

В. П. Антонюк,*доктор економічних наук,***Л. В. Щетініна,***кандидат економічних наук,**Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ*

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ: НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Постановка проблеми. Зайнятість є сферою суспільного життя, без якої неможливий ані соціальний, ані економічний розвиток країн. Від того наскільки зайнятість населення є доступною (всі, хто бажають працювати, можуть знайти сферу прикладання праці), продуктивною як на рівні компаній, так і на рівні працівників та гідною за умовами (з достатньою заробітною платою та безпечними умовами) залежить ефективність використання трудового потенціалу та економічне зростання.

В сучасних умовах залучення населення у сферу трудової діяльності здебільшого здійснюється через ринок праці, де формується попит на робочу силу, її пропозиція, встановлюється ціна на певний вид трудової діяльності (заробітна плата), формуються певні економіко-правові та організаційні форми залучення працівників. Основними суб'єктами ринку праці є економічно активне населення, роботодавці, державні законодавчі та виконавчі органи, освітньо-професійні заклади та посередницькі структури (різноманітні рекрутингові агентства).

Держава через інституційні важелі (передусім нормативно-правові акти) здійснення політики у соціально-трудої сфері, розвиток ринкової інфраструктури має суттєвий вплив на ринок праці. Найважливішою метою державного регулювання ринку праці є забезпечення продуктивної й ефективної зайнятості, за якої має місце високий рівень залучення економічно-активного населення у сферу економічної діяльності, ефективне використання його трудового потенціалу в сприятливих умовах праці, що проявляється в неухильному зростанні продуктивності праці та добробуту працюючого населення.

Сьогодні уповноваженою установою держави, яка виступає безпосереднім суб'єктом ринку праці, є Державна служба зайнятості (ДСЗ) України, до завдань якої належить забезпечення комплексного вирішення питань, пов'язаних з регулюванням зайнятості населення, професійною орієнтацією, працевлаштуванням, наданням послуг роботодавцям у підборі персоналу, соціальною підтримкою тимчасово непрацюючих громадян. Вона має необхідні штат працівників, матеріально-технічне та фінансове забезпечення. Водночас, існує багато нарікань на низьку якість діяльності цієї установи, перетворення її

в інститут з реєстрації безробітних та виплати допомоги по безробіттю, надмірну її бюрократизацію. Про недостатню ефективність ДСЗ свідчить як значний рівень безробіття на ринку праці України, так і наявність незадоволеного попиту роботодавців на працівників певних груп професій. Тому назріла необхідність суттєвих змін у її діяльності.

Державна служба зайнятості має пропонувати конкурентоспроможні та доступні послуги своїм клієнтам (економічно-активному населенню та роботодавцям, молоді й освітньо-професійним закладам) щодо пошуку робочих місць, підбору необхідних для підприємств кадрів, професійної орієнтації молоді, інформаційного забезпечення своїх клієнтів стосовно ситуації на ринку праці. Вона повинна мати зворотній зв'язок від клієнтів, оперативно реагувати на перманентні зміни на ринку праці, потреби клієнтів. Таким чином, перед державними органами влади у сфері зайнятості населення поставлені цілком конкретні завдання. Для їх досягнення доцільно здійснити аналіз діяльності державної служби зайнятості, виявити існуючі у її діяльності проблеми та запропонувати рекомендації з удосконалення її функцій на основі залучення досвіду функціонування подібних структур у Європі, що є метою даної роботи.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення діяльності державної служби зайнятості відповідно до сучасних вимог ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Актуальність проблематики удосконалення державного управління зайнятістю в Україні обумовлена необхідністю реалізації сучасної глобальної стратегії сталого розвитку, до якої залучилася Україна, та яка безпосередньо стосується вирішення проблем зайнятості. Так, серед глобальних цілей сталого (збалансованого) розвитку до 2030 р., ухвалених у вересні 2015 р. на 70-й Генеральній Асамблеї ООН, визначено ціль 8 – сприяти тривалому, інклюзивному та збалансованому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній роботі для всіх. Україна також обрала для себе цю ціль в якості пріоритетної, що потребує визначення шляхів та інструментів її досягнення.

Аналіз ефективності діяльності державної служби зайнятості (ДСЗ) є непростим завданням,

яке потребує комплексного підходу. Один з подібних підходів, наприклад, викладено у колективній монографії [1]. В ній доведено, що необхідно аналізувати як поточну, так і інноваційну діяльність державної служби зайнятості; використовувати для цього як статистичні, так і соціологічні методи аналізу; розглядати її як суб'єкт державного управління, так і суб'єкт господарської діяльності. Однак у даному дослідженні аналіз ефективності ДСЗ України буде обмежено використанням статистичних даних, оцінюванням міри охоплення вітчизняного ринку праці та її діяльністю як суб'єкта державного управління.

