначеної Концепції свідчить, що вона фактично має формальний характер і значних покращень в сфері формування якісного трудового потенціалу в Україні протягом чотирьох років не відбувається.

Загальною особливістю формування ринку праці в Україні на сьогодні є те, що воно проходить в умовах зростання пропозиції робочої сили і скорочення попиту на неї при деякому збільшенні попиту на висококваліфіковану працю. У 2009-2012 році вітчизняному ринку праці були притаманні такі тенденції: спад економічної активності населення внаслідок еміграційних процесів і скорочення природного приросту населення; реструктуризація діяльності підприємств, скорочення державного сектору, зростання сфери послуг; розширення неформальної зайнятості; недостатня інвестиційна активність і застарілість основних засобів виробництва; зростання тривалого безробіття; високий рівень зайнятості в особистому підсобному господарстві, значна частка ручної праці.

Треба відмітити, що за останні роки спостерігається збільшення зайнятості населення, але при цьому відбувається відставання її продуктивності порівняно з іншими європейськими країнами. За індексом продуктивності праці, розрахованим Міжнародним валютним фондом і Міжнародною організацією праці для 85 країн, Україна посідає 72-е місце. Україна значно відстає від європейських країн, маючи рівень продуктивності праці втричі нижчий, ніж у Словаччині, учетверо – ніж у Франції [6].

Кількість зайнятих у неформальному секторі економіки у 2012 р. порівняно з попереднім роком зменшилась на 53,3 тис. осіб і складала 4,7 млн. осіб, або 22,9% загальної кількості зайнятого населення віком 15–70 років [7]. Сільськогосподарське виробництво є основним видом економічної діяльності неформального сектору економіки (74,9% усіх зайнятих у зазначеному виді діяльності). Іншими розповсюдженими видами економічної діяльності населення у цьому секторі економіки були будівництво; торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку; діяльність готелів та ресторанів. Тобто, розвиток недержавного сектору йде не стільки шляхом створення системи малого та середнього бізнесу скільки за рахунок перерозподілу населення у неформальну зайнятість.

У неформальному секторі економіки в основному працюють особи працездатного віку, де середній вік населення у 2012 році складав 42 роки (у жінок – 44 роки, чоловіків – 40 років), що перевищує середній вік усього зайнятого населення України (всього – 40 років, у жінок – 41 рік, чоловіків – 39 років). При цьому, найвищий рівень участі населення у неформальному секторі економіки спостерігався серед осіб віком 15–24 років та у віці 60–70 років [7].

Треба зазначити, що рівень безробіття протягом 2000-2012 років має тенденцію до зменшення. Зокрема, кількість безробітних (за методологією МОП) у віці 15–70 років у 2012р., порівняно з 2011р., зменшилася на 75,5 тис. осіб, або на 4,4% та становила 1,7 млн. осіб. Серед безробітних більше ніж дві третини склали мешканці міських поселень (1,1 млн. осіб), решту – сільські жителі. Рівень безробіття населення віком 15–70 років в цілому по Україні знизився на 0,4 в.п. та становив 7,5% економічно активного населення зазначеного віку (серед населення працездатного віку – 8,1%). Однак зарозглянутими тенденціями залишаються збільшення тривалого безробіття, молодіжного, осіб старше 50-ти років та інших соціально вразливих категорій ринку праці.

Стійкими тенденціями у сфері оплати праці у вітчизняній економіці є: низький рівень оплати праці за показниками мінімальної та середньої заробітної плати; надмірна диференціація доходів населення; заборгованість із виплат заробітної плати; відсутність зв'язку заробітної плати з рівнем кваліфікації, результатами праці; значна регіональна та галузева диференціація заробітної плати; поширеність тінювих схем оплати праці; обмеженість ринкового стимулювання праці та інше.

Серед основних причин, що продукують низький рівень заробітної плати найманих працівників і знаходяться в зоні впливу та відповідальності держави, слід назвати такі:

- занижені державні стандарти оплати праці, зокрема, низький рівень мінімальної заробітної плати;
- неефективність механізму колективно-договірного регулювання оплати праці.

