

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Тригубенко Віталій Миколайович



УДК 342.9:179


ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 _____ В. М. Тригубенко

Науковий керівник –
Лошицький Михайло Васильович,
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2020

АНОТАЦІЯ

Тригубенко В. М. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпро, 2020.

Дисертацію присвячено аналізу існуючих наукових підходів, законодавства України і практики його реалізації, міжнародних стандартів і позитивного досвіду з метою визначення теоретичних засад, механізму та особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в Україні, а також окреслення шляхів його вдосконалення.

У роботі сформовано концептуальне уявлення про зміст державної політики забезпечення зайнятості населення, механізми її формування та реалізації, з'ясовані її цілі, завдання, принципи та пріоритети, а також встановлені критерії ефективності. Зроблено акцент на тому, що втручання держави у сферу зайнятості населення має полягати: по-перше, у встановленні загальнообов'язкових стандартів поведінки суб'єктів на ринку праці; по-друге, в організації контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення; по-третє, у регламентації норм, механізмів і процедур, яких сторони трудових відносин та їх представники зобов'язані дотримуватись, а також тих із них, які можуть бути визначені за домовленістю сторін за межами державного регулювання.

Окреслено перспективне бачення майбутньої моделі адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення, орієнтованої не лише на

збільшення кількісних показників і детінізацію трудових відносин, а й передусім на забезпечення якісних зрушень у сфері праці.

Розглянуто сферу зайнятості населення через призму впливу на неї державної політики, зокрема вироблено концепцію адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення, яка: по-перше, визначає пріоритетність застосування публічних заходів впливу на реалізацію громадянами трудових прав та свого творчого потенціалу над приватними; по-друге, переконує в доцільності широкого застосування в нинішніх умовах саме заходів публічно-примусового характеру на відміну від превентивних інструментів; по-третє, свідчить про доцільність апроксимації позитивного зарубіжного досвіду забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття в українських реаліях сьогодення.

Розглянуто специфіку гарантій держави щодо сприяння зайнятості населення, яка зумовлена особливим предметом правового регулювання і полягає в тому, що вони відіграють особливу роль у реалізації та захисті суб'єктивних прав будь-якої особи на зайнятість.

Визначено поняття «державна політика забезпечення зайнятості населення» та з'ясовано сутність принципів її реалізації як основних напрямків публічно-владного впливу на трудові відносини, що слугують фундаментом побудови цілісного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття.

Розглянуто правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення. Встановлено, що законодавство в названій сфері містить велику кількість нормативних документів різної юридичної сили, цільового спрямування та функціонального призначення, які умовно поділено на групи, серед яких нормативно-правові акти, що визначають: а) загальні питання реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення; б) заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового забезпечення реалізації державної політики забезпечення

зайнятості населення; в) правовий статус суб'єктів реалізації такої політики; г) основи державного соціального страхування; д) особливості забезпечення права на зайнятість та соціальний захист у разі настання безробіття окремих категорій громадян; е) правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу; ж) особливості здійснення професійної орієнтації та професійного навчання населення; з) порядок здійснення контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення та застосування заходів юридичної відповідальності за порушення у цій сфері.

Окреслено характерні риси публічного контролю за додержанням законодавства у сфері зайнятості населення, які полягають у тому, що: 1) ця діяльність має чітку процесуальну регламентацію як в цілому, так і окремих дій уповноважених контролюючих суб'єктів; 2) суб'єктами, уповноваженими здійснювати контроль, є не лише органи державної виконавчої влади, але і суб'єкти делегованих повноважень та окремі інституції громадянського суспільства; 3) нормативно-правовими актами закріплена певна послідовність застосування процедур, необхідних для здійснення контрольної діяльності у сфері сприяння зайнятості населення; 4) така діяльність здійснюється у визначених законодавством формах; 5) застосування контрольних заходів обмежено визначеними законом тимчасовими рамками; 6) результат цієї діяльності завжди пов'язаний із забезпеченням встановленого законом рівня гарантій прав і законних інтересів громадян на зайнятість та соціальний захист від безробіття; 7) дії та рішення уповноважених суб'єктів контрольної діяльності можуть бути оскаржені як в адміністративному, так і судовому порядкух.

Визначено поняття та види адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення. Зокрема, реалізація державної політики забезпечення зайнятості населення передбачає активне застосування певного набору адміністративно-правових засобів, серед яких найбільш успішними визнано такі: нормативно-правового, організаційно-управлінського, інформаційно-консультаційного, аналітично-прогностичного

(моніторингового), дозвільно-ліцензійного, реєстраційно-облікового, фінансово-інвестиційного, програмно-планувального та контрольного-наглядового характеру.

Акцентовано також увагу на необхідності інформаційної підтримки державної політики за рахунок вдосконалення правового забезпечення функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи державної служби зайнятості.

Визначено декілька світових моделей реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, серед яких: американська, європейська (континентальна), шведська (скандинавська), японська та китайська моделі.

Доведено, що майже в кожній країні світу на сьогодні розроблені та застосовуються різні види та моделі політики зайнятості, однак спільною їх рисою є визнання пріоритетності інвестицій у розвиток конкурентоспроможності трудового потенціалу замість витрат на допомогу безробітному населенню через систему інституційних, правових та економічних інструментів впливу на рівень соціально-економічної активності населення, його мотивацію до праці, а також на мобільність та конкурентоспроможність працівників.

Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України.

Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні, в тому числі шляхом прийняття Національної доктрини забезпечення зайнятості населення як сукупності основоположних настанов і принципів, стратегічних орієнтирів та цілковитого бачення реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративно-правові засади, адміністративно-правові засоби, безробіття, державна політика, зайнятість населення, публічна адміністрація, публічний контроль, соціальний захист.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Тригубенко В. М. Поняття, сутність та значення публічного контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 33. Ч. 2. Т. 3. С. 184–189.

2. Тригубенко В. М. Міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 3. С. 150–154.

3. Тригубенко В. М. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип.1. Т. 4. С. 156–160.

4. Тригубенко В. Н. Современное состояние нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики занятости населения в Украине. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 84–89.

5. Тригубенко В. М. Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 191–195.

6. Тригубенко В. Н. Сфера занятости населения как объект административно-правового воздействия государственной политики. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 52–57.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Тригубенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення багаторівневої системи реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 78–81.

8. Тригубенко В. М. Стратегічне бачення державної політики забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Одеса, 8–9 червня 2018 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67–69.

9. Тригубенко В. М. Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Харків, 15–16 березня 2019 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів–юристів», 2019. С. 88–90.

SUMMARY

Trigubenko V. M. Administrative and legal principles for the implementation of state employment policy. – Qualification scientific work on the rights of the Manuscript.

Candidate's thesis of juridical science. Special subject 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; The Financial Law; The Information Law. – The Institute of Public Law, Kiyv. – Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, Ukraine, Dnipro, 2020.

The dissertation is devoted to the analysis of the existing scientific approaches, the legislation of Ukraine and the practice of its implementation,

international standards and positive experience in order to determine the theoretical foundations, mechanism and features of administrative and legal support for the implementation of state policy in the sphere of employment of the population in Ukraine, as well as outlining ways of its improvement.

In the work the conceptual conception about the content of the state employment policy, mechanisms of its formation and realization, its goals, objectives, principles and priorities, as well as the criteria of efficiency are formed. Emphasis is placed on the fact that state intervention in the sphere of employment of the population should consist of: firstly, the establishment of mandatory standards of behavior of subjects in the labor market; secondly, in the organization of control and supervision over compliance with employment legislation; third, in the regulation of rules, mechanisms and procedures that parties to labor relations and their representatives are obliged to adhere to, as well as those which may be determined by agreement of parties outside state regulation.

The perspective outline of the future model of administrative and legal support of employment of the population, oriented not only to increase of quantitative indicators and to the shading of labor relations, but also first of all to qualitative changes in the sphere of work is outlined.

The sphere of employment of the population is considered through the prism of influence on its state policy, in particular the concept of administrative and legal support of employment of the population is elaborated, which: first, determines the priority of application of public measures of influence on realization by citizens of labor rights and their creative potential over private ones; secondly, convinces the expediency of widespread use in the current context of measures of public and coercive nature, as opposed to preventive instruments; thirdly, it testifies to the expediency of approximating the positive foreign experience of securing the exercise of citizens' right to work and social protection against unemployment in the Ukrainian realities of today.

The specific guarantees of the state regarding the promotion of employment of the population, which are conditioned by a special subject of legal regulation

and are that they play a special role in the realization and protection of the subjective rights of any person for employment, are considered.

