

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Досліджено особливості державної політики в галузі зайнятості, обґрунтовано доцільність розробки довгострокових і середньострокових Програм зайнятості, Концепції розвитку системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення, розглядається сутність механізму регулювання ринку праці.

The author probes the features of public policy in industry of employment, expedience of long-term and medium-term Program of employment, Conception of development of the system of professional preparation, retraining and in-plant of unoccupied population training development is grounded, essence of mechanism of adjusting of labour-market is examined in the article.

Постійне підтримання певного рівня зайнятості населення – важлива проблема для будь-якої держави, навіть з ринковими традиціями. У сфері зайнятості ринок не може автоматично впливати на процес саморегулювання. Через те у всіх країнах ринкового спрямування проводиться політика регулювання зайнятості на основі використання постійних, гнучких за формами і методами заходів впливу на сферу зайнятості. Забезпечення більш повної та ефективної зайнятості населення є одним із важливіших завдань будь-якого демократичного суспільства.

Завданням роботи є дослідити нормативно-правове забезпечення механізмів державного регулювання зайнятості населення.

Проблеми зайнятості населення завжди були в центрі уваги вітчизняної науки, сучасних учених-економістів і управлінців. Вагомий внесок у розвиток управлінської науки про зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили С. Бандур, Д. Богиня, Н. Борецька, В. Васильченко, Г. Губерна, М. Данюк, В. Дорофієнко, Ф. Заставний, К. Зайцева, О. Новікова, В. Оніщенко, І. Петрова, В. Петюх, С. Пирожков, Н. Юрлова та ін.

Державна політика в галузі зайнятості повинна вирішувати два основних питання:

– задовольняти потреби в робочій силі функціонуючого капіталу, що інвестується. Енергійно та прибутково функціонуючий капітал – найкраще свідчення ефективного використання робочої сили;

– забезпечення робочими місцями працездатного населення як умова нормального існування людей. Піклування про добробут населення є традиційно функцією держави.

Зайнятість населення України забезпечується державою шляхом проведення активної та пасивної соціально-економічної політики. Державна політика України щодо зайнятості населення базується на таких принципах:

– забезпечення рівних можливостей усім громадянам незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності,

статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії в реалізації права на вільний вибір виду діяльності відповідно до здібностей та професійної підготовки з урахуванням особистих інтересів та суспільних потреб;

– сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створенню нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва;

– координації діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної та соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості;

– співпраці професійних спілок, асоціацій підприємців, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у взаємодії з органами державного управління у розробці, реалізації та контролі за виконанням заходів щодо забезпечення зайнятості населення;

– міжнародного співробітництва у вирішенні проблем зайнятості населення, включаючи працю громадян України за кордоном та іноземних громадян в Україні.

Політика зайнятості має декілька рівнів – загальнодержавний (макрорівень), регіональний і локальний (мікрорівень). Політика зайнятості на макрорівні є визначальною щодо інших рівнів і тому повинна мати комплексний характер і спрямовуватися на досягнення поставлених перспективних цілей у цій сфері: забезпечення повної і раціональної зайнятості як необхідної передумови реалізації права громадян на працю та досягнення високого рівня життя населення.

Ринок праці чи не єдиний з ринків в Україні, який перебуває у стані застійного реформування. Так, досі невизнаною і офіційно невизначеною на державному рівні є ціна такого специфічного товару, як робоча сила. Рівень офіційного безробіття вже кілька років становить 3-4 %, тоді як фактичне приховане безробіття не зменшується і охоплює нині більш як 20 % працюючих. Вкрай низькою залишається професійна і особливо територіальна мобільність трудових ресурсів.

Причини цього – різні, проте чітко простежується небажання і навіть побоювання державних структур вирішувати ці нагальні соціально-трудова проблеми. Тому реформування ринку праці постійно відкладається “на потім”, тоді як воно тісно взаємопов’язане і має здійснюватися синхронно з реформами в інших сферах економічних відносин, навіть певною мірою ініціювати структурні перетворення. Крім того, до цього часу в Україні проводилася політика не реорганізації, а збереження діючого ринку праці, який під дією незареєстрованого (неформального) незайнятого населення постійно спрямовувався у бік зростання [2].

Внаслідок аморфності дій ринок праці в Україні невідворотно втрачає набутий високий професійно-кваліфікаційний та інтелектуальний потенціал, дедалі більше стає неконкурентоздатним та соціально нестабільним.

