

УДК 331.07

О. В. ШТАНСЬКА

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ

Проаналізовано існуючі інституції, до функціональних повноважень яких належить реалізація системи заходів, з метою зменшення рівня безробіття серед молоді. Зроблено спробу вдосконалити організаційно-правовий механізм державної політики зайнятості молоді.

Existing institution which functional duties include realization of measures aimed at decreasing unemployment level among the youth have been analyzed. An attempt to improve structural and legal mechanism of the state policy in the sphere of youth employment has been made.

Надзвичайної актуальності для подальшого розвитку України набуло питання вдосконалення організаційно-правового механізму державної політики зайнятості молоді. Аналіз статистичних даних рівня зайнятості населення України за останні роки дозволяє визначити перелік основних проблем реалізації державної політики зайнятості молоді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що ця тема цікавила багатьох зарубіжних і вітчизняних дослідників. Значний вклад у розробку основних принципів формування державної політики у сфері зайнятості внесли такі вчені, як О. Балакірєва, С. Бородін, М. Василенко, М. Головатий, В. Золотарьов та ін.

Організаційно-правовий механізм державного управління є засобом послідовної реалізації організаційних та правових дій, що ґрунтуються на об'єктивних законах, базових принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів, які орієнтовані на досягнення мети [3, с. 107].

Однією зі складових механізму є системно-організаційний принцип державного управління, який включає єдність системи державної влади, територіально-галузеву організацію управління, багатоманітність організаційних зв'язків, відповідність елементів діяльності органів їх місцю в ієрархічній структурі, делегування повноважень і відповідальності, поєднання єдиначальності та колегіальності, лінійно-функціональна побудова структури управління [3, с. 118].

На сьогодні в Україні сформовано структуру для координації молодіжної політики. На загальнодержавному рівні координація молодіжної політики в Україні здійснюється Верховною Радою України, зокрема Комітетом Верховної Ради України з питань молодіжної політики, фізичної культури і спорту відповідною структурою та Кабінетом Міністрів України, через уповноважений центральний орган виконавчої влади – Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту.

У системі місцевих органів державної виконавчої влади сформовано структурні

підрозділи, які відповідно до компетенції забезпечують реалізацію державної молодіжної політики, відповідаючи за її стан і розвиток.

На обласному рівні функціонують відповідні управління у справах сім'ї та молоді (або ж управління у справах сім'ї, молоді та спорту тощо) облдержадміністрацій, які є структурними підрозділами облдержадміністрацій, підзвітні і підконтрольні голові облдержадміністрації та Міністерству України у справах сім'ї, молоді та спорту.

Згідно з положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України, Міністерство праці та соціальної політики України забезпечує участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони праці, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, координує діяльність щодо реалізації державних і регіональних соціальних програм тощо.

Основними завданнями Міністерства праці та соціальної політики України є: сприяння працевлаштуванню населення, розроблення заходів, спрямованих на запобігання масовому безробіттю; запобігання перетворенню безробіття в довгострокове, сприяння швидкому працевлаштуванню безробітних; сприяння створенню додаткових робочих місць для використання праці громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці [6].

Саме з метою реалізації державної політики зайнятості населення (і молоді в тому числі), працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, створено державну службу зайнятості, діяльність якої координується Міністерством праці та соціальної політики України, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування [1].

