

УДК 351

І. В. ХОХРЯКОВА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено правові та організаційні засади сучасного державного управління у сфері зайнятості молоді в Україні, вітчизняний та зарубіжний досвід розв'язання проблеми зайнятості молоді як чинники впливу на процес його формування і розвитку, а також визначено шляхи його вдосконалення.

In the clause legal and organizational bases of public administration in the sphere of youth employment in Ukraine, domestic and foreign experience of the decision of a problem of youth employment as the factor of influence on process of its formation and development are investigated, and also ways of its improvement are designated.

Актуальність дослідження обумовлена сучасними потребами розвитку науки та практики державного управління у сфері зайнятості молоді. Нагальність наукового дослідження з означеного питання визначається потребою теоретичного осмислення наявного інструментарію у сфері державного регулювання зайнятості молоді й обґрунтування нових, більш ефективних методів розв'язання даної проблеми. З погляду практики вона зумовлена частковою розбалансованістю державного управління у сфері зайнятості населення і державного управління в молодіжній сфері в Україні, коли економічний розвиток вже не здатний достатньою мірою відповідати на справедливе зростання соціальних стандартів життя і запитів молоді. Адекватно реагувати на ці процеси повинні, передусім, органи державного управління, що й обумовлює необхідність переосмислення підходів до організації їх діяльності, упровадження в їх роботу більш ефективних інструментів формування і реалізації державної політики у сфері зайнятості молоді.

Крім цього, в умовах сучасної економічної кризи та політичної нестабільності в Україні, які призвели до збільшення рівня безробіття серед різних категорій населення і, як наслідок, до зміни світоглядних уявлень, життєвої дезорієнтації, повної недовіри владним інституціям, особливо серед молоді, виникла реальна загроза появи асоціального молодого покоління з антидержавною позицією. Тому особливої важливості зараз набуває саме посилення впливу держави на процес виховання соціально активної особистості. Одним із ефективних засобів такого впливу є створення належних умов для працевлаштування молоді, надання їй реальних гарантій щодо реалізації права на працю і перше робоче місце, що є головною метою державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні.

У науковій літературі спостерігається значна увага з боку представників різних наук до проблем зайнятості молоді. Останнім часом розвідки, присвячені окремим напрямкам державної політики у сфері зайнятості молоді, з'явилися в науковій галузі державного управління. Зокрема, такі автори, як О. Кулик, О. Рублюк та ін.

напрямок сприяння зайнятості молоді виділяють як один із пріоритетів державної молодіжної політики в Україні [6; 9]. В. Золотарьов приділяє увагу проблемі вторинної зайнятості молоді, зупиняючись на аналізі системи заходів державних установ і молодіжних структур з питань зайнятості молоді щодо сприяння вторинній зайнятості молоді [4].

Вагомий внесок у теоретичне розроблення проблем зайнятості молоді зроблений представниками економічної науки. Так, автори праць (М. Долішній, С. Злупко, В. Кравченко та ін.), присвячених аналізу різних аспектів державної політики зайнятості населення, дослідженню ефективності її активних і пасивних заходів та державного регулювання зайнятості населення як її складової, зосереджують увагу й на специфіці, що пов'язана із працевлаштуванням молоді [3; 5]. Низка вітчизняних фахівців з питань державної молодіжної політики (Є. Бородін, М. Головатий, М. Перепелиця та ін.) розглядають різні аспекти державної політики у сфері зайнятості молоді крізь призму дослідження державної молодіжної політики [1; 2; 8].

Разом з тим, незважаючи на значний інтерес науковців до проблеми зайнятості молоді, теоретичні та методологічні розробки у цій сфері присвячені лише окремим аспектам досліджуваної проблеми. Крім цього, в науковій сфері відсутнє саме комплексне дослідження державного управління у сфері зайнятості молоді, в якому б аналізувалися всі його складові у процесі історичного розвитку. Цей факт і визначає необхідність проведення комплексного дослідження державного управління у сфері зайнятості молоді як владного механізму впровадження державної політики в даній галузі.