Україна в останні роки зіштовхнулася з низкою значних викликів (збройний конфлікт на Сході, анексія Криму та окупація значної частини Донбасу, падіння обсягів економічної діяльності), що негативно позначилися на ринку праці. Це зумовило зростання частки безробітних в економічно активному населенні. Якщо у 2013 р. чисельність безробітних складала 1510,3 тис. осіб, що становило 7,3% безро-

біття (за методологією МОП), то у 2016 р. ці показники становили 1678,2 тис. осіб, та 9,3% [2]. Погіршення ситуації на ринку праці накладає додаткові обов'язки на відділення державної служби зайнятості щодо працевлаштування безробітних та їх соціального захисту. ДСЗ, будучи найбільш вагомим суб'єктом ринку праці, має здійснювати більш активну діяльність по оцінці його стану, виявленню основних тенденцій та проблем, врегулюванню попиту та пропозиції на робочу силу, зменшення обсягів безробіття.

У таких умовах має бути задіяний широкий арсенал методів роботи з тими особами, які звертаються до ДСЗ з метою надання найбільш різноманітних та якісних послуг, пов'язаних з працевлаштуванням або соціальним захистом. Для оцінювання стану надання соціальних послуг ДСЗ України були використані аналітичні та статистичні дані офіційного сайту державної служби зайнятості України, які наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Результати надання соціальних послуг населенню та роботодавцям ДСЗ України у січні-серпні 2016-2017 рр. [2]

Показники	Рік		Зміна значення, %
	2016	2017	
Все населення			
Мали статус безробітного, тис. осіб	967,8	861,6	89,0
Отримали роботу (у т.ч. до набуття статусу безробітного), тис. осіб, у тому числі	497,8	537,4	108,0
працевлаштовано до набуття статусу, тис. осіб	186,5	233,2	125,0
Чисельність осіб, працевлаштованих з компенсацією витрат роботодавцю єдиного внеску, тис. осіб	8,4	10,0	119,0
Проходили професійне навчання безробітні, тис. осіб	121,6	123,5	101,6
Брали участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру, тис. осіб	173,6	170,8	98,4
Кількість роботодавців, які надали інформацію про вакансії, тис. одиниць	128,0	144,1	112,6
Кількість вакансій, тис. одиниць	620,9	722,7	116,4
Молодь у віці до 35 років			
Мали статус безробітного, тис. осіб	399,5	327,4	82,0
Працевлаштовано, тис. осіб	110,0	100,5	91,4
Проходили професійне навчання, тис. осіб	42,8	42,8	100,0
Брали участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру, тис. осіб	49,7	45,5	91,5
Охоплено профорієнтаційними послугами, тис. осіб	371,4	307,1	82,7

Як видно з даних таблиці, результати надання послуг всьому населенню за відповідний період останніх двох років у абсолютних цифрах майже за всіма показниками зростають. Роботу отримало на 8% більше тих осіб, що зверталися до ДСЗ, на 16% збільшилася кількість вакансій та на 12% – кількість роботодавців, які подавали відомості про вакантні робочі місця. Відбулося зменшення чисельності осіб, які мали статус безробітного (на 11%) та брали

участь у громадських роботах. Такі результати роботи служби зайнятості можна оцінити як позитивні – зменшується чисельність безробітних та скорочується їх участь у роботах, що не потребують додаткової спеціальної, освітньої та кваліфікаційної підготовки. Наведені дані свідчать про певне оздоровлення ринку праці. Однак важливо звернути увагу, що у результатах надання соціальних послуг державною службою зайнятості зменшується частка

молоді – найбільш проблемної категорії серед суб'єктів ринку праці зі сторони пропонування робочої сили, оскільки молоді працівники не мають достатнього практичного досвіду.

Внаслідок зменшення контингенту молоді на обліку у службі зайнятості, її чисельність серед осіб, які отримали статус безробітного, також зменшується. Водночас, зменшується або залишається стабільною кількість соціальних послуг, наданих молоді, зокрема працевлаштування, професійне нав-

чання, участь у громадських та тимчасових роботах, профорієнтаційні послуги. Однак їх частка у загальній кількості молоді зі статусом безробітного зростає.

На основі наведених у табл. 1 даних складається враження про підвищення ефективності діяльності ДСЗ. Однак, аналізуючи поширення її послуг на все безробітне населення, слід відзначити низький рівень охоплення безробітних її професійною допомогою (табл. 2).