The concept of "state employment policy" has been defined and the essence of the principles of its realization as the main directions of public-power influence on labor relations, which serve as the basis for building a holistic complex of measures aimed at ensuring full and productive freely chosen employment and social protection in the case the onset of unemployment.

Legal bases of realization of the state policy in the sphere of providing employment of the population are considered. In particular, it is established that the legislation in the said field is represented by a considerable number of normative documents of different legal force, purpose and functional purpose, which are conditionally divided into groups, among which are normative legal acts that determine: a) general issues of implementation of the state employment policy; b) measures of strategic-planning and program-targeted support for the implementation of the state employment policy; c) the legal status of the subjects of such policy implementation; d) the basics of state social insurance; e) peculiarities of securing the right to employment and social protection in case of unemployment of certain categories of citizens; f) the legal basis of the organization and procedure for conducting social dialogue; g) peculiarities of realization of vocational orientation and vocational training of the population; h) the procedure for monitoring the observance of the legislation on employment and the application of legal liability for violations in this area.

The characteristic features of public control over the observance of the legislation in the sphere of employment of the population are outlined: 2) the entities empowered to exercise control are not only bodies of state executive power, but also subjects of delegated powers and individual institutions of civil society; 3) legal acts enshrined a certain sequence of application of the procedures necessary for carrying out control and supervisory activities in the field of promoting employment of the population; 4) such activity is carried out in the forms specified by the legislation; 5) the application of control measures is limited

by the timeframe defined by law; 6) the result of this activity is always connected with ensuring the statutory level of guarantees of the rights and legitimate interests of citizens for employment and social protection against unemployment; 7) actions and decisions of the authorized subjects of control activity can be appealed both in administrative and judicial procedures.

The concepts and types of administrative and legal means of realization of the state employment policy are defined. In particular, the implementation of the state employment policy involves the active use of a certain set of administrative and legal means, among which the most successful are the means: regulatory, organizational, managerial, informational-consulting, analytical-forecasting (monitoring), licensing, registration, registration accounting, financial-investment, program-planning and control-supervisory character.

Emphasis is also placed on the need for information support for public policy through the improvement of the legal support for the functioning of the Unified Information and Analytical System of the Public Employment Service.

Several world models of public employment policy implementation have been identified, including: American, European (continental), Swedish (Scandinavian), Japanese and Chinese models.

It is proved that in almost every country in the world different types and models of employment policy are developed and applied today, but their common feature is recognition of the priority of investments in the development of competitiveness of labor potential instead of the expenses for assistance to the unemployed through the system of institutional, legal and economic instruments of influence on the level of employment. Socio-economic activity of the population, their motivation to work, as well as the mobility and competitiveness of workers.

The scientific analysis of foreign experience of administrative and legal support of realization of the right of citizens to work and social protection against unemployment is carried out and the ways of its borrowing for Ukraine are emphasized.

A number of proposals and recommendations have been formulated aimed at improving the efficiency of administrative and legal support for the implementation of the state employment policy in Ukraine, including by adopting the National Doctrine of providing employment for the population as a set of fundamental guidelines and principles, strategic guidelines and a holistic vision of the implementation of state policy ensuring the realization of citizens' right to work and social protection against unemployment.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, administrative and legal framework, administrative and legal means, unemployment, state policy, employment, public administration, public control, social protection.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Тригубенко В. М. Поняття, сутність та значення публічного контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 33. Ч. 2. Т. 3. С. 184–189.

2. Тригубенко В. М. Міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 3. С. 150–154.

3. Тригубенко В. М. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 156–160.

4. Тригубенко В. Н. Современное состояние нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики занятости населения в

Україне. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 84–89.

5. Тригубенко В. М. Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 191–195.

6. Тригубенко В. Н. Сфера зайнятості населення як об'єкт адміністративно-правового впливу державної політики. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 52–57.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Тригубенко В.М. Адміністративно-правове забезпечення багаторівневої системи реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 78–81.

8. Тригубенко В.М. Стратегічне бачення державної політики забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Одеса, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67–69

9. Тригубенко В.М. Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Харків, 15–16 березня 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ...	25
1.1. Сфера зайнятості населення як об'єкт впливу державної політики.....	25
1.2. Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття	37
1.3. Поняття та принципи реалізації державної політики у сфері зайнятості населення	55
Висновки до Розділу 1.....	68
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ...	71
2.1. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення	71
2.2. Публічна адміністрація в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення	87
2.3. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері зайнятості населення.....	103
Висновки до Розділу 2.....	125
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ	128
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття	128

	14
3.2. Публічний контроль за додержанням законодавства про зайнятість населення	144
3.3. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про зайнятість населення	159
Висновки до Розділу 3.....	175
ВИСНОВКИ.....	178
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	185
ДОДАТКИ.....	205

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проголошена Конституцією України можливість кожного заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, є фундаментальною основою реалізації громадянами трудових прав, відображає потребу людини не лише створювати і здобувати джерела існування для себе і своєї сім'ї, але й реалізувати свій творчий потенціал та виражати свою особистість. Від того, наскільки є реальним право на працю, залежить економічна активність населення, його продуктивна зайнятість, розвиток суспільства та його добробут.

Реалізація права громадян на вільний вибір місця, виду діяльності та роду занять забезпечується державою шляхом створення правових, організаційних та економічних умов для такого вибору. Водночас проблеми забезпечення повної зайнятості в державі та боротьби з безробіттям й досі не втрачають актуальності, адже деструктивними чинниками на ринку праці є: дисбаланс попиту і пропозиції робочої сили, в тому числі через невідповідність отриманої освіти кваліфікаційним вимогам посад, особливо у молодіжному середовищі, недосконалі освітні практики і, як наслідок, відтік молоді до країн Європи з подальшим навчанням та працевлаштуванням; виникнення додаткових груп ризику, насамперед, внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів; приховування трудових відносин та доходів осіб, зайнятих економічною діяльністю, шляхом виплати роботодавцями тіньової заробітної плати, мінімізації їх зобов'язань зі сплати відповідних внесків до бюджетів усіх рівнів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; перманентні вади соціального захисту безробітних; недостатня підтримка неконкурентоспроможних громадян та осіб із додаткових груп ризику на ринку праці, зокрема осіб з інвалідністю, внутрішньо переміщених осіб, учасників антитерористичної операції; слабка роль заінтересованих у перетвореннях на ринку праці учасників соціального діалогу (об'єднань

організацій роботодавців та професійних спілок); низька відповідальність за недотримання вимог законодавчих та нормативно-правових актів щодо зайнятості населення тощо.

Однак головною детермінантою наявних проблем є відсутність цілеспрямованої, комплексної та послідовної державної політики забезпечення зайнятості населення. Зокрема, результати проведеного соціологічного опитування вказують на: пасивність сучасної політики зайнятості в Україні (67,0 %); повну некорельованість чинних соціальних стандартів з сучасними економічними реаліями та фінансовим станом держави (68 %); невідповідність між задекларованими нормами та реальним станом забезпечення основних соціальних стандартів та гарантій (67,7 %); недосконалість правових, адміністративних і економічних механізмів державного регулювання відносин у сфері зайнятості населення (виробничих, трудових, соціальних), а також механізму застосування праці іноземців в Україні (45,2 %); неефективність характеру та змісту правових заходів державної політики у сфері зайнятості населення (52,2 %); необхідність посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері зайнятості населення (86 %) тощо.

Сучасна українська політика забезпечення зайнятості населення має пасивний характер та спрямована, перш за все, на згладжування негативних наслідків безробіття. Водночас потрібні системні дії держави, спрямовані на покращення показників економічної активності населення, забезпечення повноцінної реалізації кожним громадянином конституційного права на працю та соціальний захист від безробіття.

Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в різних сферах життя суспільства досліджувалися багатьма відомими правниками, зокрема слід згадати наукові праці В. Б. Авер'янова, А. Б. Агапова, О. П. Альохіна, Л. С. Анохіна, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, О. І. Беспалової, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. А. Галагана, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, О. О. Гейца,

І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Є. В. Додіна, В. В. Зуй, Р. В. Ігоніна, Д. П. Каляянова, Р. А. Калюжного, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, С. О. Кузніченка, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, С. О. Мосьондза, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, Д. В. Приймаченка, Р. А. Сербина, А. О. Собакаря, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, О. С. Юніна та ін.

Вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення не є фрагментарними, і в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам С. О. Стефанова «Організаційно-правові проблеми трудової зайнятості засуджених у місцях позбавлення волі» (Одеса, 2002), Н. О. Зезеки «Адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості України» (Київ, 2009), В. І. Петрусевич «Адміністративно-правове регулювання зайнятості інвалідів» (Київ, 2012), С. І. Дворника «Адміністративно-правові засади державного нагляду за додержанням законодавства про працю» (Суми, 2014), В. В. Петренка «Організаційно-правові засади діяльності державної служби зайнятості України» (Суми, 2014), Т. Б. Аріфходжаєвої «Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні» (Київ, 2016). Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в Україні в цілому не вирішують.

Отже, недостатність розробок на теоретичному рівні та наявність практичних правових проблем в організації державної політики забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття зумовили вибір теми дисертації.

Зв'язок праці з науковими програмами, планами, темами, грантами. Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на

виконання основних положень Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р, Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р. № 14–10, науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та узагальнення практики його застосування визначити теоретичні засади, механізм та особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення й на підставі цього розробити пропозиції щодо його удосконалення.

Вказана мета зумовлює вирішення таких *завдань*:

- розглянути сферу зайнятості населення через призму впливу на неї державної політики;
- з'ясувати специфіку гарантій держави щодо забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття та здійснити їх класифікацію;
- визначити поняття та принципи реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;
- розглянути правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення;
- уточнити місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення;
- охарактеризувати адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;
- окреслити характерні риси публічного контролю за додержанням

законодавства у сфері зайнятості населення;

– вивчити зарубіжний досвід забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття та можливості його адаптації для України;

– виробити конкретні заходи, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері зайнятості населення та практики його реалізації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення.

Методи дослідження. Методологічною основою цього дослідження є комплекс загальнофілософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, застосування яких зумовлено об'єктом і предметом дослідження для вирішення поставлених завдань, що забезпечує отримання достовірних наукових результатів і всебічного висвітлення досліджуваної проблеми. Зокрема, лінгвістичний та логіко-семантичний методи використано під час розгляду термінологічних питань та поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.2, 2.3, 3.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод (підрозділи 2.1, 3.1) покладено в основу аналізу законодавства у досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного та міжнародного права. Аналітичний метод (підрозділи 2.3, 3.3) надав можливість встановити необхідність удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує порядок застосування адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в Україні. Системно-структурний метод застосовувався під час аналізу діяльності публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні, а формально-юридичний – під час дослідження нормативно-правових актів, що визначають її функції та повноваження. Соціологічний та статистичний

методи використано для аналізу та узагальнення результатів проведеного анкетування, а також емпіричних даних щодо окремих питань забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення (підрозділи 1.1, розділи 2 та 3). Методи класифікації та групування використовувалися для дослідження адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, форм публічного контролю зазначеною сферою (підрозділи 2.3, 3.2). Вимог формальної логіки щодо послідовності, визначеності, несуперечності й обґрунтованості суджень здобувач дотримувався у формулюванні висновків і пропозицій відповідно до мети дослідження.

Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади. У дисертаційному дослідженні було також використано нормативні акти Міжнародної організації праці та законодавство зарубіжних країн (США, Німеччини, Швеції, Великої Британії, Ірландії, Данії, Бельгії, Франції, Японії, Латвії, Італії, Австралії, Нової Зеландії, Швейцарії, Казахстану, Канади), досвід яких щодо адміністративно-правового забезпечення політики зайнятості населення може бути імплементований в Україні.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять: дані Державної служби статистики України, Державної служби України з питань праці, Державної регуляторної служби України, Державної служби зайнятості за 2014–2019 роки, аналіз політико-правової публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів щодо адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні; зведені дані опитувань 427 респондентів з числа працівників Державної служби зайнятості, інспекторів праці Державної служби України з питань праці, працівників органів соціального захисту населення, громадян

України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень особливостей реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в Україні. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Основні наукові положення, які виносяться на захист:

– обґрунтовано доцільність визнання процесів депопуляції, руйнації соціальних нормативів оплати праці, демографічної стагнації та поширення трудової міграції як деструктивні чинники забезпечення національної безпеки країни, а збереження та зміцнення демографічного і трудових ресурсного потенціалу держави, подолання кризових демографічних явищ – одним із пріоритетних напрямів державної політики забезпечення зайнятості населення;

– вироблено концепцію адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення, яка: по-перше, визначає пріоритетність застосування публічних заходів впливу на реалізацію громадянами трудових прав та свого творчого потенціалу над приватними; по-друге, переконує в доцільності широкого застосування в нинішніх умовах саме заходів публічно-примусового характеру, на відміну від превентивних інструментів; по-третє, свідчить про доцільність апроксимації позитивного зарубіжного досвіду забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття в українських реаліях сьогодення;

– запропоновано систематизувати чинні нормативно-правові акти з питань здійснення контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення з метою прийняття єдиного нормативного акта на рівні Закону України «Про публічний контроль у сфері зайнятості населення», в якому б визначалися суб'єкти контрольно-наглядової діяльності, їх функції та повноваження, чітке розмежування сфер компетенції та порядок взаємодії, а

також методи адміністративного впровадження за результатами їхньої діяльності;

- визначення поняття «державна політика забезпечення зайнятості населення», під яким пропонується розуміти проведення не тільки податкових, кредитно-грошових, інвестиційних, бюджетних, соціальних, зовнішньоекономічних та інноваційних заходів забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості, але й необхідність відповідного адміністративно-правового забезпечення вказаного напрямку міжнародними стандартами працевлаштування та чинними нормами законодавства України у сфері зайнятості населення;

- теоретичні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, а саме: принципи, мету та її завдання;

- обґрунтування необхідності вдосконалення інформаційної підтримки державної політики забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття, насамперед в частині: а) чіткого визначення у статті 23 Закону України «Про зайнятість населення» мети, завдань і структури Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, переліку інформації, що має надходити до системи, порядок її використання та захисту; б) прийняття «Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему забезпечення зайнятості населення»;

- з'ясування сутності принципів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення як основних напрямків публічно-владного впливу на трудові відносини, що слугують фундаментом побудови цілісного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття;

- з'ясування місця та ролі публічної адміністрації у механізмі реалізації державної політики зайнятості населення, а також особливостей її діяльності,

які полягають у тому, що вона є (являє собою суб'єкти) суб'єктами, які: 1) безпосередньо забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення; 2) сприяють реалізації державної політики зайнятості населення;

– вивчення зарубіжного досвіду застосування політико-правових заходів забезпечення зайнятості населення та визначення шляхів імплементації його позитивних надбань для України.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у:

– науковій діяльності – результати дисертаційного дослідження можуть бути взяті за основу для подальшої розробки проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, визначення шляхів підвищення його ефективності (акт впровадження у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 22.05.2019);

– законотворчій діяльності – для розробки і вдосконалення законодавства у сфері зайнятості населення. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про зайнятість населення» тощо (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 22.05.2019);

– практичній діяльності – для вдосконалення діяльності публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення;

– освітній діяльності – положення й висновки дисертації були застосовані під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Адміністративна відповідальність», а також під час підготовки лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін (акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ від 29.05.2019).

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.), «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 8–9 червня 2018 р.), «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 15–16 березня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 240 сторінок, з яких 190 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 207-и найменувань і займає 20 сторінок. Додатки розміщено на 34-х сторінках.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

1.1. Сфера зайнятості населення як об'єкт впливу державної політики

Своєрідним суспільним показником, який характеризує загальне макроекономічне становище країни, структуру її національної економіки, рівень розвитку ринкових форм господарювання та інституційне забезпечення соціально-трудова відносин є сфера зайнятості населення. Загальновідомим є факт, що саме від повноти залучення громадян до трудового процесу і ефективності використання трудових ресурсів залежать темпи економічного зростання, значення ВВП та доходів громадян, і відповідно рівень життя і ступінь задоволення потреб суспільства.

Зайнятість є найважливішим показником економічної активності населення, чинником якості життя, збереження здоров'я, соціальної захищеності працівників тощо.

Та наявна сьогодні недосконалість структури зайнятості й низька продуктивність праці в Україні одночасно є і наслідком глибокої економічної кризи, і однією з перешкод на шляху до її подолання. Високий рівень неформальної зайнятості, відсутність дієвих механізмів запобігання неофіційному працевлаштуванню, що мають місце на цей час, негативно впливають на вітчизняний ринок праці, суттєво знижують надходження до пенсійного фонду та обмежують можливості фінансування соціальних програм, у тому числі й тих, які могли б спрямовуватися на підвищення конкурентоспроможності трудових ресурсів.