Мета даної роботи – проаналізувати сучасний стан державного управління у сфері зайнятості молоді як владного механізму впровадження державної політики в даній галузі, а також визначити засоби і шляхи підвищення ефективності державного управління у сфері зайнятості молоді в Україні з урахуванням здобутків вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Процес забезпечення зайнятості молоді традиційно розглядається як вид діяльності органів державної влади як суб'єктів державного управління, який має соціальне (створення джерел доходу) та економічне (розвиток і реалізація трудового потенціалу) значення. Виховний аспект даного процесу залишається поза увагою науковців, які займаються дослідженням даного питання, а також не визначений у практичній діяльності державних інституцій та підпорядкованих їм молодіжних установ.

Беручи до уваги точку зору В. Тертички щодо визначення державного управління як владного механізму впровадження державної політики [10, с. 484], зауважимо, що державна політика у сфері зайнятості молоді як складова державної політики зайнятості та державної молодіжної політики має взяти до уваги саме виховну роль державної молодіжної політики, що вимагає переосмислення наявних раніше підходів у цій сфері й запропонувати нові форми і методи забезпечення зайнятості молоді з урахуванням цього аспекту. Належне приділення уваги даному питанню під час вироблення державної політики вимагає змін у загальній системі державного управління в даній сфері, особливо це стосується її суб'єктів. Так,

діяльність органів державного управління, які займаються формуванням і упровадженням державної політики у сфері зайнятості молоді, повинна бути спрямована саме на виховну роль процесу забезпечення працевлаштування молодих громадян. Запровадження даного підходу вимагає усвідомлення на загальнодержавному рівні того факту, що стадія входження і перебування молодих громадян на молодіжному сегменті ринку праці – це один із важливих етапів процесу формування і розвитку певного соціального типу особистості, а саме соціально активного громадянина.

У цьому контексті головна мета системи державного управління у сфері зайнятості молоді в Україні має бути визначена як створення умов для зайнятості молоді, як запоруки успішного виховання молодого покоління з активною громадянською позицією. Відповідно до цього, основними функціями державного управління у даній сфері можна визначити такі: правове регулювання відносин на молодіжному сегменті ринку праці шляхом прийняття нормативних актів, рішень органів державної влади, спрямованих на формування і реалізацію державної політики в даній сфері; визначення пріоритетів державної політики в цій сфері шляхом розробки і реалізації цільових комплексних програм; забезпечення й підтримка діяльності системи центральних і місцевих органів державного управління та мережі молодіжних структур; створення системи соціальних гарантій і захисту прав різних категорій молоді на молодіжному сегменті ринку праці тощо.

Дослідження сучасного стану державного управління у сфері зайнятості молоді дозволяє говорити про те, що на сьогодні в Україні наявна розгалужена нормативно-правова база і створена система органів державної влади, які займаються реалізацією відповідної державної політики. Що стосується нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері зайнятості молоді в Україні, то питання працевлаштування молодих громадян розглядається в нормативно-правових актах Верховної Ради України Президента України, Кабінету Міністрів України та окремих центральних органів виконавчої влади. У свою чергу за напрямками нормативно-правову базу з питань зайнятості та підтримки економічної активності молоді умовно можна поділити на три групи. Першу становлять документи, які забезпечують державну політику зайнятості населення України (Кодекс законів про працю України, закони України “Про зайнятість населення”, “Про загальнооб’язкове соціальне страхування на випадок безробіття”, “Про Державну програму зайнятості населення на 2001 – 2004 роки” тощо). До другої входять ті, що регламентують загальні засади державної молодіжної політики (Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики”, закони України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”, “Про затвердження Загальнодержавної програми підтримки молоді на 2004 – 2008 роки” тощо). До третьої – нормативні документи, які безпосередньо стосуються зайнятості і економічної активності молоді (Закон України “Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю”, указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення працевлаштування молоді”, постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких

здійснювалася за державним замовленням” та ін.).

Нормативними актами у сфері зайнятості молоді визначено основні гарантії забезпечення зайнятості молоді. Зокрема, норми наведених документів закріпили порядок надання першого робочого місця на строк не менше двох років працездатній молоді після закінчення або припинення навчання в навчальних закладах різного рівня; порядок надання роботи за фахом на період не менше трьох років молодим спеціалістам, потреба в яких раніше була заявлена підприємствами, установами, організаціями; механізм бронювання відсотку робочих місць для молоді на підприємствах, організаціях; механізм надання дотації підприємцям на створення робочих місць для молоді; систему безперервного навчання; порядок організації громадських робіт тощо.

