

## **ІНСТИТУТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ В УКРАЇНІ**

*Досліджено особливості зайнятості населення в Україні, Державної служби зайнятості, міських центрів зайнятості, Головного управління праці та соціального захисту населення в органах місцевого самоврядування, причини відсутності звернень безробітних з центрами зайнятості населення.*

*The author probes the features of employment of population in Ukraine, features of Government service of employment, city centers of employment, Main administration of labour and social defence of population in the organs of local self-government, reason of absence of appeals unemployed with the centers of employment of population in the article.*

Початкове формування регіональних ринків праці в Україні характеризується стійким зростанням пропозиції робочої сили, значними обсягами прихованого безробіття та неформальної зайнятості, суттєвою регіональною диференціацією рівня і структури зайнятості та безробіття. Відтак, подолання зазначених наслідків економічної кризи та виведення економіки регіонів на траєкторію сталого зростання є надзвичайно актуальною проблемою.

Метою роботи є дослідження інститутів функціонування ринку праці в Україні.

Важливі аспекти проблеми зайнятості населення знайшли висвітлення та набули розвитку в працях представників різних економічних шкіл – Дж. Кейнса, В. Нордхауса, Л. Робінса, П. Самуельсона, М. Фрідмена, Ф. Хайєка, в наукових доробках вітчизняних економістів та соціологів: О. Амосова, В. Гриньової, С. Бандура, Д. Богині, І. Бондар, В. Васильченка, М. Долішнього, С. Злупка, Ю. Краснова, Г. Купалової, Е. Лібанової, Г. Мостового, В. Онікієнка, В. Онищенко, Н. Павловської, І. Петрової, В. Петюха, О. Турецького, М. Шаленко, В. Шамоти, Л. Шевченко та ін., а також дослідженнях науковців близького та далекого зарубіжжя: О. Котляра, В. Костикова, О. Рузавіної, І. Маслової, І. Ягодкіної тощо.

У реалізації державної політики зайнятості будь-якої країни чільне місце займають служби зайнятості. За майже 80-річний період існування служби зайнятості в міжнародній практиці змінювали свої функції та повноваження залежно від історичного етапу, економічного і соціального розвитку держав, де вони утворювались. Міжнародним співтовариством

прийнято понад 20 нормативних актів, в яких безпосередньо висвітлювались питання діяльності служб зайнятості. Перший нормативний акт, Конвенцію № 2, було прийнято на першій сесії Міжнародної конференції праці в 1919 р. Після цього в різний час приймалися інші документи.

Ретроспективний погляд на світовий досвід дозволяє виділити три етапи становлення і розвитку служби зайнятості. Утворилася вона як гуманітарна організація для надання допомоги безробітним. На другому етапі в кінці 1940-х рр. служба зайнятості починає виконувати роль регулятора ринку праці через свої організаційні структури. Оскільки цих можливостей виявилось недостатньо, на третьому етапі в 1960-ті рр. служби зайнятості стають учасниками розробки і реалізації основних напрямів державної політики зайнятості країн. Подальші зміни не торкалися суті діяльності служб зайнятості. Ті функції, якими вони наділені в різних країнах, є синтезом усіх повноважень, які вони мали на всіх трьох етапах свого розвитку.

Глибокий економічний спад і криза зайнятості в країні є складним переплетінням різних процесів: політичних, економічних, соціальних і психологічних. Проаналізуємо лише основні з них.

1. Структурна й технологічна криза економіки, що почала проявлятися ще в 1970-ті рр. і посилилась напередодні розпаду Радянського Союзу. Її наслідком стала неефективність і неконкурентоспроможність вітчизняної економіки. Існує необхідність негайної заміни більшості виробничої бази країни.

2. Макроекономічні шоки пропозиції (швидкий розрив економічних зв'язків, зумовлений розпадом Радянського Союзу і планової системи господарювання; енергетична криза, спричинена різким зростанням цін на енергоресурси, більшість з яких імпортується; необміркована лібералізація зовнішньої торгівлі, відсутність розумної протекціоністської політики).

3. Макроекономічні шоки попиту, спричинені різкими змінами в кредитно-грошовій політиці, що призвели до інфляції, низьких реальних доходів населення, несправедливого перерозподілу багатства і доходів.

4. Вичерпання національних інвестицій через неефективність (збитковість) інвестиційної діяльності в умовах інфляції, значні обсяги малоєфективних державних капітальних витрат і надмірні зобов'язання уряду з фінансування соціальних програм, гостру нестачу амортизаційних відрахувань для відновлення основних фондів, знецінення приватних заощаджень населення.