Таблиця 2

Показники охоплення послугами ДСЗ безробітного населення у 2016 р. [2]

Показник	Значення
1	2
Все населення	
Мали статус безробітного, тис. осіб	967,8
Всього безробітних (за методологією МОП), тис. осіб	1677,5
Частка осіб, які мали статус безробітного, у загальній чисельності безробітних (за методологією МОП), %	57
Отримали роботу (у т.ч. до набуття статусу безробітного), тис. осіб	497,8
Частка осіб, які отримали роботу у чисельності осіб, які мали статус безробітного, %	51,4
Частка осіб, які отримали роботу у загальній чисельності безробітних (за методологією МОП), %	29,7
Чисельність осіб, працевлаштованих з компенсацією витрат роботодавцю єдиного внеску, тис. осіб	8,4
Частка осіб, які працевлаштовані із компенсацією витрат на ЄСВ у чисельності осіб, які мали статус безробітного, %	0,87
Частка осіб, які працевлаштовані із компенсацією витрат на ЄСВ у загальній чисельності безробітних (за методологією МОП), %	0,5
Проходили професійне навчання, тис. осіб	121,6
Частка осіб, які проходили професійне навчання у чисельності осіб, які мали статус безробітного, %	12,5
Частка осіб, які проходили професійне навчання у загальній чисельності безробітних (за методологією МОП), %	7,2
Брали участь у громадських та ін. роботах тимчасового характеру, тис. осіб	173,6
Частка осіб, які брали участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру у чисельності осіб, які мали статус безробітного, %	17,9
Частка осіб, які брали участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру у загальній чисельності безробітних (за методологією МОП), %	10,3
Кількість роботодавців, які надали інформацію про вакансії, тис. од.	128,0
Загальна кількість підприємств, тис. од.	306,4
Частка роботодавців, які надали інформацію про вакансії, у загальній кількості підприємств, %	41,7
Молодь у віці до 35 років	
Мали статус безробітного, тис. осіб	399,5
Всього безробітних серед молоді (за методологією МОП)	860,6
Частка молоді, які мали статус безробітного, у загальній чисельності безробітних (за методологією МОП), %	46,4
Працевлаштовано, тис. осіб	110,0
Частка молоді, яка працевлаштована, у чисельності молоді, яка мала статус безробітного, %	27,5
Частка молоді, яка працевлаштована, у загальній чисельності безробітної молоді (за методологією МОП), %	12,8
Проходили професійне навчання, тис. осіб	42,8

1	2
Частка молоді, яка проходила професійне навчання, у чисельності молоді, яка мала статус безробітного, %	10,7
Частка молоді, яка проходила професійне навчання, у загальній чисельності безробітної молоді (за методологією МОП), %	5
Брали участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру, тис. осіб	49,7
Частка молоді, яка брала участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру, у чисельності молоді, яка мала статус безробітного, %	12,4
Частка молоді, яка брала участь у громадських та інших роботах тимчасового характеру, у загальній чисельності безробітної молоді (за методологією МОП), %	5,7
Охоплено профорієнтаційними послугами, тис. осіб	371,4
Частка молоді, яку охоплено профорієнтаційними послугами, у чисельності молоді, яка мала статус безробітного, %	92,9
Частка молоді, яку охоплено профорієнтаційними послугами, у загальній чисельності безробітної молоді (за методологією МОП), %	43,1

Наведені дані дають можливість оцінити діяльність ДСЗ України порівняно із реальною ситуацією на вітчизняному ринку праці. У службі зайнятості або через її посередництво:

зареєструвалося менше 60% безробітних працездатного віку;

отримало роботу лише 51,4% зареєстрованих безробітних або менше третини (29,7 %) загальної чисельності безробітних (за методологією МОП);

частка працевлаштованих з компенсацією витрат роботодавцю єдиного внеску становить менше 1% як від чисельності осіб із статусом безробітного, так і від загальної чисельності безробітних на ринку праці;

охоплення професійним навчанням осіб, які мали статус безробітного складає лише 12,5%, а у загальній чисельності безробітних ще менше – 7,2%;

у громадських роботах брали участь менше 1/5 осіб із статусом безробітного та 1/10 загальної чисельності безробітних;

менше половини підприємств (41,7%) надавали інформацію про вакансії.

Аналогічна ситуація і на ринку праці молоді:

зареєструвалося менше 50% безробітної молоді у віці до 35 років;

отримало роботу лише 27,5% зареєстрованої молоді або трохи більше 1/10 загальної чисельності безробітної (за методологією МОП);

охоплення професійним навчанням молоді, яка мала статус безробітного складає 12,7%, а у загальній чисельності безробітної молоді лише 5%;

у громадських роботах брали участь 12,4% молоді із статусом безробітного та 5,7% загальної чисельності безробітної молоді;

охоплено профорієнтаційними послугами лише 43,1% загальної чисельності безробітної молоді.