В цілому, серед недоліків державного управління сферою зайнятості, які усталилися за останні роки, особливо виділяються наступні:

- недотримання вимог чинного законодавства та несистемний підхід до нормативного забезпечення діяльності ринку праці;
- відсутність міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення зайнятості населення, орієнтація на подолання безробіття, а не на запровадження механізмів забезпечення гідної і продуктивної зайнятості;
- нестача достовірних відомостей щодо стану та перспектив розвитку ринку праці, їх відірваність від даних щодо інших аспектів соціально-економічного розвитку ринку [4, с. 7].

Дані проблеми унеможливають ефективне регулювання діяльності ринку праці, а отже блокує розвиток трудового потенціалу.

На кількісну складову трудового потенціалу країни та її регіонів в великій мірі впливає демографічна ситуація, зокрема загальна чисельність населення, його структура, тривалість життя, рівень народжуваності та смертності. На сьогодні демографічний стан в Україні є найбільш складним в Європі, так як з кожним роком чисельність населення зменшується.

Треба зазначити, що в Україні розроблено потужну законодавчу базу розвитку соціально-трудоких відносин та ринку праці. Зокрема, це Закон України «Про зайнятості населення» (оновлено у 2012 році) [8], «Про загальнообов'язкове державне страхування на випадок безробіття», «Про оплату праці» [2], «Про колективні договори і угоди» [1], «Про професійний розвиток працівників на виробництві» ті інші.

Прийняття нового Закону України «Про зайнятості населення» [8] обґрунтовано нагальною необхідністю удосконалити механізми державного регулювання у сфері зайнятості, забезпечити ефективність використання страхових коштів, спрямованих на програми сприяння зайнятості (щорічно за різними програмами на

реалізацію державної політики зайнятості витрачається до 6 млрд гривень). Серед проблем, які має розв'язати Закон – посилення мотивації працівників та роботодавців до легального працевлаштування, зниження рівня молодіжного безробіття, покращення ситуації із зайнятстю людей зрілого віку, встановлення зв'язку між освітою та ринком праці, подолання дефіциту можливостей для професійного зростання особи, підвищення темпів створення нових робочих місць.

На жаль, аналіз показав, що Закон містить цілу низку положень, які не дозволяють повною мірою розв'язати зазначені проблеми, посилюють небезпеку неефективного використання державних коштів на реалізацію політики зайнятості та ускладнюючи становище окремих груп і категорій учасників трудових відносин.

Особливу увагу хочемо звернути на таку вразливу категорію населення, як люди передпенсійного віку, які з тієї чи іншої причини залишилися без роботи. Зазначений закон містить прогресивний європейський підхід щодо підтримання цієї групи людей, зокрема ст.30 розкриває сутність державної політики щодо розширення можливостей для підвищення конкурентоспроможності громадян, старших 45 років шляхом надання ваучера для перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності.

Інша група людей, яка потребує підвищеної уваги та підтримки з боку держави, є молодь. Молодіжний сегмент ринку праці – найбільш проблемна частка загальнонаціонального ринку праці. Пошуки першого робочого місця, невідповідність рівня та якості отриманої освіти професійним обов'язкам, відсутність досвіду роботи, невідповідність запитів молоді та пропозицій роботодавців посилюють напруження на ринку праці. За офіційними даними, протягом останніх декількох років спостерігається стала тенденція до збільшення кількості безробітної молоді. Так, у 2012 році рівень безробіття серед молоді склав 17,3%, в 2011 – 18,6%, в 2010 – 17,8 %, у 2009 – 13,2 %.

Закон «Про зайнятість населення» передбачає низку нововведень та пільг, які повинні забезпечити створення нових робочих місць і покращення умов для вже існуючих, зокрема, в частині, що стосується першого робочого місця для молоді. Але, ряд положень цього закону також вимагають уточнень і удосконалення.