Фактично ця служба є безпосереднім виконавцем державної політики зайнятості. Зазначимо, що під час її створення було враховано передовий світовий досвід і міжнародні норми. Зокрема, державна служба зайнятості надає молодим людям такі соціальні послуги, як пошук відповідної роботи та сприяння у працевлаштуванні, в тому числі за рахунок надання дотації роботодавцю, надання інформаційних і консультативних послуг, підтримку підприємницьких ініціатив молоді через виплату одноразової допомоги по безробіттю, професійної підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації та профорієнтації, залучення до оплачуваних громадських робіт, а також матеріальне забезпечення на випадок безробіття. Разом з тим не можна не відзначити і очевидні недоліки. Зокрема, у зазначеній службі реєструються лише ті незайняті трудовою діяльністю особи, які самі звернулися за допомогою у працевлаштуванні, а відтак, поза облік залишаються громадяни, які з певних причин проблему своєї зайнятості вирішують без посередництва держави або, зневірившись, остаточно перестали шукати роботу. Так, результати дослідження Державного інституту розвитку сім'ї та молоді, проведені у червні 2007 р., виявили, що 68 % української молоді, яка коли-небудь працювала, ніколи під час пошуків роботи не зверталася до послуг установ, агентств та організацій, що надають послуги з працевлаштування.

Але саме державні центри зайнятості користуються найбільшою популярністю – 21 % молоді звертався до них за допомогою, 8 – зверталися до недержавних кадрових

агенцій, 4 – до молодіжних центрів праці, 3 % – до відділів працевлаштування у навчальних закладах.

Мережа молодіжних центрів праці (МЦП) розпочала свою діяльність з 2001 р. після прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про молодіжний центр праці” [2]. Вони створені на обласному, районному, міському рівнях як філії в навчальних закладах, у деяких випадках мають статус молодіжних громадських організацій.

Станом на 1 січня 2007 р. у регіонах забезпечено діяльність 100 молодіжних центрів праці, з них: 19 обласних, 22 районних, 14 міських та 45 студентських секторів працевлаштування у вищих навчальних закладах. Протягом 2006 року молодіжними центрами праці було працевлаштовано 40 тис. молодих осіб; надано понад 100 тис. інформаційно-консультаційних послуг; здійснено підготовку та перепідготовку понад 1000 осіб [5, с.129].

Основними завданнями зазначених центрів є:

- забезпечення прав та інтересів молодих громадян на ринку праці;
- сприяння працевлаштуванню, підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації молоді;
- організація зайнятості молоді в позанавчальний час;
- залучення молоді до підприємницької діяльності, створення відповідних умов функціонування та ефективного розвитку молодіжного підприємництва;
- надання молоді послуг, пов’язаних з профорієнтацією та підготовкою до роботи за новою професією;
- вивчення та поширення передового вітчизняного та міжнародного досвіду з питань забезпечення зайнятості та професійної підготовки молоді [5, с. 128–129].

Протягом 2007 р. за направленням Державної служби зайнятості навчалось 116,951 тис. безробітної молоді до 35 років, зокрема 5,281 тис. – особи віком до 18 років. Загалом, у 2007 р. на обліку у службі зайнятості перебувало 1103,7 тис. молодих людей віком до 35 років, що на 147,6 тис. осіб менше, ніж у 2006 р. [7, с. 208, 210].

Діяльність державної служби зайнятості фінансується за рахунок коштів Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття створений для управління страхуванням на випадок безробіття, впровадження збору та акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій згідно із Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 2 березня 2000 р. №1533-III. Цей Фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Держава є гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг Фондом. Верховною Радою України щороку встановлюються розміри страхових внесків, які є складовою частиною бюджету Фонду [4].

Основними видами соціальних послуг Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є допомога по безробіттю і одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької

діяльності, допомога по частковому безробіттю, матеріальна допомога в період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного, матеріальна допомога по безробіттю, одноразова матеріальна допомога безробітному та непрацевдатним особам, які перебувають на його утриманні, допомога на поховання в разі смерті безробітного [Там само].

За умов зростання вимог до якості робочої сили та з метою зменшення професійно-кваліфікаційного дисбалансу на ринку праці Державна служба зайнятості проводить політику щодо збільшення обсягів навчання за індивідуальним замовленням роботодавців, впровадження стажування безробітних на підприємствах, розширення бази професійного навчання тощо. На жаль, доводиться констатувати, що, незважаючи на активні профорієнтаційні заходи, що проводять центри зайнятості, в Україні відсутня загальнонаціональна стратегія профорієнтаційної роботи.