Можна зробити висновок, що діяльність служби зайнятості охоплює пропозицію на ринку праці на 40-60%, а попит лише на 40%. Слід відзначити невисоку результативність служби зайнятості: лише

половина осіб із статусом безробітного отримали роботу, а серед молоді таких було менше 30%; дуже низькими є показники участі у профнавчанні та громадських роботах, недостатнім є професійне інформування, професійне консультування та професійний відбір. Професійне інформування, за Законом України «Про зайнятість населення» [3], є наданням відомостей про трудову діяльність та її роль у професійному самовизначенні особи, інформації про стан ринку праці, зміст та перспективи розвитку сучасних професій і вимоги до особи, форми та умови оволодіння професіями. Така професійна інформація має надаватися кожній особі, яка зареєструвалася у службі зайнятості.

Невисокі показники охоплення послугами ДСЗ України національного ринку праці можуть бути результатом або недовіри суб'єктів ринку праці до даної установи, або низькою якістю її послуг, невдалою інформаційною політикою на ринку праці. Всі ці причини свідчать про «віддаленість» ДСЗ України від її клієнтів – економічно активного населення та роботодавців, та про недостатній рівень соціальної відповідальності даної установи щодо забезпечення зайнятості. Однак і серед економічно неактивного населення (ЕНН) значною є частка тих, які є потенційними клієнтами ДСЗ. Це частина пенсіонерів, які складають більше половини економічно неактивного населення, значна частка серед них могла б працювати. Серед ЕНН також є ті, які зневірилися у пошуках роботи, які не знають де і як шукати роботу, та ті, які вважають, що підходящої роботи немає. При більш активній та різнобічній діяльності ДСЗ частка цих категорій населення могла би бути залучена до економічної діяльності.

Слід відзначити, на сучасному етапі попит на працівників зростає і роботодавці відчувають нестачу працівників різних професійних груп. Фахівці з ринку праці відзначають, що зростає передусім попит на робітничі професії: слюсарів, токарів, електрогазозварників, водіїв, трактористів, швачок, ре-

монтників обладнання. Однак, не вистачає також інженерів, агрономів. Дефіцит кадрів для підприємств при значному рівні безробіття свідчить про негнучкість та недостатню ефективність діяльності ДСЗ.

Необхідність підвищення ефективності діяльності ДСЗ назріла вже давно. У зв'язку з цим науковцями та практиками пропонувалися різні рекомендації з удосконалення її діяльності, а також підходи щодо її реформування. Один із таких підходів був пов'язаний зі зміною організаційно-правової форми та перетворення ДСЗ в Національне агентство зайнятості. Концепція реформування служби зайнятості була презентована Міністром соціальної політики України 25 червня 2015 р. під час Міжнародної науково-практичної конференції «Ринок праці України: європейський вимір» [4]. Акцент у практичній роботі новоствореного Національного агентства зайнятості мав робитися на таких аспектах діяльності: активному посередництві і регулюванні ринку праці за допомогою новітніх інформаційних технологій; підтримці підприємницьких ініціатив зареєстрованих безробітних; розширенні можливостей працевлаштування громадян; нових механізмів підтримки молоді віком до 24 років; збереженні зайнятості людей, старших за 45 років; активному вирішенні питань зайнятості членів особистих селянських господарств, учасників антитерористичної операції, внутрішньо переміщених осіб та інших категорій; моніторингу випадків дискримінаційних обмежень, що містяться у оприлюднених вакансіях; прогнозуванні ситуації на ринку праці.

Національне агентство зайнятості (далі – НАЗ) на базі державної служби зайнятості України мало запрацювати з 1 січня 2016 р. Однак внаслідок недостатньої обґрунтованості запланованих змін реформування ДСЗ в НАЗ не відбулося. Уже в процесі обговорення ідеї реорганізації та створення НАЗ багато фахівців сумнівалися у доцільності такої реорганізації, однак відзначали необхідність змін у діяльності служби зайнятості. Потреба суттєвого удосконалення діяльності ДСЗ та перетворення її у мобільну сервісну службу на ринку праці залишається актуальною. У зв'язку з цим необхідно більш виважено обґрунтувати напрями та механізми удосконалення або реорганізації Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення.

Інституційне забезпечення будь-якої сфери діяльності являє собою сукупність державних і недержавних інституцій, які забезпечують наявність правових, організаційних і економічних умов, необхідних для організації та здійснення цієї діяльності. Стосовно ринку праці інституційне забезпечення складається із: нормативно-правової бази (Закону України «Про зайнятість населення»; Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», низки постанов

Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів); державних органів, які регулюють ринок праці і зайнятість – Міністерства соціальної політики України, Державної служби зайнятості України; інших інституцій – приватних кадрових агентств, профспілкових об'єднань тощо. Центральну роль в безпосередньому процесі забезпечення працевлаштування населення та кадрового забезпечення підприємств відіграє державна служба зайнятості України. На сучасному етапі її діяльність регламентується: 1) Законом «Про зайнятість населення», де в третьому розділі визначено роль, завдання і функції Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції (цим органом на даний час є ДСЗ); 2) Положенням про державну службу зайнятості, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України. Вище ми вже відзначили, що задекларована реорганізація ДСЗ не відбулась, однак нагальною є потреба в удосконаленні її діяльності.