Проблему зайнятості населення в Україні можна сміливо вважати однією з головних проблем сучасного стану розвитку вітчизняної економіки

та важливою характеристикою конкурентоспроможності ринку праці, яка негативно відображається на всій (може, прибрати?) економіці країни, а тому і вивчення цього питання на сьогодні є дуже актуальним.

У вітчизняних наукових працях, статистичних і соціологічних дослідженнях категорія «зайнятість населення» протягом багатьох років майже не використовувалась, що пояснюється: по-перше, існуванням принципу загальності праці як головного принципу ліквідації безробіття. Гарантоване забезпечення права на працю кожному громадянину вважалося підтвердженням відсутності при соціалізмі проблем зайнятості; по-друге, існував спрощений підхід до проблеми зайнятості населення, сутність якої зводилася до чисельності залучених у суспільне виробництво трудових ресурсів суспільства. Отже, теорія зайнятості населення, як справедливо вважають дослідники, належала до найслабших розділів економіки соціуму [21, с. 15].

Однак упродовж останніх кількох років проблема зайнятості через актуальність привертає велику увагу науковців. Вказане поняття розглядають у декількох значеннях: широкому – як сукупність суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією фізичними особами, наділеними трудовою правосуб'єктністю, права на працю шляхом здійснення діяльності, пов'язаної з особистими й суспільними потребами, з метою матеріального задоволення й моральної самореалізації, які забезпечуються державою, та вузькому – як процес пошуку роботи особами, яким вона потрібна, що має кінцевим результатом офіційне працевлаштування всіма існуючими законними шляхами [148, с. 5–6].

Визначень поняття «зайнятість» існує дуже багато, його тлумачать по-різному, як-от: 1) складна, динамічна соціально-економічна система відносин з приводу залучення населення до трудової діяльності, задоволення суспільних інтересів і водночас індивідуальних потреб кожного працівника, що приносить йому дохід в грошовій чи не грошовій формі [73, с. 6]; 2) «...діяльність економічно активного населення щодо задоволення особистих,

громадських та суспільних потреб, що ґрунтується на реалізації людського потенціалу і, як правило, приносить дохід» [75, с. 7]; 3) «...діяльність людей, що здійснюється за видами економічної діяльності, спрямована на задоволення особистих і суспільних потреб і є, в основному, джерелом доходу» [88, с. 34]; 4) діяльність працездатного населення щодо створення суспільного продукту або національного доходу [74]; 5) важливий показник використання людських ресурсів у виробничому процесі [57, с. 4]; 6) «...діяльність громадян, пов'язана із задоволенням їх особистих і суспільних потреб, яка не суперечить законодавству і зазвичай є джерелом трудового доходу» [140, с. 15]; 7) «...складна і досить багатогранна соціально-економічна категорія, яка відображає потяг людини до самовираження та задоволення матеріальних, фізичних і духовних потреб через мотиваційне отримання винагороди, яку працюючі особи отримують за свою працю» [178, с. 5]; 8) соціально-економічна категорія передусім з позицій виробництва і його умов, оскільки для цього необхідне поєднання дій працівника із засобами виробництва [157, с. 6]; 9) система соціально-економічних відносин між людьми, що виникає в процесі їх діяльності, зорієнтованої на задоволення своїх потреб, а також при забезпеченні працездатного населення робочими місцями та здійсненні розширеного відтворення робочої сили [27, с. 366]; 10) «...сукупність економічних, правових, соціальних, національних та інших відносин, пов'язаних із забезпеченням працездатних громадян робочими місцями та з їхньою діяльністю в суспільному господарстві з метою отримання доходу» [44]; 11) «рух активної частини населення щодо речових умов виробництва в процесі накопичення в специфічних для даного суспільства соціально-економічних формах [141, с. 9]; 12) сукупність економічних, соціальних, організаційно-правових та інших заходів, що сприяють досягненню задоволення потреби працездатного населення в сфері суспільної та особистої праці в формах, що не суперечать законодавству, спрямовану на отримання заробітку (трудового доходу) або інших ресурсів [90, с. 16] тощо.

Як бачимо, врахування якогось одного критерію не розкриває усієї суті досліджуваного явища, адже категорія «зайнятість» безперечно є узагальненою характеристикою і дає нам відповідь на питання про те, наскільки працездатна особа забезпечена робочим місцем у системі кооперації праці та чи відповідає вона рівню реалізації його конституційного права на працю. Саме іманентною властивістю зайнятості є праця, яка, з одного боку, є об'єктивною потребою, а з іншого – основною рушійною силою суспільного розвитку, на який держава повинна впливати. Водночас (За такої умови ? проте) реалізація громадянином свого конституційного права на працю дає лише уявлення про зайнятість населення у широкому сенсі, не торкаючись її іманентних складових.

Як цілком динамічний процес зайнятість доцільно розглядати з позиції формування, розподілу та використання працівників, а також визначення умов і форм їх включення у суспільно корисну працю. Іншими словами, зайнятість є певною сукупністю соціально-трудових відносин між людьми щодо забезпечення їх робочими місцями. Однак таке визначення, як слушно наголошує В. С. Васильченко, охоплює великий комплекс проблем, за якими стоять структурна, інвестиційна, цінова, грошово-кредитна, кадрова, освітянська, міграційна, демографічна, соціальна політика держави [23, с. 13].

Визначення зайнятості населення не може також обмежуватися і межами чинного законодавства, оскільки потребують дослідження кримінальна, тіньова і неформальна зайнятість. Таке дослідження повинно охоплювати причини виникнення такого суспільного явища, оскільки дозволить виявити шляхи їх мінімізації.

Іншим чином до визначення поняття «зайнятість» підійшли автори «Економічної енциклопедії», де зайнятість подано з позиції системи відносин між найманими працівниками та підприємцями, менеджерами, іншими особами щодо участі населення у трудовій діяльності, в тому числі навчанні,

службі в армії, веденні домашнього господарства, догляді за дітьми та літніми особами [40, с. 532].

Вищенаведені визначення є результатом виконаних досліджень і аналізу, оскільки акцентують увагу на найважливіших аспектах зайнятості населення. Основна частина науковців дотримуються таких позицій і вважають, що громадяни працюють, в основному, лише з метою отримання доходу. Однак з такою позицією можна лише частково погодитися, оскільки вважаємо, що будь-яка праця, яка потребує чи то розумових, чи фізичних навантажень особи, моментами і на благодійній основі, призводить до того, що ця особа стає зайнятою.

З цього приводу деякі вчені цілком слушно наголошують, що зайнятість слід розглядати як «суспільні відносини планомірного залучення працездатного населення в суспільно корисну працю» [48, с. 9].

Вперше на законодавчому рівні термін «зайнятість» було визначено в 1991 р. у Законі України «Про зайнятість населення» і трактувався він як «...діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі» [117]. Протягом незалежності України цей термін було уточнено, і сьогодні зайнятість населення визначено як «...не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно» [118].

Визначення законодавцем зайнятості населення відображає та об'єднує, на нашу думку, більш повне і послідовне розуміння цього процесу. Проте не можна погодитися з тим, що воно поєднує в собі усі складові, які повинні відобразитися у трактуванні цього поняття. Так, наприклад, вкладаючи в зміст поняття «зайнятість» ознаку безоплатної праці членів однієї сім'ї на підприємствах, заснованих на їх власності, законодавцеві з

метою захисту громадян у його системному зв'язку з поняттям «безробіття» необхідно було встановити саме відповідного розміру регулярний дохід особи.

До того ж частиною 3 статті 3 Закону України «Про зайнятість населення» назване явище «забезпечується шляхом встановлення відносин, що регламентуються трудовими договорами (контрактами), провадження підприємницької та інших видів діяльності, не заборонених законом». На нашу думку, поняття зайнятості необхідно було сформулювати так, щоб однозначно визначити види діяльності, здійснення яких виключатиме необхідність захисту від безробіття з боку держави.

У свою чергу, безробіття – це соціально-економічне явище, за якого частина осіб не має змоги реалізувати своє право на працю та отримання заробітної плати (винагороди) як джерела існування [118].