5. Відсутність на момент проголошення незалежності країни системи державних і правових інститутів ринкової економіки, у т.ч. повна відсутність законодавчої бази, або "правил ринкової гри".

Необхідно також зважити на те, що в минулому повністю були відсутніми досвід трансформаційного переходу "від соціалізму до капіталізму", ринкові інститути, демократичні традиції, поважне ставлення

суспільства до приватної власності тощо.

Треба відмітити, що до початку трансформаційних реформ 1990-х рр. зайнятість населення в Україні мала такі особливості:

- концентрація зайнятості на підприємствах державного сектора;
- жорсткість заробітної плати, спричинена державним контролем щодо неї;
- відносно висока питома вага зайнятих у галузях матеріального виробництва (особливо в сільському господарстві і важкій промисловості);
- низький рівень мобільності робочої сили;
- відсутність законодавства про зайнятість і фактичне невизнання безробіття.

Низький рівень мобільності робочої сили, у свою чергу, окрім згадуваної жорсткості зарплати, на той час зумовлювався: законодавчими обмеженнями зміни місця роботи (наявність паспортної прописки за місцем проживання; облік трудового стажу через трудові книжки; обмеження плинності кадрів; залежність значної частини соціальних виплат від безперервності трудового стажу тощо); відсутністю ринку житла через наявність системи адміністративного розподілу і дефіцит житла; наявністю соціальної інфраструктури на підприємствах, яка надавала широке коло послуг і пільг найманим працівникам (надання житла, медичного обслуговування, санаторно-курортного оздоровлення, дитячих дошкільних закладів та інших послуг); вузькою спеціалізацією професійної освіти; відсутністю психологічної схильності більшості населення до зміни професії та місця проживання.

Державна служба зайнятості є централізованою структурою спеціальних органів, утворених для комплексного вирішення питань регулювання зайнятості населення, професійної орієнтації, працевлаштування і соціальної підтримки тимчасово непрацюючих громадян. Таким чином, на державну службу зайнятості покладається створення умов для реалізації права громадян на працю, а також забезпечення соціального захисту тимчасово непрацюючих громадян. Така відповідальність служби за долі мільйонів громадян і визначає її роль і місце в системі ринкових економічних відносин.

Уся система державної служби зайнятості виникла не на порожньому місці. Ще в 1920-ті рр. у колишньому Радянському Союзі, у т.ч. й в Україні, для роботи з безробітними були створені біржі праці. На відміну від нинішньої Державної служби зайнятості України, яка має широкий спектр діяльності, біржі праці мали обмежене коло функцій. Вони лише сприяли тимчасово незайнятим громадянам у працевлаштуванні та сплачували грошову допомогу безробітним. Відтоді органи праці неодноразово реорганізовувалися, при цьому змінювались (розширювались і звужувались) їх функції, але постійно у складі цих органів були структури, які займалися працевлаштуванням незайнятих

громадян.

Таким чином, служба зайнятості в ринковій економіці має стати, по суті, службою управління трудовими ресурсами. Для виконання відповідних цьому призначенню функцій в основу створення системи Державної служби зайнятості були покладені принципи, які полягали: по-перше, у наданні населенню безкоштовних послуг у межах усіх обов'язків служби зайнятості щодо громадян; по-друге, у централізованому вертикальному підпорядкуванні ланок служби Державному центру зайнятості, що знаходяться на верхівці піраміди, якому підпорядковані обласні, Київський і Севастопольський міські та Кримський республіканський центри зайнятості; обласним, Київському і Севастопольському міським та Кримському республіканському центрам підпорядковані міські та районні центри зайнятості; районні центри в містах – міським центрам зайнятості. У службі відсутнє подвійне підпорядкування – Державному центру і місцевій владі, за винятком погодження про призначення відповідних керівників; по-третє, у наданні можливості Міністерству праці України і соціальної політики в необхідних випадках, за погодженням з місцевими органами влади, створювати міжрайонні та спеціалізовані бюро зайнятості, тимчасові бюро з працевлаштування на підприємствах, що ліквідуються, центри професійної орієнтації, інформаційні центри, навчальні центри професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення.