Доцільно проаналізувати визначені функції ДСЗ в контексті їх відповідності сучасним трансформаціям на ринку праці та зміні змісту трудового процесу і структури зайнятості. Слід відзначити, що правові засади регулювання ринку праці в Україні постійно удосконалюються. У Закон України «Про зайнятість населення» (№ 5067 від 05.07.2012 р.) постійно вносяться поправки, які враховують нові реалії трудової та економічної діяльності, потреби соціального захисту від безробіття. Вони стосувалися працевлаштування та соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, залучення іноземних громадян, додаткових гарантій у сприянні працевлаштування окремих категорій населення тощо.

Також періодично удосконалюється Положення про державну службу зайнятості, останнє було затверджено наказом Мінсоцполітики № 1543 від 15.12.2016 р., яке прийшло на зміну попередньому Положенню, затвердженому 20.01.2015 р., № 41. В останнє положення внесено певні доповнення, які стосуються організації діяльності центрального апарату, регіональних та базових центрів зайнятості, та виокремлено їх філії.

У той же час цей документ має суттєві недоліки. *По-перше*, в ньому не визначена мета, з якою створюється Державна служба зайнятості. Положення про ДСЗ України містить інформацію про організаційну структуру установи, посадові інструкції керівного складу, розподіл повноважень між її закладами різного рівня, організаційні моменти її діяльності (фінансування, умови оплати праці, атестацію тощо). *Однак в даному документі не визначено головного – з якою метою створюється Служба.* Цей момент є надзвичайно важливим, адже саме визначення мети окреслює роль цієї організації в суспільстві, визначає вагомість її діяльності та рівень

відповідальності за її ефективність. Як приклад, візьмемо Положення про державну службу України з питань праці [5], де в пункті першому визначено, що цей орган реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці... здійснення нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, тобто в ньому чітко визначено мету і сферу діяльності даної служби. На відміну від наведеного прикладу, Положення про ДСЗ України можна розглядати як внутрішній документ, який націлений не на реалізацію державної політики зайнятості, а на власне комфортне існування, і такий висновок підтверджується наступним зауваженням.

По-друге, в ньому не викладено завдань і функцій Державної служби зайнятості. Згідно пункту 1 розділу другого Положення визначено, що ДСЗ України продовжує виконувати завдання і функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, а також функції виконавчої дирекції Фонду, визначені Законами України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та «Про зайнятість населення» [6]. Однак, виходячи із важливості даного документу для ефективної організації діяльності ДСЗ необхідно саме в ньому чітко прописати та деталізувати усі завдання та функції. За правилами складання Положення [7] необхідно визначити цілі структури, відповідно до цілей визначаються завдання, а потім відповідно до кожного завдання функції. Якщо у законі допускається викладення завдань та функцій (ст. 22 Закону України «Про зайнятість населення») у довільному порядку, то Положення має їх систематизувати та розширювати.

По-третє, завдання і функції ДСЗ визначаються статтею 22 Закону «Про зайнятість населення» і, як уже зазначалось вище, у Положенні про ДСЗ України вони додатково не визначені і не конкретизовані. Однак, слід зазначити, що в Законі не знайшли відображення динамізм та новизна процесів, які відбуваються сьогодні у сфері зайнятості та на ринку праці. Сфера зайнятості та ринок праці в умовах відкритості економіки та формування інформаційного суспільства динамічно змінюються.

Основними характерними рисами сучасного ринку праці є такі:

формування глобального ринку праці, значних міграційних потоків робочої сили між країнами, в які включена і Україна. Для забезпечення розвитку економіки необхідна робоча сила. У країнах з розвинутою економікою (США, Канада, ЄС) попит на робочу силу високої кваліфікації в даний час зростає швидше, ніж пропозиція, тому вони активно залучають мігрантів з інших країн, передусім східноєвропейських, в тому числі з України. Посилюється конкуренція між країнами за висококваліфіковану робочу силу, внаслідок цього Україна вже стоїть перед

серйозною загрозою зменшення економічно активного населення та дефіциту робочої сили, яка в подальшому буде лише зростати, оскільки в Україні не створено умов для гідної праці. Більшість країн на сучасному етапі створили потужні системи залучення, відбору та утримання на довгостроковій основі іноземних мігрантів, за рахунок яких формується значна частка робочої сили.