Безробіття – суспільне явище, що має чисельне наповнення у вигляді контингенту осіб, які з незалежних від них обставин не можуть знайти підходящу роботу. Оскільки контингент безробітних надзвичайно різноманітний за соціально-демографічним складом, освітнім рівнем, професійно-кваліфікаційним статусом, він може бути за відповідними критеріями згрупований. Зокрема, з практичного погляду виділяють молодіжний, жіночий контингент, контингент осіб передпенсійного віку, осіб з інвалідністю тощо. Кожен з цих контингентів формується за своїми специфічними закономірностями, має різне значення для ринку праці і домогосподарств, що не може не бути врахованим у механізмі регулювання безробіття шляхом використання адекватних засобів і методів впливу на них, в тому числі і через запровадження певних гарантій соціального захисту [54, с. 108–109]. Вся сукупність взаємозв'язків утворює середовище, яке спричиняє безробіття. Умови, що виражають це середовище, враховуються і водночас регулюються відповідною нормативно-правовою базою.

Отже, регулювання безробіття відбувається під дією багатьох факторів, які продукуються державною політикою у сфері зайнятості населення та в

інших сферах суспільного життя (демографія, освіта, доходи та заробітна плата, фінансування, кредитування, інвестування тощо), а також під дією загальносвітової економічної кон'юнктури та світових глобалізаційних процесів, що в сукупності створюють середовище, в якому відбувається функціонування і розвиток ринку праці.

Водночас без роботи залишався кожен десятий працездатний українець. За даними Держстату, середньомісячна кількість економічно активного населення віком 15–70 років становила 17,9 млн осіб (дані наведено за результатами вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності в середньому за 2017 р.), з яких 16,2 млн були зайняті економічною діяльністю, а решта (1,7 млн) – безробітні, тобто особи, які не мали роботи, але активно її шукали як самостійно, так і за допомогою державної служби зайнятості. Рівень зайнятості населення становив: у віці 15–70 років – 56,1 %, а в працездатному віці – 64,5 %. Рівень безробіття (за методологією МОП) серед економічно активного населення віком 15–70 років становив 9,5 %, а працездатного віку – 9,9 % [86].

Доречно також відзначити, що рівень безробіття в Україні з 2000 до 2018 рр. суттєво не змінився та залишається на високому рівні. Зокрема, якщо у 2000 р. рівень безробіття становив 12,4 % (2 630 тис. безробітних з 48 923,2 тис. населення), то у 2018 р. – 9,1 % (1 577,6 тис. безробітних з 42 153,2 тис. населення). Починаючи з 2014 р. показник безробіття був на стабільно високому рівні вище 9,5 % (2014 р. – 9,7 %, 2015 р. – 9,5 %, 2016 р. – 9,7 %, 2017 р. – 9,9 %) [139].

Навіть попри те, що за даними Державної служби статистики України, чисельність зайнятого населення за 2018 р., порівняно з 2017 р., зросла на 205 тис. осіб та становила 16,4 млн осіб, тенденції щодо зростання зайнятості та скорочення безробіття на ринку праці України, найімовірніше, є спорадичними.

Низький рівень оплати праці, а також високий рівень безробіття в Україні спричинили таку серйозну проблему, як трудова міграція населення. Українські джерела дають різну оцінку кількості трудових мігрантів, причому діапазон таких оцінок коливається від 2 до 7 млн осіб. Розрахувати хоча б приблизну оцінку українських мігрантів здається неможливим, адже значна їх частина перебуває за кордоном нелегально (за різними оцінками, близько 80 % заробітчан працюють без дозволу) [143, с. 96]. Однією з причин цього є неефективність чинної системи обліку статистичної інформації у сфері трудової міграції, а також відсутність єдиного державного органу, відповідального за збір такої інформації, її узагальнення та аналіз [28, с. 173].

Як стверджують фахівці, однією з причин безробіття є правильний ??? неправильний вибір професії, адже багато здобутих професій втратили свою актуальність для ринку праці. Як результат, в Україні існує надлишок спеціалістів одних професій та дефіцит інших.

Під час вибору професії необхідно звертати увагу не лише на існуючий обсяг вакансій, але й на динаміку: тенденції до скорочення попиту на робітників певної спеціальності може вказувати на втрату її актуальності. Зростання ж навпаки демонструє перспективність та розвиток.

Варто зазначити, що зниження рівня безробіття сприятиме економічному зростанню України, однак подолання цієї проблеми потребує впровадження комплексу рішень, починаючи від адекватного професійного спрямування під час підготовки спеціалістів у навчальних закладах, закінчуючи проведенням масштабних економічних реформ, залученням інвестицій та створенням робочих місць в галузях з високим технологічним рівнем.

До основних причин виникнення безробіття належать: постійний науково-технічний прогрес, який впливає на вивільнення робочої сили; обмеженість попиту на товари і послуги, що спричиняє згорання виробництва; нерівномірність розвитку продуктивних сил у національному

господарстві, що зумовлює низький рівень залучення трудових ресурсів до виробничого процесу, тощо [182].

За даними Державної служби статистики України, порівняно з 2017 у 2018 р. чисельність зайнятого населення зросла на 205 тис. осіб та становила 16,4 млн осіб, зокрема серед жінок на 140 тис. осіб (до 7,9 млн), серед чоловіків – на 65 тис. осіб (до 8,5 млн. осіб). Водночас порівняно з іншими попередніми роками таке зростання є несуттєвим. В цілому спостерігається стабільно високий рівень безробіття економічно активного населення країни без наочних кроків на виправлення ситуації.

Рівень зайнятості у 2018 р. зріс як в цілому по країні (з 56,1 % до 57,1 %), так і серед жінок (з 51,4 % до 52,5 %) та чоловіків (з 61,4 % до 62,1 %). Чисельність безробітних (за методологією МОП) у 2018 р. скоротилася на 119 тис. осіб та становила 1,6 млн. осіб, зокрема кількість безробітних жінок скоротилася на 17 тис. осіб та становила 635 тис. осіб, а чисельність безробітних чоловіків зменшилася на 102 тис. осіб та становила 943 тис. осіб.

Принципово важливим на сьогодні є ефективність реалізації рекомендованих Міжнародною організацією праці принципів щодо державної політики зайнятості в умовах сьогодення. До того ж, на думку респондентів, ефективно реалізується тільки принцип добровільності праці – 45,0 %. Скоріше ефективною є реалізація принципів забезпечення соціального захисту у галузі зайнятості, проведення соціальних заходів, що сприяють зайнятості – 52,9 % та сприяння продуктивної зайнятості – 50,6 %, сприяння трудової мобільності – 49,6 %. Найвищі показники неефективної реалізації отримали такі альтернативи, як сприяння продуктивної зайнятості – 34,7 %, сприяння трудової мобільності – 33,7 %; забезпечення рівних можливостей усіх громадян країни у реалізації права на труд і вільний вибір зайнятості – 32,6 %; забезпечення соціального захисту у галузі зайнятості, проведення соціальних заходів, що сприяють зайнятості – 31,4 %, єдність відповідальності (координація діяльності у галузі зайнятості з іншими напрямами економічної та соціальної політики, поєднання самостійності

місцевих органів влади з централізованими заходами, участь профспілок та роботодавців у розробці та реалізації заходів щодо забезпечення зайнятості, міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості) – 30,2 %, тобто майже усі принципи, рекомендовані Міжнародною організацією праці, крім добровільності праці.

Серед пріоритетних напрямів покращення використання робочої сили та підвищення її якості як основи для посилення мотивації до праці та зростання зайнятості населення більшість опитаних, насамперед, обрала удосконалення механізмів регулювання оплати праці та захисту прав працівників на своєчасне отримання заробітної плати у повному розмірі з метою недопущення зниження рівня життя працівників і членів їхніх сімей – 55,3 % та підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили відповідно до сучасних вимог соціально-економічного розвитку країни – 49,4 % – ці напрями мають найвищий рівень оцінки з погляду респондентів. 37,7 % додатково вказують на подолання наслідків структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією на основі проведення моніторингу і прогнозування попиту та пропозиції робочої сили у професійно-кваліфікаційному розрізі для планування роботи з професійної орієнтації населення та його професійного навчання з метою задоволення потреб розвитку економіки та соціальної сфери у кваліфікованих кадрах. Деяка частка заходів покращення використання робочої сили та підвищення її якості мають показники у межах 20–30 %, тобто вони також важливі, але рівень їхньої необхідності виявляється трохи нижчим. До них можна віднести удосконалення організаційно-правових та економічних засад державного регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних переміщень робочої сили на основі проведення моніторингу та оцінки стану її міграційних потоків, сприяння мобільності робочої сили, реінтеграції у суспільство трудових мігрантів та внутрішньо переміщених осіб – 28,1 %; зменшення валового обороту робочої сили на підприємствах, обсягів вимушеної неповної зайнятості працівників

та сприяння стабільності трудових колективів на основі поліпшення якісних характеристик робочих місць – 26,5 %; підвищення вартості вітчизняної робочої сили з метою забезпечення її розширеного відтворення, підвищення економічної активності та конкурентоспроможності як на національному ринку праці, так і на ринках праці країн Євросоюзу та інших країн світу – 22,5 %. Напряму, що отримав найменшу кількість згадувань – це поліпшення колективно-договірного регулювання соціально-трудова відносин шляхом поглиблення співпраці сторін соціального діалогу з метою реалізації конституційних прав і гарантій працівників – 11,5 %, отже, він має нижчий рівень пріоритетності, ніж інші. Не дали відповідь на запитання 5,9 % опитаних.