Аналіз правових засад державного управління у сфері зайнятості молоді дає підстави зазначити, що, незважаючи на загальну велику кількість нормативних документів, присвячених питанню зайнятості молоді, у більшості з них воно розглядається як другорядне. Крім цього, в чинному законодавстві наявна низка недоліків, які призводять до загальної неефективності державної політики в даній сфері, а саме: певна застарілість нормативно-правової бази та декларативний характер більшості гарантій, передбачених нею; обмеженість категорій молоді, на які поширюється дія спеціальних нормативно-правових актів у сфері працевлаштування; певна розпорошеність і відсутність систематизації величезного нормативно-правового масиву сфери зайнятості молоді; наявність суперечностей між чинними нормами різних нормативно-правових актів; спрямованість законодавства переважно на захист від безробіття, у той час як основний акцент варто зробити на гарантіях зайнятості шляхом створення відповідних умов та ін.

Крім нормативно-правової складової державної політики у сфері зайнятості молоді надзвичайно важливу роль у процесі її формування відіграє її організаційна складова. В Україні створено розгалужену мережу державних інституцій і молодіжних структур, що надають молоді послуги з питань працевлаштування, які виступають суб'єктами системи державного управління у цій сфері. Забезпеченням процесу формування і розвитку державної політики у сфері працевлаштування молоді займаються система установ з питань зайнятості населення і з питань молодіжної політики. Систему державних установ у сфері зайнятості населення формують Міністерство праці і соціальної політики України та підпорядкована йому Державна служба зайнятості. До складу системи державних установ з питань молодіжної політики входять не тільки структури, які опікуються молодіжними проблемами, у тому числі й забезпеченням її зайнятості (Міністерство у справах сім'ї, молоді і спорту, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді), а й спеціальні структури і тимчасові формування з питань працевлаштування молоді (молодіжні центри праці, молодіжні трудові загони).

Основними формами роботи даних структур у сфері зайнятості молоді є забезпечення професійного навчання та підвищення кваліфікації молоді шляхом направлення молодих спеціалістів на стажування на підприємствах, установах і організаціях, збільшення обсягів навчання за індивідуальним замовленням роботодавців; проведення професійної орієнтації, надання інформаційних і

консультативних послуг; створення баз даних про молодь, яка до них звертається з приводу працевлаштування, та про вакансії для молоді, які існують на підприємствах регіону; забезпечення вторинної та тимчасової зайнятості молоді шляхом їх залучення до учнівських і студентських трудових загонів, молодіжних трудових об'єднань, громадських робіт тощо [7, с.128–130].

Аналіз форм і методів роботи державних інституцій і мережі молодіжних структур у сфері зайнятості молоді дозволяє зробити висновок про накопичений позитивний досвід розв'язання проблеми зайнятості молоді на національному рівні. Проте діяльність державних інституцій і молодіжних структур не позбавлена низки недоліків, які здебільшого нівелюють усі позитивні моменти, що й призводить до загального оцінювання державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні як неефективної, декларативної та не підкріпленої дієвою системою державного управління. По-перше, це відсутність на загальнодержавному рівні розуміння того факту, що впровадження ефективної державної політики у сфері зайнятості молоді є запорукою успішного процесу формування активної громадянської позиції в молодого покоління. По-друге, відсутність співпраці між профільними центральними органами виконавчої влади. Ситуація погіршується існуючою конкуренцією між відомствами через повноваження та бюджетні кошти, яка впливає й на роботу підпорядкованих їм структур, що призводить до того, що певні форми і методи вирішення проблеми зайнятості молоді дублюються і замінюють один одного. Усе це призводить до відсутності загальної концепції державної політики у сфері зайнятості молоді на загальнодержавному рівні.

Наступною слабкою стороною в діяльності органів державного управління у сфері зайнятості молоді є відсутність ефективної двосторонньої співпраці з громадськими організаціями, що й зумовлює низький ступінь їх залученості до процесу вироблення державної політики в даній галузі. Ще одним із негативних чинників, який зумовлює низьку ефективність організаційної складової державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні, є фіктивність і декларативність більшості спеціалізованих молодіжних установ з питань працевлаштування молоді. Усі ці фактори й зумовлюють необхідність удосконалення існуючої системи державного управління у сфері зайнятості молоді.