Так, в США щорічно за різними програмами довгострокового перебування приїжджає до 1 млн. осіб, а в ЄС лише Німеччині необхідно 500 тис. нових іммігрантів на рік [8]. Основний попит на працівників з України нині формує Польща, лише у першому півріччі 2017 р. польські роботодавці оформили 948 тис. заяв про намір працевлаштування іноземного працівника [9]. При цьому збільшився запит на працівників з України;

відбувається все більша інтелектуалізація, інформатизація, інноватизація трудової діяльності. В умовах формування інформаційного суспільства та економіки знань праця стає більш складною та різноманітною, посилюється її інтелектуальна складова та вимоги до рівня компетентності. Працівникам все частіше приходиться опановувати нові навички праці з новим обладнанням та технологіями, новими формами організації трудової діяльності. Навчання стає її невід'ємним елементом, змінюється місце знань у трудовому процесі, вони не лише виконують функцію підготовки до праці, а й перетворюються на її постійний компонент. Отже потенційні працівники мають вміти вчитися новому, опановувати нові професії та адаптуватись до постійних змін та нових викликів. Тому необхідно удосконалювати систему професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, професійного навчання працівників та професійної орієнтації населення, на усіх рівнях запроваджувати концепцію освіти упродовж життя;

поширюється різноманітний та нестабільний характер зайнятості, праця все більше втрачає постійне місце, виникають нові гнучкі форми зайнятості. Упродовж останнього десятиріччя відносини працевлаштування між працівником та роботодавцем зазнали великих змін та продовжують змінюватись. За оцінками доповіді МОП «Світ зайнятості та соціальні перспективи 2015: Змінна природа роботи» [10], традиційна модель, в якій працівник виконує оплачувану роботу в рамках трудових відносин із конкретним роботодавцем, фіксованим робочим місцем і повним робочим часом, охоплює вже менше чверті зайнятого населення. Усе більшого поширення набувають форми зайнятості поза межами трудового законодавства, на засадах цивільних чи господарських правовідносин. Урізноманітнюються організаційно-правові її форми: набуває розвитку запозичена зайнятість (аутсорсинг, аутстафінг, лізинг персоналу); поширюється самозайня-

тість, зайнятість у сімейному бізнесі, неповна та неформальна зайнятість. Так, в Україні у 2016 р. із 16277 тис. зайнятих 3961 тис. (майже 1/4) працювали в системі неформальної зайнятості [2]. При цьому нерідко відбувається прекаріатизація трудових відносин, за якої зайнятість стає нестабільною, незахищеною та не має соціальних гарантій. В першу чергу, це стосується окремих соціально-демографічних груп (жінок, інвалідів, військовослужбовців, звільнених з військової служби тощо), що вимагає їх захисту через правове регламентування такої зайнятості;

внаслідок глобалізаційних та інформаційних процесів трудова діяльність втрачає прив'язаність до ринку праці певної країни. Особливо це пов'язано із зайнятістю у транснаціональних та міжнародних компаніях, які мають структурні підрозділи в різних країнах. Розвиток інформаційних технологій та Інтернет сприяв поширенню домашньої, дистанційної та віртуальної зайнятості, за якої працівники можуть територіально дистанціюватися від роботодавця, працювати на компанію, що перебуває в іншому місті, або в іншій країні. В цих умовах від працівника вимагається готовність до мобільності, здатності адаптуватися до різкої зміни умов життя, професій та культурного середовища. Такі умови трудової діяльності змінюють завдання служб зайнятості щодо працевлаштування певної категорії робочої сили та формують нові вимоги до трудового законодавства.

Усі викладені вище нові процеси у сфері зайнятості мають бути враховані в державній політиці зайнятості та у діяльності державної служби у цій сфері. Має бути сформована активна політика на ринку праці, спроможна реагувати на швидкі зміни, що відбуваються у сфері зайнятості, пропонувати нові механізми працевлаштування економічно активного населення та його соціального захисту.

По-четверте, державна служба, що здійснює політику у сфері зайнятості, має діяти в рамках тих стратегій та завдань, що реалізуються в Україні. На сучасному етапі Україна приєдналась до реалізації Глобальних Цілей сталого розвитку. Було розроблено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [11], які були затверджені Міжвідомчою робочою групою високого рівня з питань організації процесу впровадження ЦСР в Україні. Серед них – низка завдань, які стосуються зайнятості. Ціль 8 – Гідна праця та економічне зростання – безпосередньо стосується ринку праці та зайнятості, в її рамках визначено базові показники у сфері зайнятості, серед яких:

підвищення рівня зайнятості населення віком 20-64 років з 64,4% у 2015 р. до 70% у 2030 р.;

скорочення частки молоді, яке не працює, не навчається і не набуває професійних навичок, у загальній чисельності осіб віком 15-24 роки з 17,7% у 2015 р. до 15,5% у 2030 р.;

створити інституційні та фінансові можливості для самореалізації потенціалу економічно активної частини населення та розвитку креативної економіки, у тому числі – збільшити чисельність зайнятих працівників у суб'єктах середнього та малого бізнесу 6,5 млн осіб у 2015 р. до 10,5 млн осіб у 2030 р.