Державна служба зайнятості для виконання своїх обов'язків має пірамідальну структуру системи. Відповідно і розподілені функції в цій системі. В основі піраміди – Державний центр зайнятості. До його функцій належить проведення на території держави єдиної політики зайнятості, організаційно-методичне забезпечення діяльності місцевих ланок державної служби зайнятості, створення і розвиток матеріально-технічної, виробничої, поліграфічної бази державної служби зайнятості, створення на основі автоматизації та комп'ютеризації єдиної інформаційно-довідкової системи державної служби зайнятості, формування системи професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки незайнятих громадян, організація підготовки кадрів для державної служби зайнятості та створення ефективної системи підвищення кваліфікації її працівників, раціональне використання фонду, визначення оптимальної структури і чисельності працівників місцевих органів державної служби зайнятості, економне витрачання коштів на їх утримання, контроль за діяльністю підприємств, установ та організацій служби зайнятості.

До функцій Кримського республіканського, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості належить організація діяльності підпорядкованих їм структур державної служби зайнятості, територіальний перерозподіл трудових ресурсів регіону з урахуванням здійснення заходів щодо сприяння добровільному переселенню громадян і

членів їх сімей, своєчасність і достовірність аналізу і прогнозу стану ринку праці, розробка територіальних програм зайнятості, видання спеціалізованих інформаційних бюлетенів, забезпечення районних, міжрайонних, міських і районних у місті служб зайнятості інформацією про стан ринку праці в межах регіону, раціональне використання коштів фонду, що знаходяться в їх розпорядженні.

За районними, міжрайонними, міськими та районними в місті центрами зайнятості закріплені такі функції, як своєчасне і якісне надання кожному громадянину, який звернувся до державної служби зайнятості, безплатних послуг по працевлаштуванню, професійній орієнтації та підготовці; обґрунтованість призначення і виплати допомоги по безробіттю, надання матеріальної допомоги безробітному та членам сім'ї, які перебувають на його утриманні, стипендії громадянам, які проходять підготовку за направленням державної служби зайнятості; збереження в таємниці соціальних даних кожного громадянина, який користується послугами державної служби зайнятості; об'єктивність при наданні послуг щодо консультування та працевлаштування громадян, які звернулися до місцевої служби зайнятості; раціональне використання коштів фонду, що знаходиться в їх розпорядженні.

Одним з центральних питань на етапі створення будь-якої служби, а тим більше служби, що працює для людей і держави, є кадрове. Комплектування кадрами служби зайнятості було ускладнено, оскільки фахівці для роботи з незайнятими населенням і безробітними в Україні не готувались. Тому була створена система підготовки кадрів для служби зайнятості, яка складається з підвищення кваліфікації та перепідготовки на факультетах післядипломної освіти. Первинну підготовку та подальше підвищення кваліфікації залежно від стажу роботи в службі зайнятості її працівники отримують як на територіальному рівні, так і на державному – в Інституті підготовки кадрів державної служби зайнятості.

На сучасному етапі ця служба діє як єдина цілісна система і має трирівневу структуру. Перший, базовий рівень – районні та міські центри зайнятості, які безпосередньо здійснюють прийом громадян та надають їм послуги відповідно до чинного законодавства про зайнятість. Другий – обласні (міські за статусом обласних) центри зайнятості, що здійснюють територіальний перерозподіл трудових ресурсів, беруть участь у розробці регіональних програм зайнятості, контролюють реалізацію їх заходів, перерозподіляють кошти фонду зайнятості відповідно до місцевих особливостей і потреб. Третій, верхній рівень – Державний центр зайнятості, який відповідає за реалізацію єдиної політики зайнятості на всій території країни, реалізацію заходів соціального захисту та сприяння зайнятості незайнятих громадян і безробітних, організаційно-методичне, правове, нормативне забезпечення, створення єдиної інформаційно-довідкової системи, розвиток матеріально-технічної бази служби зайнятості, підготовку

кадрів, міжнародні зв'язки, раціональне використання коштів фонду. Така структура дозволяє знаходити підходи до вирішення загальних для різних регіонів питань, зосереджувати зусилля та надавати допомогу неблагополучним регіонам у критичній ситуації на ринку праці.

Послуги, пов'язані із забезпеченням зайнятості населення, надаються державною службою безоплатно. Діяльність державної служби зайнятості фінансувалась за рахунок коштів Державного фонду сприяння зайнятості населення, а з початку 2001 р. – з Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, передбачених на ці цілі. У складі державної служби зайнятості створюється інспекція, що здійснює контроль за виконанням законодавства про зайнятість підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та господарювання, фермерами та іншими роботодавцями.