Особливо небезпечним є подальше зволікання з проведенням реформи оплати праці на ринкових засадах. Зростає ризик незайнятості, умови працевлаштування стають несприятливими для значної частини працівників на тлі різких коливань і нестабільності рівня доходів. Дається взнаки й та обставина, що вартісна основа відтворення робочої сили України завжди була спотворена головним чином через те, що першорядне значення надавалося формуванню суспільних фондів споживання за допомогою досить відпрацьованих механізмів перерозподілу доходів низових господарюючих суб’єктів, незалежно від результативності їх виробничої діяльності, а також доходів самого населення [1].

За рівнем заробітної плати, яка, як відомо, є основним джерелом відтворення робочої сили, наша країна опустилася до рівня слаборозвинених держав, що не мають високотехнологічних і наукоємних виробництв та високого рівня промислового розвитку в цілому. Рівень мінімальної заробітної плати, пенсій, соціальних допомог і виплат у зв'язку з безробіттям не відповідає законодавчо встановленому мінімуму [4]. Зважаючи на це, подальший фізичний розпад робочої сили, деградація професійного і інтелектуального потенціалу, які супроводжуються одночасно процесами прискореного вибуття висококваліфікованих робочих кадрів насамперед з товаропродукуючої сфери в тіньову економіку та закордон, становить сьогодні реальну загрозу національній безпеці країни. Адже трудові ресурси – це національне багатство, їх нераціональне використання і відтворення веде до ослаблення могутності держави.

Зайнятість стає основною проблемою соціально-економічного розвитку держави. Державні органи управління повинні активно сприяти формуванню нового типу відносин у сфері зайнятості. Їх першоосною має стати перехід на принципи високої кінцевої результативності трудової діяльності з оплатою праці, достатньою для відновлення стимулів до неї [3].

Безробіттю чи неповній зайнятості в Україні притаманна велика питома вага споживацько-утриманських установок їх суб'єктів щодо держави та органів влади, які виконують функції соціального захисту [5]. Сучасній політиці зайнятості притаманна орієнтація на стабілізацію сфери прикладання праці і збереження кадрів, що здійснюється фактично поза зв'язком з пріоритетами структурної перебудови економіки, заходами щодо фінансової стабілізації та санації підприємств. Утримування на низькому рівні частки оплати праці в національному доході і, відповідно, середньої заробітної плати, сприяє збереженню прихованого безробіття на підприємствах, поширенню тіньової економіки та зменшує мотивацію праці. Відсутність сильної мотивації активної трудової діяльності супроводжується зростаючими зусиллями працездатного населення знайти шляхи отримання недекларованих доходів. За умов посилення впливу цінових деформацій на фонд оплати праці, використання суб'єктами господарювання численних систем і джерел виплати грошових коштів значно послабився зв'язок між основними залежними величинами – грошовими виплатами, з одного боку, та обсягами виробництва, продуктивністю праці та чисельністю зайнятих працівників – з іншого. Це практично унеможливило вплив на мотиваційну основу зайнятості працездатного населення шляхом зміни рівня номінальної та реальної заробітної плати. У цьому контексті потребують переосмислення та переоцінки як головні складові політики доходів, так і практика використання її регуляторів, і в першу чергу тарифної системи, на якій ґрунтується організація оплати праці.

Стає очевидною необхідність формувати нову, узгоджену з концептуальними засадами загальноекономічного управління технологію ефективного регулювання процесів відтворення робочої сили на державному, регіональному і галузевому рівнях [1].

У сучасних умовах політика зайнятості на практиці зводиться лише до дій служби зайнятості, для якої характерна слабкість координації й управління цілеспрямованих дій відомчих і територіальних, законодавчих структур, обмеженість співробітництва між службою зайнятості і органами державної влади, підприємцями, профспілками,

професійними та вищими навчальними закладами, слабкий вплив служби зайнятості на регулювання повного обігу робочої сили тощо.

Слід зауважити, що розв'язати сьогодні проблему стабілізації сфери зайнятості населення та підвищення її керованості, проблему прихованого та зареєстрованого безробіття через державні центри зайнятості населення досить непросто. Необхідно перейти до створення бірж праці, які завдяки налагодженому механізму обліку та розгалуженій системі моніторингу ринку праці спроможні оволодіти повною інформацією стосовно кількості вакантних робочих місць і повних обсягів пропозиції робочої сили. Володіння вичерпною інформацією дасть змогу тісніше ув'язати взаємозалежні процеси на ринку праці та підвищити їх загальну прогнозованість [1].