Фактично з усіх державних установ, які надають послуги з працевлаштування, молодіжні центри праці – наймобільніші, що зумовлено специфікою їхньої діяльності – безпосередньо в молодіжному сегменті з усіма його специфічними потребами та запитами.

Фінансування МЦП здійснюється з кількох не заборонених законодавством джерел, зокрема за кошти, отримані від підприємницької діяльності та благодійних внесків юридичних і фізичних осіб.

З усього різноманіття послуг, що надаються МЦП, деякі платні. З одного боку – це додаткове джерело отримання коштів для розвитку МЦП, з іншого – чинник формування трудових ціннісних орієнтирів молоді, розуміння ринкових реалій. Ефективність МЦП проявляється також у тому, що, ретельно досліджуючи специфіку регіональних (місцевих) ринків праці, вони вибудовують свою діяльність відповідно до цих потреб (сприяння молодіжному підприємництву, консультаційні послуги, працевлаштування молодих людей з обмеженими можливостями тощо).

Безумовною є експонентна залежність активності молоді на ринку праці від освітнього рівня – чим він вищий, тим частіше молоді люди використовують у власній моделі пошуків роботи допомогу державних та недержавних закладів. До центрів зайнятості частіше доводилося звертатися молоді із середньою освітою, а до МЦП – з базовою та повною вищою. До центру зайнятості звертаються, як правило, безробітні насамперед з метою отримання офіційного статусу та матеріальної допомоги, а вже потім – задля перенавчання та отримання інформації про наявні вакансії. Водночас у МЦП молодь звертається з метою сприяння безпосередньому працевлаштуванню чи отриманню корисної інформації про специфічний молодіжний сегмент ринку праці.

Отже, пріоритетну роль у працевлаштуванні молоді відіграють неформальні шляхи та методи, пов'язані з особистими контактами, зв'язками і відносинами. І хоча молодь поінформована про існування та діяльність державних установ, які надають послуги з працевлаштування, звернулися б по допомогу при пошуках роботи до цих установ менше половини; ще менша частка вже працюючої молоді фактично влаштувалася за їх сприяння.

Таким чином, констатуємо, що ефективна молодіжна політика з питань зайнятості та підприємництва в Україні є неможливою без запровадження заходів,

спрямованих на усунення дисбалансу між системою освіти та потребами ринку праці, створення сприятливих умов для розвитку підприємницьких ініціатив молоді, що зумовить розвиток національної економіки та поліпшить якісні характеристики трудового потенціалу в країні в довгостроковій перспективі.

Отже, за роки незалежності в Україні було створено інституційну систему, що забезпечує регулювання зайнятості молоді. На державному рівні цим займаються відповідні міністерства, на місцевому – діють профільні управління. Для реалізації державної політики зайнятості населення (і молоді в тому числі) створена державну службу зайнятості, діяльність якої здійснюється під керівництвом Міністерства праці та соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Нами доведено, що в системі виконавчої влади принаймні три міністерства займаються працевлаштуванням молоді. Це – Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту; Міністерство праці і соціальної політики України; Міністерство освіти і науки України. Але іноді політика, яку забезпечують ці міністерства, є недостатньо скоординованою. Тому особливої актуальності сьогодні набуває питання організаційного удосконалення системи регіонального управління зайнятістю, зокрема, визначення його регіональної структури.

На нашу думку, було б доцільним створення єдиного координаційного органу, що співпрацюватиме з цими Міністерствами, а також з державним центром зайнятості, органами місцевого самоврядування та комерційними структурами з питань працевлаштування молоді.