Майже половина респондентів на запитання, які на сьогодні мають пріоритетні напрями посилення мотивації до формальної (легальної) зайнятості, запобігання неформальній (нелегальній) зайнятості населення та зменшення її обсягів, дала відповідь, що це має бути удосконалення правових, адміністративних і економічних механізмів державного регулювання відносин у сфері зайнятості населення (виробничих, трудових, соціальних), а також механізму застосування праці іноземців в Україні. Два наступних напрями – підвищення ефективності державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю та про зайнятість населення з метою забезпечення реалізації трудових прав і гарантій працівників та проведення на постійній основі інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо переваг легальних виробничих та соціально-трудова відносин для забезпечення соціального захисту працівників отримали вдвічі менше голосів і мають такі показники – 23,9 % та 22,9 % відповідно. Ускладнилися Вагалися (або Важко було відповісти на запитання) з відповіддю на запитання 8,0 %.

Щодо такого аспекту проблеми, як напрями поліпшення роботи відносно запобігання настанню безробіття та надання суб'єктами господарювання послуг із посередництва у сфері працевлаштування, то, на

думку опитаних, мають бути пріоритетними поглиблення співпраці між державною службою зайнятості і виконавцями державних (регіональних) цільових програм та інвестиційних проєктів, забезпечення проведення моніторингу створення робочих місць за результатами реалізації цих програм та інвестиційних проєктів з метою працевлаштування незайнятого населення на створених робочих місцях – 51,3 % та здійснення реформування державної служби зайнятості в контексті сучасних вимог соціально-економічного розвитку країни та з урахуванням положень Конвенції МОП №88 про організацію служби зайнятості для посилення її ролі в реалізації державної політики зайнятості населення – 40,5 %. Менш важливими є напрями, пов'язані з удосконаленням правових засад регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з наданням послуг із посередництва у сфері працевлаштування, з метою забезпечення надання таких послуг відповідно до вимог законодавства та недопущення порушення прав і гарантій громадян, що користуються зазначеними послугами – 27,2 % та удосконаленням засад державного регулювання національного ринку праці, механізмів профілактики настання страхових випадків у працівників та запобігання їхньому безробіттю – 19,7 %. Не дали відповіді на запитання 6,6 % опитаних.

Отже, на сьогодні можна сміливо констатувати, що сфера зайнятості населення так і не стала повноцінним об'єктом впливу державної політики, що пов'язано із:

- відсутністю реальних можливостей для реформування усіх її компонентів;
- декларативністю програм розширення співробітництва з країнами ЄС у питаннях розвитку професійної освіти;
- перманентною нестачею правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та кадрових ресурсів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;

- відсутністю реального плану дій щодо гармонізації національних і міжнародних стандартів соціального захисту населення;
- обмеженим впливом інструментів політики зайнятості на підвищення реальних доходів населення та реформування системи соціального захисту найманих працівників і трудових мігрантів;
- збереженням низьких порівняно з країнами ЄС соціальних стандартів рівня та якості життя населення;
- відсутністю у держави реальних важелів впливу на політику оплати праці, що надалі виявляється у поширенні тіньових схем оплати праці, несвоєчасній її виплаті і т.д.;
- обмеженістю радикальних змін в реорганізації соціальної інфраструктури (системи служби крові в Україні та зниженні рівня захворюваності населення, невідповідністю освітнього потенціалу потребам інноваційного розвитку економіки регіонів тощо).

Підсумовуючи викладене, на наше переконання, втручання держави у сферу зайнятості населення має полягати: по-перше, у встановленні загальнообов'язкових стандартів поведінки суб'єктів на ринку праці; по-друге, в організації контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення; по-третє, у регламентації норм, механізмів і процедур, яких сторони трудових відносин та їх представників зобов'язані дотримуватись, а також тих із них, які можуть бути визначені за домовленістю сторін за межами державного регулювання.

1.2. Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття

Формування національного ринку праці продовжує залишатися однією з найскладніших соціально-економічних проблем нашої країни.

За результатами дослідження, яке виконувалося Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного Республіканського Інституту (IRI) у

червні 2019 р., 36 % респондентів повідомили, що замислювалися над виїздом за кордон в пошуках роботи. Серед тих, хто замислювався над еміграцією в пошуках роботи, більшість розглядали переїзд в Польщу (46 %), Німеччину (30 %), Чехії (25 %), Канаду (9 %), США (8 %), Росію (7 %) , Італію (6 %), Іспанію (5 %), Великобританію (4 %) і Угорщину (3 %) [20].

Такий стан речей переконливо свідчить про те, що сфера соціальної захищеності та зайнятості населення дотепер так і не стала головним пріоритетом української держави. Хоча розв'язання цієї нагальної проблеми, навіть попри офіційну статистику щодо зменшення безробіття та зростання рівня зайнятості, в першу чергу залежить від проведення ефективної в цьому напрямі державної політики.

Саме повноцінна зайнятість відіграє важливу роль у забезпеченні гідного рівня життя населення країни, у формуванні і розвитку професійних можливостей кожної людини, становленні та розкритті особистості. Працею створюється основне багатство суспільства, забезпечується його прогресивний розвиток, вноситься вклад в соціальний прогрес світової спільноти.

Ефективну зайнятість працездатного населення не можна забезпечити без цілеспрямованих зусиль держави, як основного гаранта забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Вирішальну роль у реалізації та захисті кожної людини наданого їй конституційного права на працю та соціальний захист від безробіття відіграють юридичні гарантії.

З погляду етимології слово «гарантія» походить від французького «*garantie*» – порука; умова, яка забезпечує щось [193, с. 113; 24, с. 173]. Енциклопедична література містить багато визначень поняття «гарантія», головна різниця між якими полягає в їх галузевій належності, де юридичні словники визначають гарантії з позиції забезпечення використання громадянами своїх основних прав і свобод [194, с. 389], або як соціально-

економічні умови, а також політико-юридичні засоби, які забезпечують реальне відтворення прав особи [197, с. 68].

Коли мова йде про права та свободи людини і громадянина, то гарантії розуміють як умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав та свобод особи. В такому сенсі поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [196, с. 555].

У підручниках із теорії права гарантії визначають як умови і конкретні засоби, які забезпечують фактичне здійснення прав і свобод людини [43, с. 135], систему соціально-економічних, політичних, юридичних організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють можливості для здійснення особистістю своїх прав, свобод, інтересів [159, с. 275].

Досить слушним є визначення юридичних гарантій, наведене В. С. Нерсисянцом, як системи взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків [98, с. 60]. І з цим визначенням важко не погодитись, особливо у сфері забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. Водночас загрозна для країни ситуація у сфері зайнятості населення зумовлена цілою низкою причин та передумов. Однією з них є те, що Кодекс законів про працю, який прийнято 10 грудня 1971 р., діє вже майже 50 років та не відповідає вимогам часу, соціально-економічним умовам розвитку суспільства та не враховує сучасний стан адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення в Україні.

Відмінність юридичних гарантій від інших видів гарантій полягає в тому, що економічні, політичні, соціально-моральні гарантії є передумовою реалізації прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, а юридичні

гарантії спрямовані на конкретне (безпосереднє) здійснення прав, свобод і обов'язків особистості та їх охорону від протиправних посягань і порушень.

Юридичні гарантії закріплюються в нормативно–правових актах і забезпечують реалізацію та захист певних прав суб'єктів суспільних відносин. Насамперед, слід згадати ст. 43 Конституції України, якою визначено, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [70].

У розвиток проголошення конституційного права людини на працю та соціальний захист статтею 5–1 Кодексу законів про працю України держава гарантує працездатним громадянам, які постійно проживають на території України: вільний вибір виду діяльності; безоплатне сприяння державними службами зайнятості в підборі роботи і працевлаштуванні відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти, з урахуванням суспільних потреб тощо [56].