Крім того, для національного ринку праці характерна пасивна політика зайнятості. Це відбивається на низькому рівні результативності профорієнтаційної роботи з населенням через недооцінку її значущості підприємствами, закладами освіти та відсутністю достатньо повної і своєчасної інформації в центрах зайнятості про структурні та професійно-кваліфікаційні кадрові зміни в галузях народногосподарського комплексу. Не сприяє активній політиці зайнятості стримування професійного навчання незайнятого населення через відсутність реальної структурної перебудови народного господарства, застосування не прогресивної структури зайнятості, наявність прихованого безробіття і не регламентованої зайнятості.

Неефективність соціальної політики, яка проводиться в Україні, зумовлена низкою факторів, основним з яких є відсутність наукової концепції управління перехідним суспільством [6].

Правові відносини у сфері зайнятості населення врегульовуються законами України “Про зайнятість населення”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” та низкою інших законів.

З метою приведення наявного нормативно-правового забезпечення у сфері регулювання зайнятості до вимог Програми діяльності Кабінету Міністрів України та вимог ринку праці підготовлено (опрацьовуються) такі документи: проект закону України “Про внесення змін до Закону України “Про зайнятість населення””; проект закону України “Про професійний розвиток персоналу на виробництві””; проект закону України “Про Державну програму зайнятості населення на 2006 – 2009 роки”.

Ці документи розроблено (розробляються) з метою забезпечення регулювання ринку праці за допомогою правового, організаційного та економічного механізмів, чим створюються умови для зайнятості населення та соціального захисту від безробіття й передбачаються заходи щодо створення нових робочих місць не менше як для 5 млн незайнятих громадян.

Основними позиціями щодо державного регулювання ринку праці є: взаємозв'язок політики зайнятості та економічної політики держави; консолідація зусиль усіх гілок влади, об'єднань роботодавців і профспілок щодо сприяння розв'язанню проблем зайнятості населення; посилення відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади і соціальних партнерів за реалізацію державної політики зайнятості.

Проблеми ринку праці, які потребують державного регулювання: посилення мотивації до легальної продуктивної зайнятості; детінізація зайнятості; підвищення

якості робочої сили; професійна підготовка спеціалістів та кваліфікованих робітників відповідно до потреб ринку праці; збереження ефективно функціонуючих і створення нових робочих місць; створення умов для самостійної зайнятості населення і розвитку підприємницької ініціативи; підтримка регіонів з несприятливою ситуацією на ринку праці, сприяння зайнятості населення в монофункціональних містах і шахтарських регіонах, сільського населення в умовах реорганізації агропромислового комплексу, військовослужбовців, вивільнюваних унаслідок реформування Збройних Сил України та інших військових формувань; сприяння зайнятості та забезпечення соціального захисту зареєстрованих безробітних; забезпечення реалізації гарантій зайнятості для громадян, які не здатні на рівних конкурувати на ринку праці (молодь, жінки, інваліди); легалізація міждержавних трудових міграцій та посилення соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном.

З метою радикального реформування ринку праці необхідно посилити роль наукового підходу до формування політики зайнятості, розробку відповідних Програм зайнятості (довгострокових та середньострокових). Це дасть змогу спрогнозувати розвиток подій на ринку праці, опрацювати цілеспрямовані механізми регулювання основних процесів формування попиту і пропозиції робочої сили в контексті логіки реформ.

Необхідно внести відповідні зміни і доповнення до Закону України “Про зайнятість населення”, Кодексу законів про працю в Україні та Закону України “Про освіту” відповідно до вимог Концепції державної системи професійної орієнтації населення; запровадити механізм фінансового забезпечення профорієнтації молоді, яка навчається, незайнятого і зайнятого населення, осіб з обмеженою працездатністю. Для визначення головних напрямів політики у сфері професійного навчання незайнятого населення, забезпечення єдиного науково-методичного підходу до її реалізації найближчим часом доцільно затвердити Концепцію розвитку системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення. Враховуючи, що ефективними, здебільшого, виявляються програми вузького спрямування підготовки кадрів, слід прискорити формування методик і практичного впровадження модульної системи професійного навчання незайнятого дорослого населення.

Слід зазначити, що тільки державне регулювання не може бути домінуючим чинником у формуванні ринку праці.

Регулююча функція держави полягає в тому, щоб максимально зблизити попит на робочу силу (з боку роботодавців) і пропозицію працездатного населення, проте не тільки за кількістю працівників та їх якісної структури, а і в часі, просторі, на макро- і мікрорівнях.

Існує багато засобів впливу на трудову активність і зайнятість населення. Серед засобів впливу на рівень зайнятості населення розрізняють активні та пасивні.

У вузькому розумінні механізм регулювання ринку праці – це склад нормативних актів, законодавчих або колективно-договірних, якими керуються всі учасники при реалізації політики зайнятості.