Цікавим представляється те, що на рівні регіону вже існують інституції, які за своїми функціями наближені до координації в питанні працевлаштування молоді. Це – молодіжні центри праці. Водночас, їхня діяльність потребує узгодженості на державному рівні. Разом з тим, потрібно зазначити, що функціонування відомства управління кар'єрою молоді не повинно дублювати роботу державного центру зайнятості. Зазначені структури мають врегульовувати неузгодженості та розбіжності, які виникають під час реалізації державної політики в сфері молоді (рисунок).

Така удосконалена структура управління зайнятістю молоді, на нашу думку, ілюструє співробітництво між низкою установ, підприємств та організацій та відомством управління кар'єрою молоді з метою формування механізму партнерства й розроблення стратегії розвитку.

Удосконалення структури державного управління зайнятістю молоді потребує включення до нормативно-правової бази спеціального закону про відомство управління кар'єрою молоді. Відповідно до нього, створення відомства повинно відбуватися на державному рівні з метою подальшого впровадження політики зайнятості молоді, заохочення ділової та трудової активності й конкурентоспроможності молодого покоління на ринку праці. Відомство призначено бути державним органом, який координуватиме процеси на молодіжному ринку праці.

Функціонування відомства пов'язується із координацією різних програм, що стосуються зайнятості молоді. Маючи ділові відносини з Міністерством освіти і науки України, Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту і Міністерством праці і соціальної політики України, відомство повинно контролювати

молодіжні центри праці на державному рівні.

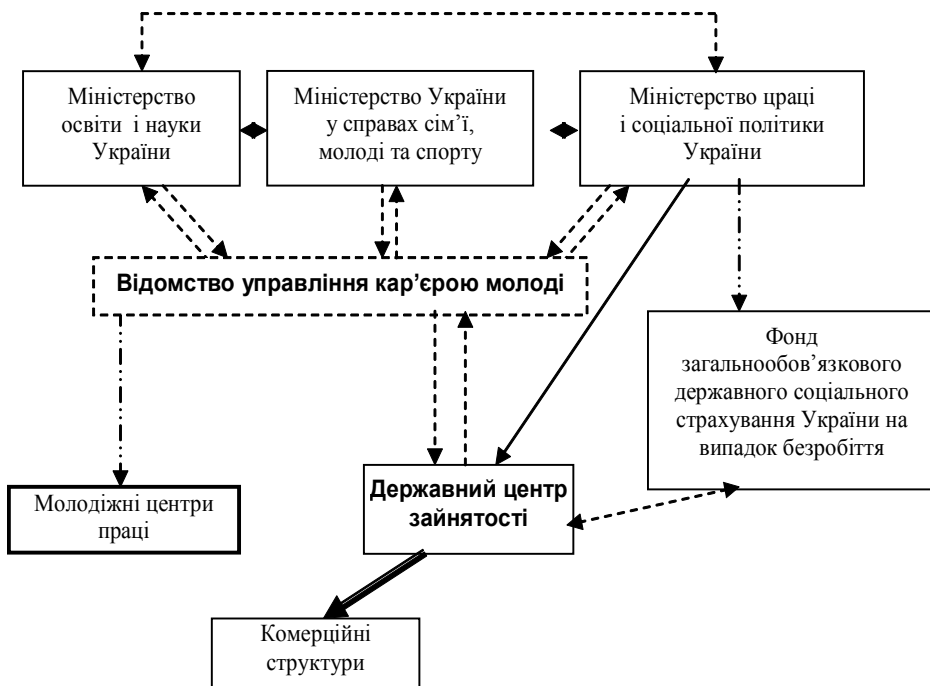


Рисунок. Структура управління зайнятстю молоді

Діяльність відомства управління кар'єрою молоді фінансується з державного бюджету. Відомство може взяти на себе й управління єдиним бюджетом сфери зайнятості молоді разом з обов'язками організатора соціального партнерства. Цілі відомства управління кар'єрою молоді пов'язані з виконанням програм, що стосуються сфери зайнятості молоді, а його робота спрямовується на заохочення молоді щодо здобуття освіти, на забезпечення навчальних можливостей та ініціатив зі створення нових робочих місць.