Проте, на наш погляд, процес удосконалення державного управління у сфері зайнятості не буде достатньо ефективним без аналізу і переосмислення вітчизняного і зарубіжного досвіду з метою адаптованого застосування їх елементів на вітчизняному підґрунті. Вивчення українського досвіду вироблення державної політики у сфері зайнятості молоді дозволило простежити генезу розвитку форм і методів боротьби з молодіжним безробіттям, які застосовувалися за часів СРСР, основними з яких були: система бронювання відсотку робочих місць на виробництві для підлітків і випускників загальноосвітніх шкіл; система розподілу аспірантів, молодих спеціалістів і службовців; система направлення на роботу випускників професійно-технічних училищ, діяльність молодіжних бірж праці, студентських будівельних загонів тощо. Радянська система органів державного управління здійснювала комплексну, системну й різнопланову державну політику у сфері зайнятості молоді, спрямовану на забезпечення різних форм працевлаштування

всіх категорій молоді. Форми і методи державної політики в даній сфері за наявності вад утримують безробіття молоді на дуже низькому рівні.

Проблемою зайнятості молоді та причинами, що зумовлюють високий рівень безробіття молоді в усьому світі, опікується низка сучасних міжнародних структур. Зокрема, це ООН, МОП як спеціалізована установа ООН, Європейська комісія як один з керівних органів ЄС, Рада Європи тощо. Дослідження діяльності вищезгаданих міжнародних структур у сфері зайнятості молоді дозволяє зробити висновок про різноплановість їх ініціатив у різних напрямках, а саме: розробка й прийняття документів, які закріплюють міжнародні стандарти праці; збір, аналіз і обробка інформації щодо рівня молодіжної зайнятості та умов праці молоді як на рівні окремої країни, так і на міжнародному рівні; розробка й прийняття на базі досліджень молодіжного сегменту ринку праці спеціальних програм, які мали на меті подолання високого рівня безробіття серед молоді; діяльність у сфері співпраці між міжнародними громадськими організаціями та соціальними партнерами у сфері зайнятості молоді тощо.

До основних підходів, на яких ґрунтується система державного управління у сфері зайнятості молоді на міжнародному та європейському рівнях та зумовлюють вибір форм і засобів державного впливу в цьому напрямі, належать підхід щодо забезпечення гідної праці для населення, гідної роботи протягом життя, безперервного навчання, метод відкритої координації, системний підхід. Основними формами і методами забезпечення зайнятості молоді в зарубіжних країнах є розробка спеціальних законодавчих актів, що визначають основні принципи та основні засади державного управління в даній сфері; прийняття і реалізація спеціальних цільових програм сприяння зайнятості молоді, а саме: програм секторного розвитку; програм довгострокового регулювання ринку праці; активних програм ринку праці, спрямованих на вирішення проблеми отримання молоддю першого робочого місця; навчальних програм, націлених на розвиток сфери професійного навчання молоді, тощо.

Окрема увага в діяльності міжнародних організацій і національних урядів приділяється питанню залучення молоді до процесу вироблення і впровадження політики у сфері зайнятості молоді шляхом підтримки молодіжних ініціатив і надання можливості впливу молодіжним громадським організаціям як виразників інтересів широких верств молоді на урядові рішення через їх представництво в керівних управлінських структурах на міжнародному і національному рівнях. Формування в сучасного молодого покоління активної громадянської позиції через процес його залучення до вирішення власних проблем, у тому числі працевлаштування, та надання можливості бути причетним і впливати на міжнародну і національну політику є одним із головних пріоритетів діяльності міжнародних організацій і національних урядів.

На підставі проведеного аналізу сучасного стану державної політики у сфері зайнятості молоді, дослідження вітчизняного й зарубіжного досвіду можна окреслити основні напрями вдосконалення системи державного управління у даній сфері, зокрема вдосконалення її нормативно-правової і організаційної складових:

– ураховуючи досвід Польщі, Франції, Іспанії, Нідерландів, Кореї, уніфікувати

величезний масив документів шляхом створення єдиного законодавчого акту, який визначатиме правові, економічні, соціальні, організаційні чинники діяльності держави в даному напрямі, що в перспективі 15 – 20 років може стати окремим розділом молодіжного кодексу;

– розробити і прийняти довгострокову державну цільову програму сприяння працевлаштуванню і зайнятості молодих людей, яка визначить основні практичні форми, методи і заходи реалізації основних засад і принципів політики у даній сфері (досвід більшості країн з розвинутою ринковою економікою);