Ці завдання безпосередньо стосуються діяльності державної служби зайнятості України, тому вони мають знайти відображення в переліку функцій, які здійснює даний орган.

Проведений аналіз вказує на недосконалість інституційного середовища зайнятості та ринку праці в Україні. В найпершу чергу воно стосується упущень в Положенні про державну службу зайнятості України. Відсутність чітко визначеної мети, розгорненого викладу завдань та функцій ДСЗ, в тому числі тих, що враховують нові тенденції і реалії зайнятості та ринку праці, роблять цей документ значною мірою формальним, який не забезпечує ефективності її діяльності, не націлює на пошук нових форм взаємодії як потенційними працівниками, так і роботодавцями

Висновки та пропозиції. Проведений аналіз стану ринку праці і зайнятості та нормативно-правових актів, згідно з якими ДСЗ України здійснює його регулювання, виявив цілий ряд упущень. Такі упущення підривають довіру до державної установи, викликають соціальне невдоволення населення і, як результат, знижують ефективність її роботи. Діяльність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення, має бути суттєво удосконалена. Необхідно суттєво доповнити та удосконалити Положення про державну службу зайнятості з метою актуалізації її діяльності.

Удосконалення діяльності ДСЗ має здійснюватися на основі чітко визначеної мети, розгорненого викладу завдань та функцій ДСЗ з орієнтацією на найбільш повну їх відповідність стратегічним завданням розвитку України, новим реаліям ринку праці та новим тенденціям зайнятості. У зв'язку з цим пропонується:

1. Мету діяльності ДСЗ сформулювати таким чином: **метою діяльності Державної служби зайнятості** є забезпечення повної продуктивної зайнятості економічно активних громадян України відповідно до потреб населення та роботодавців на принципах гідної праці, що сприятиме підвищенню добробуту працюючого населення, збереженню і розвитку трудового потенціалу та сталому економічному зростанню.

2. Внести доповнення до Закону України «Про зайнятість населення». В Законі у ст. 22 наведено перелік 11 завдань та 21 функції, які має виконувати центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення, тобто державна служба зайнятості. Зрозуміло, що в

Законі наведено перелік базових завдань та функцій і що статті закону не можуть оперативнo враховувати зміни у сфері зайнятості. Однак ДСЗ у своїй діяльності має реагувати на такі зміни, пристосовуючись до нових умов та вимог. З цією метою пропонується доповнити частину 2 статті 22 Закону України «Про зайнятість населення» таким пунктом (розмістити після пункту 16):

відстежують тенденції змін на глобальному та національному ринках праці у формах та сферах зайнятості, попиті на робочу силу та вносять корективи у завдання та плани своєї діяльності з метою оперативного реагування на нові умови зайнятості та підвищення ефективності своєї роботи.

3. У Положенні про Державну службу зайнятості в розділі II викласти усі завдання та функції Служби, що передбачені законодавством України, та по можливості деталізувати їх зміст.

4. Розділ II Положення про Державну службу зайнятості має назву «Завдання, функції та права Служби», однак в ньому взагалі не викладені права даного органу. Тому доцільно цей розділ доповнити цим пунктом, однак разом з правами слід визначити і відповідальність Служби за виконання своїх функцій.

5. Для підвищення рівня дієвості Служби та посилення відповідальності за результати своєї роботи доцільно розділ II Положення доповнити пунктом:

Для забезпечення ефективності діяльності усі підрозділи Служби розробляють оперативні (річні) та середньострокові (на 3 роки) плани діяльності у відповідності до поставлених завдань Уряду, потреб ринку праці та визначених завдань і функцій Служби, за виконання яких звітують у кінці планового періоду.

6. На сучасному етапі Державна служба зайнятості покликана відігравати надзвичайно важливу роль у соціально економічному розвитку країни: проводити в життя державну політику у соціально-трудовій сфері; сприяти працевлаштуванню економічно-активного населення; забезпечувати необхідними кадрами роботодавців; забезпечувати реєстрацію та соціальний захист безробітних та ін. Через ДСЗ перерозподіляються значні кошти, спрямовані як на підтримку незайнятого населення, так і на поліпшення умов працевлаштування. Отже, діяльність ДСЗ впливає на більшість процесів економічного розвитку. Тому для більшої вагомості і відповідальності цієї установи доцільно Положення про державну службу зайнятості затверджувати не наказом Міністерства соціальної політики України, а постановою Кабінету Міністрів України, як це зроблено із наданням правового статусу Положенню про державну службу України з питань праці.

Для відповідності сучасним вимогам служба зайнятості має децентралізувати функції управління зайнятістю на мікро- та мезорівнях. Гнучкість су-

часних ринків праці може бути врахована через визначення територіальних і галузевих пріоритетів у створенні нових, додаткових та збереженні наявних високопродуктивних робочих місць. Тобто необхідно забезпечити певну самостійність та гнучкість реагування на зміни на місцевих ринках праці. Швидкій реакції на зміни на ринку праці сприятиме посилення на місцевому рівні взаємодії навчальних закладів з роботодавцями, їх мотивація до участі в підготовці навчальних програм, узгодженні освітніх і професійних стандартів, а також впровадження гнучкої форми зайнятості для оптимізації використання робочої сили в регіоні.