До основних функцій відомства управління кар'єрою молоді належать такі:

- законодавча ініціатива щодо розробки та організації реалізації концептуальних підходів до управління кар'єрою молодих людей;
- контроль діяльності молодіжних центрів праці, інших підприємств, діяльність яких спрямована регулювання молодіжного ринку праці;
- розроблення і обґрунтування проектів програм стосовно реалізації державної політики зайнятості молоді;
- моніторинг і прогнозування попиту та пропозицій на робочу силу на молодіжному ринку праці;
- координація діяльності підприємств, установ і організацій усіх форм власності, які реалізують державну політику зайнятості молоді.

Державна політика у сфері зайнятості – це сума концептуальних положень щодо напрямків розвитку ринку праці України. Кінцева мета цієї політики на даному етапі протидії світовій економічній кризі – запобігання масовому безробіттю шляхом підвищення рівня економічної активності населення, зокрема серед молоді, забезпечення ефективної зайнятості населення та соціальний захист неконкурентоспроможних на ринку праці верств населення. Отже, з метою забезпечення стимулюючого впливу державного управління на процеси децентралізації необхідно здійснювати загальний контроль. Досягти цього можна посиленням відповідальності, запровадженням належного фінансового контролю тощо. Таким чином, децентралізація регіонального управління зайнятості є одним з головних важелів забезпечення продуктивної та вільно обраної праці в Україні, що, у свою чергу, передбачає чітке розподілення повноважень і компетенцій між органами регіонального управління для розв’язання фінансово-бюджетних завдань у сфері зайнятості.

Це вимагає здійснення реформування системи формування бюджету сфери зайнятості, зокрема шляхом удосконалення системи місцевих податків і зборів, відповідно до якої кожен рівень бюджетної системи (місцевий бюджет, бюджет центру зайнятості тощо) повинен мати власні закріплені доходи.

Це дозволить забезпечити створення сприятливих умов для зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвитку й підтримці підприємництва, особливо, серед безробітного та незайнятого населення, в тому числі молоді.

Очевидно, що досягнення цієї мети потребує створення та функціонування системи взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади, об’єднань роботодавців і профспілок, реалізації ефективного політики зайнятості, яка б враховувала проблематику економічного і соціального розвитку окремих адміністративних одиниць та галузей економіки.

Отримані результати дають підставу стверджувати, що державна політика у сфері регулювання зайнятості молоді потребує впровадження кардинально нового механізму координації та регулювання на державному рівні зайнятості молоді, що забезпечить зменшення кількості безробітних та суттєво підвищить потенціал економічної активності працездатного населення та, в свою чергу, забезпечить створення належних умов для економічного зростання всієї країни.

Література:

1. Закон України “Про зайнятість населення” : за станом на 1 березня 1991 р. № 803-ХІІ // Законодавство України про працю : зб. нормат.-прав. актів. – Х. : ТОВ “Одісей”, 2006. – 948 с.

2. Постанова Кабінету Міністрів України : за станом 24 січня 2001 р. № 40 “Про затвердження Типового положення про молодіжний центр праці”. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

3. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

4. Коваль О. М. Державне регулювання зайнятості населення в великих містах України : дис... к. держ. упр. : 25.00.04 / О. М. Коваль. – К., 2002. – 211 с.

5. Молодь України на ринку праці : щоріч. доп. Президентів України, Верховній Раді

України, Кабінету Міністрів України про становище молоді (за підсумками 2006 року) / Є. І. Бородин, М. О. Василенко, В. А. Головенько [та ін.]. – К. : Крамар, 2007. – 200 с.

6. Положення “Про Міністерство праці та соціальної політики” : за станом на 2 листопада 2006 р. № 1543. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

7. Ринок праці України у 2007 році : аналіт.-стат. зб. / Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України. – К., 2008. – 300 с.

Надійшла до редколегії 26.01.2009 р.