– у положеннях про центральні органи виконавчої влади та молодіжні структури визначити чіткий розподіл їх повноважень і функцій у сфері зайнятості молоді. У перспективі для активізації діяльності центральних органів влади необхідне створення на базі Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України, враховуючи історичний досвід, двох відомств – Міністерства у справах сім'ї та молоді та Міністерства з питань спорту і туризму;

– відновити роботу Національної ради з питань молодіжної політики при Президентові України як консультативно-дорадчого органу при главі держави, який може активізувати процес вироблення і впровадження державної політики у сфері зайнятості молоді як складової державної молодіжної політики;

З метою залучення соціальних партнерів і молодіжних громадських організацій у процес вироблення та реалізації державної політики у сфері зайнятості молоді, активізації процесу участі молоді у вирішенні власних проблем, демократизації процесів вироблення рішень на національному рівні варто вжити такі заходи:

– створити в межах Національної ради з питань молодіжної політики при Президентові України та Ради з питань молодіжної політики при Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту постійні робочі групи з питань зайнятості молоді та включити до них представників організацій роботодавців і профспілок, а також представників реальних дієвих молодіжних громадських організацій. З цією метою необхідно переглянути існуючий склад цих структур і внести відповідні зміни до положень про дані консультативно-дорадчі органи;

– запровадити грант Президента України щодо підтримки молодіжних ініціатив, спрямованих на вирішення проблеми зайнятості молоді;

– вирішити питання належного фінансування молодіжних центрів праці шляхом створення Всеукраїнського молодіжного центру праці при Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту й надання існуючим регіональним центрам статус його відділень при місцевих управліннях, фінансування яких передбачити при складанні кошторису міністерства та при затвердженні Державного бюджету України або шляхом використання можливостей місцевого самоврядування, а саме: шляхом створення надання регіональним молодіжним центрам праці статусу комунальних підприємств при обласних радах. Такий підхід дозволить виділити кошти з обласного бюджету на заробітну плату працівників, утримання приміщень, придбання транспорту, оргтехніки, проведення заходів тощо.

Реалізація запропонованих заходів, спрямованих на підвищення результативності державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні та вдосконалення системи державного управління, сприятиме створенню належних умов для соціального

старту молоді, її самореалізації, а відтак й успішному процесу виховання молодого покоління з активною громадянською позицією.

Література:

1. *Бородін Є. І.* Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991 – 2004 рр.) : [монографія] / Є. І. Бородін. – Д. : Герда, 2006. – 472 с.
2. *Головатий Н. Ф.* Соціологія молоді: курс лекцій / Н. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2003. – 224 с.
3. *Долішній М. І.* Трудовий потенціал, зайнятість і ринок праці (теорія і практика) / М. І. Долішній, С. М. Злупко, Т. С. Злупко [та ін.] ; за заг. ред. М. І. Долішнього. – Львів, 1997. – 340 с.
4. *Золотарьов В.* Сприяння працевлаштуванню та вторинній зайнятості молоді / В. Золотарьов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2-х ч. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – Вип. 2. – Ч. I. – С. 61–65.
5. *Кравченко В. Л.* Молодіжний сегмент ринку праці: методологія і перспективи розвитку : автореф. дис. ... к.е.н. 08.09.01 / В. Л. Кравченко // Київський нац. економ. ун-т М-ва освіти і науки України. – К., 2003. – 19 с.
6. *Кулик О.* Пріоритетні напрями реалізації молодіжної політики у м. Києві в умовах переходу до ринкової економіки / О. Кулик, Ю. Шевцова // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2000. – Вип. 2. – Ч. 2. – С. 363–373.
7. Молодь України на ринку праці : щоріч. доп. Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді (за підсумками 2006 року) / Є. І. Бородін, М. О. Василенко, В. А. Головенько [та ін.]. – К. : Крамар, 2007. – 200 с.
8. *Перепелиця М. П.* Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект): [монографія] / М. П. Перепелиця. – К. : Український ін-т соціальних досліджень; Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.
9. *Рублюк О.* Соціальні аспекти сучасної молодіжної політики / О. Рублюк // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2000. – Вип. 2. – Ч. 2. – С. 423–428.
10. *Тертичка В. В.* Державна політика : аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

Надійшла до редколегії 05.03.2009 р.