Видами забезпечення та 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 у період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного, матеріальна допомога по безробіттю, одноразова матеріальна допомога безробітному та непрацездатним особам, які перебувають на його утриманні, допомога на поховання в разі смерті безробітного. Також видами забезпечення та соціальних послуг цього Фонду є професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації та профорієнтація, пошук нової роботи та сприяння у працевлаштуванні, у т.ч. шляхом надання роботодавцю дотації на створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних та фінансування організації оплачуваних громадських робіт для безробітних, інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням. Законодавством передбачено відшкодування Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із достроковим виходом осіб на пенсію, а також витрат на утримання та забезпечення діяльності виконавчої дирекції, які покладені на органи державної служби зайнятості, управління фондом, розвиток його матеріальної та інформаційної бази.

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття створений для управління страхуванням на випадок безробіття, упровадження 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". 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.

На сьогодні державна служба зайнятості безпосередньо підпорядкована Міністерству праці та соціальної політики України, є його структурним підрозділом, але має свій бюджет та самостійність у вирішенні окремих питань. Звісно, у процесі роботи виникають проблеми, але такі ж проблеми властиві службам зайнятості багатьох країн. Міністерство праці та соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує провадження в життя державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони праці, її умов, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, координує діяльність щодо реалізації державних і регіональних соціальних програм, налагодження соціального партнерства.

Міжнародна організація праці (МОП) – це спеціалізоване агентство ООН, що було засновано в 1919 р. Відповідно до свого статуту, МОП визначає міжнародні трудові стандарти у вигляді конвенцій і рекомендацій, що встановлюють мінімальні стандарти основних трудових прав (воля асоціацій, право організуватися, колективні угоди, скасування примусової праці, рівні можливості і рівне поводження) і інші питання, що регулюють умови в усьому спектрі питань праці. МОП також забезпечує технічну допомогу, в основному в системі професійного навчання і перепідготовки, політики працевлаштування, керування працею, трудового законодавства і виробничих нормативів, умов праці, розвитку управління, кооперативів, соціального забезпечення, статистики праці, охорони праці і виробничої гігієни. Також Міжнародна організація праці допомагає розвитку незалежних організацій працівників і роботодавців і забезпечує цим організаціям послуги по навчанню і консультації.

При міських органах місцевого самоврядування створені Головні управління праці та соціального захисту населення або Головні управління праці та зайнятості населення. Основними завданнями таких Головних управлінь є розробка програм зайнятості, координація діяльності підприємств, установ, організацій усіх форм власності, спрямована на вдосконалення трудових відносин, забезпечення продуктивної зайнятості, дотримання чинного законодавства про працю та зайнятість населення.

Служба зайнятості також розробляє і здійснює заходи щодо реалізації державної політики зайнятості, бере участь у підготовці та реалізації програм зайнятості і несе відповідальність за розробку цих програм, що їх готує територіальні управління праці та соціального захисту населення. У зв'язку з тим, що фінансування заходів, а також утримання служб зайнятості здійснюється згідно із затвердженими програмами зайнятості

населення, а діяльність Головних управлінь праці та соціального захисту населення фінансується за рахунок місцевих бюджетів, деякі окремі напрями діяльності цих організацій дублюються.

Завдяки своєму становищу на ринку праці служба зайнятості аналізує його стан. Насамперед це проявляється в обробці інформації про незайняте населення, яке користується послугами служби зайнятості, причин його незайнятості, стану тільки офіційно зареєстрованого безробіття.

Службам зайнятості в процесі їхньої діяльності необхідна деяка система, причому не тільки інформаційна, але й організаційна, що допомагає громадянам шукати необхідну роботу. У більшості випадків і громадяни, і роботодавці сприймають службу зайнятості як модифікацію колишніх структур, де неможливо було знайти ні цінного працівника, ні гідне робоче місце. Відповідно, не зруйнований поки стереотип безробітних, що стоять на обліку в службі зайнятості, як “нахлібників на шиї держави”, що не бажають працювати і, що прийшли у службу зайнятості винятково за фінансовою допомогою. Служба зайнятості має бути затребувана як роботодавцями, так і громадянами, які прийшли не за фінансовою допомогою, а конкретно шукати роботу і зацікавленими в її послугах.

Процеси зростання безробіття в умовах здійснення радикальних економічних перетворень є неминучими і завдання служби зайнятості полягає у здійсненні упереджувальних заходів, пом'якшенні соціальних наслідків обвального безробіття та підготовки її до роботи в цих умовах. Слід зауважити, що проблема зайнятості населення має складний комплексний характер і органічно пов'язана з фінансово-кредитною, науково-технічною, інвестиційною політикою держави. Тому її вирішення має бути турботою не тільки державної служби зайнятості і Міністерства праці та соціальної політики України, а й майже кожного міністерства, відомства, соціальних партнерів, Уряду.