Зокрема, в Законі України «Про зайнятість населення» згадується термін **«перше робоче місце»** (п. 4 ст. 14 та п. 4 ст. 24), проте **визначення поняття «перше робоче місце» в Законі відсутнє**. Воно міститься в ст. 1 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», який визначає перше робоче місце як місце роботи молодих громадян після закінчення будь-якого навчального закладу або припинення навчання в ньому, завершення професійної підготовки і перепідготовки, а також після звільнення зі строкової військової служби або альтернативної (невійськової) служби. Таким чином, з метою підвищення ефективності Закону, доцільно внести в його текст термін **«перше робоче місце»**, узгодивши його з іншими законодавчими актами.

Також, є неточним є визначення працездатного віку, починаючи з 16 років («особи працездатного віку» – особи віком від 16 років, які не досягли встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку), адже «безробітними» згідно Закону можуть вважатися особи у віці від 15 років.

Згідно КЗпП, мають право працювати особи з 15 років; аналогічна норма міститься і в ратифікованій Україною Європейській соціальній хартії (переглянутій). Ст. 7 Хартії чітко визначає, що мінімальний вік прийняття на роботу становить 15 років, за винятком дітей, які залучаються до виконання робіт, визнаних легкими роботами, які не завдають шкоди здоров'ю дітей, їхній моралі або освіті. Отже, віковий період між 15 і 16 років випадає із законодавчого регулювання і призводить до ситуації, коли особи у віці 15 років не є працездатними, але можуть бути безробітними [9].

Ст. 24 визначає заходи щодо сприяння забезпеченню молоді першим робочим місцем, вводячи, зокрема такі новації, як стажування на підприємствах, в установах та організаціях молоді, яка навчається (ст. 24, ч. 2, п. 4; зміст розкрито в ст. 29), **компенсація 50 % або 100 % суми нарахованого єдиного внеску** (ч. 3 ст. 24, ст. 26, ст. 27) за умов створення нових робочих місць та/або працевлаштування молоді як категорії осіб, яка потребує додаткового захисту. Передбачається, що механізм компенсації (який замінив інститут дотацій на створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних) стимулюватиме роботодавців до створення нових робочих місць та працевлаштування на них молоді.

В той же час, на сьогодні вартість створення нового робочого місця значно перевищує ті виплати [5] та податкові пільги, якими держава намагається підтримати відповідну ініціативу роботодавців. Компенсаційні виплати фактичних витрат у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування є суттєво меншими за дотації, отже, вони є гіршим стимулом, ніж дотації. Таким чином, можливості молодих людей щодо отримання першого робочого місця звужуються навіть порівняно з тим станом речей, який є сьогодні.

Згідно ст. 29 «Розширення можливостей для підвищення конкурентоспроможності молоді», студенти вищих та учні професійно-технічних навчальних закладів, що здобули професію (кваліфікацію) за освітньо-кваліфікаційним рівнем «кваліфікований робітник», «молодший спеціаліст», «бакалавр», «спеціаліст» та продовжують навчатися на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні, мають право проходити стажування за професією (спеціальністю), за якою здобувається освіта, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, на умовах, визначених договором про стажування у вільний від навчання час».

В той же час, незрозуміло, чому ця норма не поширюється на осіб, які здобули освітньо-кваліфікаційний рівень «магістра» та на тих осіб, які здобули нижчий освітньо-кваліфікаційний рівень, але не продовжують навчання. Це обмежує можливості молоді щодо подальшого працевлаштування та знижує їхню привабливість як фахівців на відкритому ринку праці. Дана проблема вимагає внесення доповнення до статті 29, розширивши її дію на осіб, які здобули освітньо-кваліфікаційний рівень «магістра» та тих, які мають нижчий освітньо-кваліфікаційний рівень, проте не продовжують навчання. А також необхідно визначити механізм зв'язку між стажуванням та подальшим працевлаштуванням особи, а також визначити форми контролю за дотриманням прав осіб, які проходять стажування.