Гарантії реалізації прав громадян на зайнятість передбачені як Конституцією, так і законами України та є правовими і організаційними способами реалізації окремого виду конституційних прав і свобод особи. У цьому випадку у сфері праці та соціального захисту державою від безробіття. Наприклад, при укладенні, зміні та припиненні трудового договору, гарантії передбачені ст. 22 КЗпП, а саме: забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу; забороняється будь-яка дискримінація при укладенні, зміні чи припиненні трудового договору; обмеження щодо віку, освіти та стану здоров'я можуть встановлюватися законодавством України [56].

Варто відмітити, що низку гарантій реалізації права на працю передбачено і міжнародними актами. Наприклад, як зазначає В. Л. Костюк, «концептуальною рисою Європейської соціальної хартії (переглянутої) є те, що у ній визначено трудові права та принципи їх гарантування», так і самі гарантії здійснення трудових прав [72, с. 50; 201].

Роль і значення гарантій прав і свобод особи визначається тим, що вони є сукупністю різних факторів в економічній, політико-правовій, культурній та інших сферах життя суспільства, які створюють максимум можливих на даному етапі розвитку суспільства і держави умов та передумов для реальної можливості здійснення прав і свобод особи [42, с. 5].

Так само і у сфері зайнятості населення гарантії є тим «містком», який зв'язує відповідні права громадян із реальним їх забезпеченням, тобто результатом, якого очікує суб'єкт, а саме повноцінною реалізацією права на повну, продуктивну та вільно обрану зайнятість.

Однак гарантії не забезпечують автоматичної реалізації цих прав. Людині мають бути створені такі юридичні і фактичні умови (матеріальні, політичні, соціальні та ін.), за яких можлива безпосередня реалізація прав і свобод. Водночас держава повинна проявляти активність у забезпеченні відповідних прав громадян та зобов'язана створювати належні умови для найбільш повного їх використання. Певною мірою це стосується і права будь-якого громадянина України на працю, зайнятість та соціальний захист у разі настання безробіття.

У системі соціальних гарантій зайнятого населення юридичні гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття посідають провідне місце, що зумовлено їх конкретним характером, правовим закріпленням, наявністю санкцій за їх невиконання. Такі гарантії являють собою закріплені в законодавстві засоби, що безпосередньо забезпечують правомірну реалізацію, охорону і захист права особистості в суспільстві на повну, продуктивну та вільно обрану зайнятість. Наявність цих гарантій обумовлено не тільки тим, щоб ці права не порушувалися, але і більш повним їх здійсненням. Водночас втручання з боку держави в регулювання життя суспільства має бути обережним, і межі правового регулювання більш вірогідно можуть бути визначені лише з огляду на необхідність збереження недоторканності прав і свобод людини і громадянина, необхідних і достатніх для його самореалізації.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про зайнятість населення» держава гарантує у сфері зайнятості: 1) вільне обрання місця застосування праці та виду діяльності, вільний вибір або зміну професії; 2) одержання заробітної плати (винагороди) відповідно до законодавства; 3) професійну орієнтацію з метою самовизначення та реалізації здатності особи до праці; 4) професійне навчання відповідно до здібностей та з урахуванням потреб ринку праці; 5) підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями; 6) безоплатне сприяння у працевлаштуванні, обранні відповідної роботи та одержанні інформації про ситуацію на ринку праці та перспективи його розвитку; 7) соціальний захист у разі настання безробіття; 8) захист від дискримінації у сфері зайнятості, необґрунтованої відмови в найманні на роботу і незаконного звільнення; 9) додаткове сприяння в працевлаштуванні окремих категорій громадян тощо [118].

Структурно гарантії у сфері зайнятості населення становлять багаторівневу систему, ускладнену наскрізними взаємозв'язками. Водночас їх система є відносно самостійною, об'єднаною навколо як трудових відносин, так і тісно пов'язаних з ними – конституційних, адміністративних, фінансових тощо. Важливо розуміти і бачити масив елементів гарантії у сфері зайнятості населення як у горизонтальному зрізі системних відношень, так і у вертикальному зрізі структурно-ієрархічних відношень.

Проголошуючи у статті 6 Закону України «Про зайнятість населення» право особи на вибір місця, виду діяльності та роду занять, держава покликана забезпечувати реалізацію цього права шляхом створення правових, організаційних та економічних умов для такого вибору, шляхом самостійного забезпечення особою своєї зайнятості чи звернення з метою працевлаштування до роботодавця або за сприяння центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, чи суб'єкта господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні. Проте як повно таке право гарантується державою – велике питання, адже показники безробіття,

зовнішньої трудової міграції, непоодинокі факти масового вивільнення працівників є яскравим тому прикладом.

Проблема економічної активності населення є однією з найбільочіших серед інших соціально-економічних проблем. За результатами вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності кількість зайнятого населення віком 15–70 років у IV кварталі 2018 р. становила 16,2 млн осіб, а кількість безробітних відповідного віку – 1,7 млн осіб. Рівень зайнятості населення віком 15–70 років порівняно з відповідними даними попереднього року збільшився на 1,2 в.п. та склав 56,6 %, а серед населення працездатного віку – на 1,9 в.п. та склав 65,8 % відповідно. Рівень безробіття серед економічно активного населення віком 15–70 років у IV кварталі 2018 р. порівняно з IV кварталом 2017 р. зменшився на 0,6 в.п. та становив 9,3 % [45].

Результати соціологічних досліджень основними причинами погіршення показників економічної активності населення називають:

- недостатню державну підтримку розвитку пріоритетних галузей економіки та модернізацію виробництва виробничої, транспортної і соціальної інфраструктури;
- недосконалість механізмів державної підтримки підприємницької ініціативи громадян та створення сприятливого підприємницького середовища;
- недосконалість механізмів забезпечення реалізації прав і гарантій зайнятості соціально вразливих верств населення;
- недостатнє стимулювання створення робочих місць з належними умовами та гідною оплатою праці;
- поширену неформальну (нелегальну) зайнятість населення;
- значну тінізацію української економіки;
- недосконалість правових, організаційних (адміністративних) і економічних механізмів державного регулювання виробничих та соціально-трудова відносин;

- наявність структурної диспропорції між попитом та пропозицією робочої сили – за професійними групами працівників, видами економічної діяльності та у регіональному розрізі;
- незадовільні якісні характеристики вільних робочих місць (посад) за умовами та оплатою праці;
- незадовільний стан надання соціальних послуг населенню державною службою зайнятості;
- соціально-економічну кризу в країні;
- невідповідність системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів сучасним вимогам соціально-економічного розвитку країни;
- відсутність належної (ефективної) державної підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки, підприємництва, модернізації виробництва тощо.

Крім того, переважна більшість опитаних респондентів дала негативну відповідь на запитання про відповідність чинних соціальних стандартів сучасним економічним реаліям та фінансовим можливостям держави. Зокрема, 67,0 % стверджують, що чинні соціальні стандарти взагалі не корелюють з сучасними економічними реаліями та фінансовим станом держави – цей відсоток складається з суми відповідей за індикаторами «скоріше ні» – 43,6 % та «безумовно ні» – 23,4 %. Частка тих, хто навпаки вважає, що соціальні стандарти відповідають усім можливостям, дорівнює чверті усіх опитаних – 25,3 %. Ускладнилися Вагалися з відповіддю на запитання 7,7 %.

Переважна кількість опитаних – 67,7 % говорять, що дійсно сьогодні спостерігається чимала невідповідність між задекларованими нормами та реальним станом забезпечення основних соціальних стандартів та гарантій (24,4 % обрали варіант відповіді «безумовно так» і 43,3 % – «скоріше так»). Категорія респондентів, яка зазначає, що невідповідності між нормами та

реальністю немає, становить 29,0 % (14,8 % обрали варіант «скоріше ні» та 12,2 % – «безумовно ні»). Не дали відповіді на запитання 5,4 %.