Також у зв'язку із високою «життєздатністю» малого і середнього бізнесу, сімейного бізнесу та самозайнятості в умовах економічних змін необхідними є заходи ДСЗ України щодо їх підтримки. Удосконалення діяльності державної служби зайнятості потребує реальних умов для її відповідальності перед соціумом поведінки, а саме залучення більшої чисельності клієнтів (економічних суб'єктів) та посилення її впливу на ринок праці на основі збільшення рівня довіри до державної установи внаслідок «близкості» до клієнтів (модернізація організаційно-правової форми, моніторинг якості послуг тощо), впорядкування інституційного забезпечення ринку праці.

Література

1. **Петюх В. М., Щетініна Л. В., Фокас Л. М., Вонберг Т. В., Кицак Т. Г.** Ефективність діяльності державної служби зайнятості: концептуальні засади та практичні аспекти: монографія. К.: КНЕУ, 2015. 175 с.
2. **Основні показники ринку праці.** Статистична інформація / Державна служба статистики. URL: www.ukrstat.gov.ua.
3. **Про зайнятість населення:** Закон України. URL: <http://rada.gov.ua/>.
4. **Розенко П.** Національне агентство зайнятості - це не бюрократи в краватках, а мобільна сервісна служба. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248345571.
5. **Положення** Про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%B5/print1453728288209845#n9>.
6. **Положення** про державну службу зайнятості: Наказ Міністерства соціальної політики України 15.12.2016 р. № 1543. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1723-16>.
7. **Вимоги** до оформлення Положення про структурний підрозділ. URL: <http://www.trainings.ua/article/3650.html>.
8. **Гайдуцкий А.** Как Украине побороть отток человеческого капитала. *Зеркало недели*. 2017. 7 окт.-13 окт. (№1162).
9. **Ринок** праці Польщі значно збільшив попит на українців. URL: <https://www.unian.ua/eurobusiness/2075146-rinok-pratsi-polschi-znachno-zbilshiv-popit-na-ukrajintsi.html>.
10. **World** employment and social outlook 2015: The

changing nature of jobs / International Labour Office. Geneva: ILO, 2015. 164 p. 11. **Цілі** сталого розвитку 2016-2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysyacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

Антонюк В. П., Щетініна Л. В. Інституційне забезпечення державної політики у сфері зайнятості: напрями удосконалення

Проаналізовано ефективність діяльності державної служби зайнятості за головними напрямками її роботи та показниками охоплення вітчизняного ринку праці, зроблено висновок про необхідність реформування її діяльності; проведено аналіз відповідності функцій державної служби зайнятості новим тенденціям сучасного ринку праці та повноти їх регламентування у Положенні про ДСЗ; на основі аналізу інституційного забезпечення діяльності державної служби зайнятості України зроблено висновок про необхідність його удосконалення; запропоновано рекомендації щодо удосконалення Положення про державну службу зайнятості.

Ключові слова: зайнятість, ринок праці, державна служба зайнятості, державна політика, інституційне забезпечення.

Антонюк В. П., Щетініна Л. В. Институциональное обеспечение государственной политики в сфере занятости: направления совершенствования

Проанализирована эффективность деятельности государственной службы занятости по главным направлениям ее работы и показателями охвата отечественного рынка труда, сделан вывод о необходи-

мости реформирования ее деятельности; проведен анализ соответствия функций государственной службы занятости новым тенденциям современного рынка труда и полноты их регламентации в Положении о ГСЗ; на основе анализа институционального обеспечения деятельности государственной службы занятости Украины сделан вывод о необходимости его совершенствования; предложены рекомендации по совершенствованию Положения о государственной службе занятости.

Ключевые слова: занятость, рынок труда, государственная служба занятости, государственная политика, институциональное обеспечение.

Antonyuk V., Shchetinina L. Institutional support of the state policy in the field of employment: directions for improvement

The effectiveness of the state employment service in its main areas of work and indicators of the coverage of the domestic labor market is analyzed, the conclusion is made about the need to reform its activities; the analysis of the conformity of the functions of the state employment service to the new tendencies of the modern labor market and the completeness of their regulation in the Regulation on the State Employment Service; on the basis of the analysis of institutional support for the activities of the State Employment Service of Ukraine, a conclusion was made on the need for its improvement; recommendations for the improvement of the Regulation on the State Employment Service are proposed.

Keywords: employment, labor market, the public employment service, public policy, institutional support.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2018

Прийнято до друку 30.01.2018