Висновки. Отже, існує об'єктивна потреба у гармонізації наявного масиву нормативно-правових документів у сфері зайнятості. Сфера зайнятості потребує змінення підходів до її регулювання, і перш, ніж вносити концептуальні зміни до законодавства щодо ринку праці, необхідно чітко визначити стратегічні цілі й завдання, які постають перед державою у сучасних соціально-демографічних умовах, та з урахуванням пріоритетів економічного розвитку в контексті підвищення якості продуктивних сил. За відсутності ж цілісної стратегії зайнятості будь-які заходи (в тому числі, окремі законодавчі ініціативи) є паліативними та не приведуть до бажаного результату. Внесенню змін до законодавства щодо зайнятості населення має передувати розробка цілісної стратегії розвитку ринку праці в Україні, узгодженої з інвестиційною, промисловою, податковою, демографічною та соціальною політикою.

Необхідними є також гармонізація національного законодавства у сфері зайнятості з ратифікованими міжнародно-правовими документами та балансування інтересів усіх сторін соціального діалогу з особливим акцентом на безумовно забезпеченні інтересів та дотриманні трудових прав працівників.

Література.

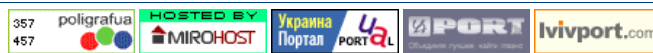
1. Закон України «Про колективні договори і угоди» (№ 3356-ХІІ від 01.07.1993 із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3356-12>.
2. Закон України «Про оплату праці» (№ 108/95-ВР від 24.03.1995 із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
3. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року (№ 851-р від 22.07.2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-2009-%D1%80>.
4. Напрями оптимізації державної політики в сфері розвитку трудового потенціалу України: аналіз.доп. / О. О. Кочеміровська. – К.: НІСД, 2013. – 38 с.
5. Панченко О. Закон о занятости даст льготы работодателям и должен помочь молодым [Електронний ресурс] // Сегодня.ua – 07.07.2012. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/news/14406141.html>.
6. Петрова І. Соціальні наслідки Євроінтеграції України. Ринок праці [Електронний ресурс] / І. Петрова. – Режим доступу : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09447.pdf>.
7. Ринок праці у 2012 році [Електронний ресурс] // Доповідь. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/rp/pres-reliz/arh_pr2012.html.
8. Щодо проблем реалізації Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс] // Аналітична записка. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/953/>.
9. Щодо регулювання надання першого робочого місця в Законі України «Про зайнятість населення» [Електронний ресурс] // Аналітична записка – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/932/>.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine “On Collective Agreement”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3356-12> (Accessed 29 August 2013).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995) The Law of Ukraine “On Labour Remuneration” available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2009), “Concept of the National Programme on the conservation and development of labor potential of Ukraine for the period until 2017”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-2009-%D1%80>.

4. *Naprvami optimizatsii derzhavnoi politiki u sferi rozvitku trudovogo potentsialu Ukraini: analit.dop* [Directions optimization of state policy in the sphere of labor potential of Ukraine: analit.dop], NISD, Kyiv, Ukraine.
5. Panchenko, A.(2012), "Employment Act gives incentives to employers and to help young", Segodnja. ua, available at: <http://www.segodnya.ua/news/14406141.html>
6. Petrova, I.(2012), " Social consequences of European integration of Ukraine. The labor market", available at: <http://www.segodnya.ua/news/14406141.html>
7. State Statistics Service of Ukraine (2012), "The labor market in 2012, Report." , available at: [http:// ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/rp/pres-reliz/arh_pr2012.html](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/rp/pres-reliz/arh_pr2012.html).
8. The National Institute of Strategic Studies (2012), "With regard to the problems of implementation of the Law of Ukraine "On Employmen", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/953/>.
9. The National Institute of Strategic Studies (2012), "With respect to regulation of the first job in the Law of Ukraine "On Employment", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/932/>

Стаття надійшла до редакції 19.11.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"