На сьогодні головне – це проведення активної політики сприяння зайнятості населення, державного регулювання шляхом запровадження ринкових механізмів, що забезпечували б оптимальний рівень зайнятості та баланс попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці. Напрямами такої політики є поживлення економічної ситуації та інвестиційної активності в країні; створення нової виробничої структури, підтримка вітчизняного виробника; розвиток системи нових робочих місць, збільшення потреби в робочій силі в пріоритетних галузях економіки; стимулювання особистої ініціативи, розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу, сприяючи створенню нових робочих місць; удосконалення системи оплати праці та системи соціального захисту; удосконалення та поновлення системи професійного навчання та перенавчання, як у навчальних закладах, так і на виробництві; запобігання масовому вивільненню працівників.



У даний час завдання посередництва в пошуку місця роботи вирішують державні центри (служби) зайнятості і недержавні формування. Ці служби мають свої функції і технологію роботи, пропонують свій комплекс послуг. На ринку праці багатьох країн державна служба зайнятості займає особливе монопольне положення, що має два різновиди. Перший полягає в тому, що служба централізує всі операції по найманню. Другий різновид означає менш жорсткий варіант. В Україні державна служба зайнятості займає монопольне місце на ринку праці й у той же час не підходить під канони ні першого, ні другого різновиду цієї монополії. Протистояння державних і приватних агентств по найманню обумовлено насамперед недосконалістю законодавства, відповідно до якого практика приватного наймання в багатьох країнах заборонена. Світовий досвід свідчить про те, що через державні органи зайнятості знаходить роботу лише 1/3 тих, хто шукає роботу. Більшість людей, перш ніж звернутися до державної служби зайнятості, проходять через приватні агентства, альтернативні служби зайнятості, спеціальні посередницькі контори. Оскільки подібного спектра організацій на ринку праці ще немає, відсоток тих, хто звернувся до державних органів, насторожує. Можна виділити принаймні такі причини небажання людей, які втратили роботу, звертатися до центру зайнятості населення:

- психологічне неприйняття безробіття і самих безробітних, це однаковою мірою відноситься як до тих, хто втратив роботу і намагається працевлаштуватися самостійно, так і до тих, хто наймає робочу силу через центр зайнятості;
- населення недостатньо інформоване про розташування даних служб, про їхнє призначення і діяльність;
- можливості працевлаштування центрів зайнятості обмежені, тому що переважна більшість керівників підприємств не звертається до послуг центра зайнятості населення при пошуку і найманні робочої сили.

Процес формування ринку праці водночас передбачає і створення регулятивних інститутів. Сьогодні посередницькі функції в пошуку місця роботи виконують державні центри (служби) зайнятості й недержавні формування, що мають визначену технологію роботи й пропонують свій комплекс послуг. На ринку праці багатьох країн державна служба зайнятості займає особливе монопольне становище, що має два різновиди. Перший полягає в централізації службою всіх операцій з наймання, другий означає менш жорсткий варіант. В Україні державна служба зайнятості посідає монопольне місце на ринку праці й водночас, як визначається в дослідженні, не підходить під канони ні першого, ні другого різновиду цієї монополії. Протистояння державних і приватних агентств із наймання зумовлене насамперед недосконалістю законодавства. Організаційно-адміністративна структура управління зайнятістю в Україні досить розвинута. Вона цілком відповідає потребам сучасності, але зміст її

діяльності не можна визнати раціональним. У дослідженні наголошується на необхідності реорганізації служби зайнятості, її структури, чисельності, статусу працівників, а також джерел фінансування.

#### Література:

1. *Богиня Д.П., Грішнова О.А.* Основи економіки праці: Навч. посіб. для студ. екон. спец. – 2 вид., стер. – К.: Знання-Прес, 2001. – 314 с.
2. *Васильченко В.С.* и др. Мониторинг занятости населения и формирование рынка труда Украины: вопросы методологии и методики. – К.: НЦЗРТ, 2003. – 117 с.
3. *Дяків О.П.* Формування механізмів регулювання зайнятості // Україна: аспекти праці. – 1998. – № 5. – С. 18 – 23.
4. *Дорофиев В.В.* Проблемы регионального управления социально-экономическим развитием и процессы регионализации. – Х.: Основа. – 1999. – 187 с.

*Надійшла до редколегії 1.04.2008 р.*