У більш широкому розумінні механізм регулювання ринку праці охоплює набір економічних, юридичних, соціальних, психологічних, а також демографічних факторів, які обумовлюють функціонування ринку праці (таблиця).

Таблиця

Механізм функціонування ринку праці

<i>Політика зайнятості на макро- (державному) рівні</i>	<i>Концепція зайнятості на мікро- (регіональному) рівні</i>
1. Загальні положення політики зайнятості	
Використання макроекономічних чинників у політиці зайнятості	Віддзеркалення макроекономічних чинників на рівні регіональних ринкових відносин
Унітарна політика на рівні держави	Проведення регіональної політики з урахуванням регіональних особливостей
Політика, що регулюється завдяки Закону України “Про зайнятість населення”	Політика, що здійснюється на основі Закону України “Про зайнятість населення”, місцеве самоврядування та на принципах соціального партнерства у межах регіону
Активна політика щодо вивільнюваних працівників та незайнятого населення	Активна політика щодо конкретних ринків праці та зайнятості населення
Пасивна політика щодо руху трудових ресурсів та відкритого ринку праці	Вибіркова політика щодо умов зайнятості
Самодостатня політика щодо сфери зайнятості	Інтегрована політика щодо соціально-трудова відносин
Політика, що здійснюється за рахунок позабюджетних фондів	Політика, що здійснюється за рахунок системи соціального страхування від безробіття та інвестиційних проектів, які реалізуються на рівні регіону
2. Об’єкт регулювання	
Ринок праці та зайнятість населення на державному рівні	Регіональний ринок праці та його структурні елементи
3. Цілі регулювання	
Оптимальна зайнятість (соціально припустимий рівень). Забезпечення гарантій щодо зайнятості та виплат допомоги по безробіттю. Розвиток сфер прикладання праці, запобігання масового безробіття	Досягнення оптимального співвідношення між попитом та пропозицією робочої сили. Розвиток форм соціального партнерства, мобільності кадрів, створення умов для організації громадських робіт
4. Методи регулювання	
Обстеження функціонування та виявлення можливостей щодо розширення “тіньового” ринку праці. Забезпечення інвестування у створення нових робочих місць. Соціальне страхування від вимушеного безробіття. Адресна підтримка працівників. Розвиток форм зайнятості відповідно до змін кон’юнктури ринку праці. Створення розгалуженої системи ділових послуг	Збереження функціонуючих та створення нових робочих місць. Регулювання процесу звільнення працівників. Запровадження навчання щодо професійної переорієнтації і перенавчання. Забезпечення адаптації населення до ринкових відносин шляхом створення груп соціальної підтримки для працівників, які підлягають звільненню
5. Реалізація державної політики зайнятості	
Реалізація державної програми зайнятості та сприяння створенню нових робочих місць, відповідно до Концепції розвитку ринку праці	Систематичне та оперативне регулювання регіонального ринку праці, системи соціального страхування від безробіття, реалізація цільових комплексних програм щодо професійної підготовки робочої сили, зайнятості та мобільності безробітних
6. Основні функції державних органів виконавчої влади	
Держава як гарант зайнятості населення здійснює заходи щодо запобігання зростання безробіття і соціального захисту безробітних та координує діяльність всіх структур влади щодо запобігання “масового” безробіття	Розробка політики зайнятості регіону на основі законодавчих актів з урахуванням регіональних умов та можливостей використання ресурсів робочої сили, існуючих резервів внутрішнього ринку праці та створення нових робочих місць

Крім наведених, до інших нормотворчих документів, які різною мірою мають відношення до державного регулювання зайнятості населення, слід також віднести закони України “Про оплату праці”, “Про колективні договори і угоди”, “Про підприємство в Україні”, “Про охорону праці”, “Про професійні спілки”, “Про колективні трудові спори” та ін. Однак навіть цей перелік законодавчих актів переконує в безумовній необхідності й складності досягти повної узгодженості між ними та законами України “Про зайнятість населення” і “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”.

Як бачимо, відносини зайнятості в Україні регулюються багатьма законодавчими актами, які переважно відповідають міжнародним нормам. Однак, якщо міжнародним договором або угодою, які укладені Україною, встановлено інші правила, ніж передбачені законодавством про зайнятість в Україні, то застосовуються правила міжнародних договорів і угод. Таке передбачено ст. 6 Закону України “Про зайнятість населення”.

Крім законодавчих актів, які регулюють зайнятість населення, є низка нормотворчих актів зазначеного спрямування нижчого рівня (крім уже наведених), які конкретизують, регламентують і визначають механізм діяльності державних органів з окремих питань. До них належать постанови Кабінету міністрів України про затвердження положень: “Про державну службу зайнятості”; “Про організацію оплачуваних громадських робіт”; “Про Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття”; “Про державну інспекцію праці Міністерства праці України”; “Про інспекцію по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення”.

Окремі питання державного регулювання зайнятості населення регулюються наказами Міністерства праці і соціальної політики. Це – “Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності”, “Порядок надання матеріальної допомоги безробітному та непрацездатним особам, які перебувають на його утриманні”, “Допомоги на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні” тощо.

Контроль за виконанням численних нормотворчих актів щодо зайнятості населення здійснює Інспекція по контролю за додержанням законодавства про зайнятість, утворена в системі ДСЗ. Відповідно до п. 4 ст. 18 Закону України “Про зайнятість населення”, вона складається з інспекції Державного центру зайнятості та обласних, Київської і Севастопольської міських інспекцій.

Таким чином, державна політика в галузі зайнятості повинна вирішувати два основних питання:

– задовольняти потреби в робочій силі функціонуючого капіталу, що інвестується. Енергійно та прибутково функціонуючий капітал – найкраще свідчення ефективного використання робочої сили;

– забезпечення робочими місцями працездатного населення як умова нормального існування людей. Піклування про добробут населення є традиційно функцією держави.

З метою радикального реформування ринку праці необхідно посилити роль наукового підходу до формування політики зайнятості, розробку відповідних

Програм зайнятості (довгострокових та середньострокових). Це дасть змогу спрогнозувати розвиток подій на ринку праці, опрацювати цілеспрямовані механізми регулювання основних процесів формування попиту і пропозиції робочої сили в контексті логіки реформ.

Необхідно внести відповідні зміни і доповнення до Закону України “Про зайнятість населення”, Кодексу законів про працю в Україні та Закону України “Про освіту” відповідно до вимог Концепції державної системи професійної орієнтації населення; запровадити механізм фінансового забезпечення профорієнтації молоді, яка навчається, незайнятого і зайнятого населення, осіб з обмеженою працездатністю. Для визначення головних напрямів політики у сфері професійного навчання незайнятого населення, забезпечення єдиного науково-методичного підходу до її реалізації найближчим часом доцільно затвердити Концепцію розвитку системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації незайнятого населення. Враховуючи, що ефективними, здебільшого, виявляються програми вузького спрямування підготовки кадрів, слід прискорити формування методик та практичного впровадження модульної системи професійного навчання незайнятого дорослого населення.

Відносини зайнятості в Україні регулюються багатьма законодавчими актами, які переважно відповідають міжнародним нормам. Однак, якщо міжнародним договором або угодою, які укладені Україною, встановлено інші правила, ніж передбачені законодавством про зайнятість в Україні, то застосовуються правила міжнародних договорів і угод. Таке передбачено ст. 6 Закону України “Про зайнятість населення”.

Крім законодавчих актів, які регулюють зайнятість населення, є низка нормотворчих актів зазначеного спрямування нижчого рівня, які конкретизують, регламентують і визначають механізм діяльності державних органів з окремих питань.

Література:

1. *Заяць Т.А.* Економічне регулювання сфери відтворення робочої сили. – К.: Ленвіт, 1997. – 152 с.

2. *Калина А.В.* Методологический подход к обеспечению эффективной социальной политики // Социальная политика в условиях экономических и политических реформ украинского общества / Приложение № 1 (6) к научному журналу “Персонал”. – 2000. – № 1 (55). – С. 53-54.

3. *Маршавін Ю.М.* Забезпечення продуктивної зайнятості населення в соціальній політиці держави // Социальная политика в условиях экономических и политических реформ украинского общества / Приложение № 1 (6) к научному журналу “Персонал”. – 2000. – № 1 (55). – С. 105 – 109.

4. *Осовий Г.В.* Теоретико-методологічні та практичні проблеми реалізації сильної соціальної політики в Україні в перехідний період // Социальная политика в условиях экономических и политических реформ украинского общества / Приложение № 1 (6) к научному журналу “Персонал”. – 2000. – № 1 (55). – С. 11 – 16.

5. *Сакада М.О.* Політика зайнятості в Україні // Социальная политика в условиях экономических и политических реформ украинского общества. Приложение № 1 (6) к научному журналу “Персонал”. – 2000. – № 1 (55). – С. 100 – 104.

6. Шило В.А. Целевая комплексная программа как инструмент реализации задач социальной политики // Социальная политика в условиях экономических и политических реформ украинского общества / Приложение № 1 (6) к научному журналу “Персонал”. – 2000. – № 1 (55). – С. 47-48.

Надійшла до редколегії 09.09.2008 р.