Основними проблемами, що сьогодні існують у сфері соціальних стандартів та гарантій, дані соціологічного опитування вказують на таке:

- не введені в повному обсязі державні соціальні стандарти і нормативи в усіх сферах їх застосування (у галузях соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального, транспортного обслуговування, зв'язку тощо) – цей найбільший показник дорівнює 76,8 % і він знаходиться на першому місці;

- 69,3 % вказали на той факт, що гострими залишаються проблеми щодо формування, встановлення та застосування державного соціального стандарту у сфері доходів населення – прожиткового мінімуму;

- на третьому місці з показником у 47,5 % думка про те, що серед соціальних норм і нормативів, передбачених державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів, тільки частина їх є чинними, а ціла низка – взагалі ще не розроблені;

- трохи нижчий кількісний показник у 43,3 % респонденти зазначають, що сам державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів потребує перегляду та підвищення статусу, його потрібно затвердити нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України;

- 28,6 % акцентують на проблемі невизначення основних вимог до обсягів та якості послуг, а також порядку і умов їх надання;

- 22,5 % зосереджують увагу на проблемі, що пов'язана з невизначенням стратегічного курсу розвитку політики доходів населення в країні на перспективу;

- 6,8 % відповіді на запитання не надали.

Найбільший сегмент опитаних – 81,5 % головну причину погіршення показників економічної активності населення вбачають у соціально-економічній кризі країни;

– половина опитаних – 54,1 % зазначають, що проблема полягає у значній тінізації української економіки;

– на третьому місці серед причин – недостатня державна підтримка розвитку пріоритетних галузей економіки та модернізації виробництва виробничої, транспортної і соціальної інфраструктури – її обрали 48,2 %;

– 41,2 % вказали на невідповідність системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів сучасним вимогам соціально-економічного розвитку країни;

– третина респондентів – 33,3 % на п'яте місце винесла проблему, пов'язану з незадовільним станом надання соціальних послуг населенню державною службою зайнятості;

– наступним фактором є відсутність належної (ефективної) державної підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки, підприємництва, модернізації виробництва – про це свідчать 32,3 %;

– 31,9 % говорять про недосконалість механізмів забезпечення реалізації прав і гарантій зайнятості соціально вразливих верств населення;

– така ж кількість опитаних – 31,9 % оперують альтернативою щодо незадовільних якісних характеристик вільних робочих місць (посад) за умовами та оплатою праці;

– 29,9 % стверджують, що серед причин погіршення економічних показників також має місце недостатнє стимулювання створення робочих місць з належними умовами та гідною оплатою праці;

– наступний фактор – це недосконалість правових, організаційних (адміністративних) і економічних механізмів державного регулювання виробничих та соціально-трудова відносин – це думка 27,4 % респондентів;

– на десятому місці причина щодо недосконалості механізмів державної підтримки підприємницької ініціативи громадян та створення сприятливого підприємницького середовища – 21,1 %;

- наявність структурної диспропорції між попитом та пропозицією робочої сили – за професійними групами працівників, видами економічної діяльності та у регіональному розрізі – це думка 19,7 %;

- поширення неформальної (нелегальної) зайнятості населення з показником у 19,2 % завершує цей антирейтинг;

- 5,4 % відповіді на запитання не дали.

З огляду на викладені проблеми пріоритетними на сьогодні можуть бути такі напрями посилення мотивації до формальної (легальної) зайнятості, запобігання неформальній (нелегальній) зайнятості населення та зменшення її обсягів, а саме:

- удосконалення правових, адміністративних та економічних механізмів державного регулювання відносин у сфері зайнятості населення (виробничих, трудових, соціальних), а також механізму застосування праці іноземців в Україні;

- підвищення ефективності державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю та про зайнятість населення з метою забезпечення реалізації трудових прав і гарантій працівників;

- проведення на постійній основі інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо переваг легальних виробничих та соціально-трудова відносин для забезпечення соціального захисту працівників тощо.

Крім того, результати соціологічних досліджень наголошують на таких пріоритетних напрямках покращення використання робочої сили та підвищення її якості, як основи для посилення мотивації до праці та зростання зайнятості населення, зокрема:

- подолання наслідків структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією на основі проведення моніторингу і прогнозування попиту та пропозиції робочої сили у професійно-кваліфікаційному розрізі для планування роботи з професійної орієнтації населення та його професійного навчання з метою задоволення потреб розвитку економіки та соціальної сфери у кваліфікованих кадрах;

- зменшення валового обороту робочої сили на підприємствах, обсягів вимушеної неповної зайнятості працівників та сприяння стабільності трудових колективів на основі поліпшення якісних характеристик робочих місць;

- удосконалення механізмів регулювання оплати праці та захисту прав працівників на своєчасне отримання заробітної плати у повному розмірі обов'язі з метою недопущення зниження рівня життя працівників і членів їхніх сімей;

- підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили відповідно до сучасних вимог соціально-економічного розвитку країни;

- удосконалення організаційно-правових та економічних засад державного регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних переміщень робочої сили на основі проведення моніторингу та оцінки стану її міграційних потоків, сприяння мобільності робочої сили, реінтеграції у суспільство трудових мігрантів та внутрішньо переміщених осіб;

- підвищення вартості вітчизняної робочої сили з метою забезпечення її розширеного відтворення, підвищення економічної активності та конкурентоспроможності як на національному ринку праці, так і на ринках праці країн Євросоюзу та інших країн світу;

- поліпшення колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин шляхом поглиблення співпраці сторін соціального діалогу з метою реалізації конституційних прав і гарантій працівників.

Виконане нами соціологічне дослідження свідчить, що відповіді опитаних стосовно напрямів, які є пріоритетними для ефективності державного регулювання зайнятості населення, розташувалися у такій послідовності (за ступенем у порядку убутання):

- удосконалення нормативно-правової бази у фінансово-економічному напрямку сфери зайнятості – 54,1 %;

- збалансованість ринку праці та ринку освітніх послуг – 45,4 %;

– аналіз та контроль діяльності державних органів, спрямованої на стабілізацію економіки і сприяння повної зайнятості населення – 45,2%;

– надання допомоги у працевлаштуванні та матеріальна підтримка незайнятого населення – 39,6 %;

– удосконалення оподаткування підприємств, які створюють нові робочі місця – 36,0 %.

Так виглядає перша п'ятірка головних (найбільш актуальних) напрямів на думку респондентів. Другий блок напрямів також отримав не низькі показники, але їхнє відсоткове співвідношення коливається у межах від 20 до 35 %:

– створення робочих місць (через потреби структурних перетворень економіки) у перспективних конкурентоспроможних галузях – 31,9 %;

– розвиток соціального партнерства – 28,8 %;

– розвиток інформаційно-довідникової мережі, що забезпечує облік попиту та пропозицій робочої сили на ринку праці – 27,2 %;

– бронювання (установлення квот) та створення робочих місць на підприємствах, що працюють, та в організаціях для працевлаштування громадян, неспроможних на рівних умовах конкурувати на ринку праці (інвалідів, молоді, жінок тощо) з частковою компенсацією витрат за рахунок коштів державного фонду сприяння зайнятості – 26,2 %;

– збалансованість попиту та пропозицій на основі професійно-кваліфікаційної структури безробітних і професійного зрізу вакансій – 24,6 %;

– підвищення ефективності таких активних форм сприяння зайнятості, як громадські роботи, професійне навчання, самозайнятість, переселення у працедефіцитні населенні пункти тих громадян, які знаходяться під загрозою звільнення – 21,8 %;

– розвиток системи професійної освіти у напрямку освоєння робітничих спеціальностей – 20,1 %.

Останній блок складається усього з двох напрямів та отримав показники нижчі, ніж 20 %:

– професійна підготовка та перепідготовка незайнятого населення, удосконалення системи професійної орієнтації – 18,3 %;

– економічне стимулювання безробітних до пошуків роботи, а роботодавців до працевлаштування слабкозахищених категорій громадян – 9,8 %.

5,6 % ускладнилися вагалися з відповіддю на запитання.

Вжиття зазначених заходів із розв'язання проблем та поліпшення ситуації у сфері зайнятості населення надасть можливість створити умови для: розширення сфери застосування праці шляхом створення нових робочих місць і на цій основі збільшення кількості громадян, зайнятих економічною діяльністю, та зменшення кількості безробітного населення; зменшення масштабів тіньової економіки та обсягів неформальної (нелегальної) зайнятості населення; подолання (пом'якшення) наслідків структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією; поліпшення якісних характеристик робочих місць за умовами та оплатою праці як основи для зменшення обсягів вимушеної неповної зайнятості працівників та забезпечення стабільності трудових колективів; посилення профілактики настання страхових випадків у працівників та запобігання їхньому безробіттю; підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили; забезпечення державного регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних переміщень робочої сили та сприяння її мобільності на ринку праці; підвищення вартості вітчизняної робочої сили для забезпечення її розширеного відтворення, економічної активності та запобігання відтоку за кордон; посилення ролі державної служби зайнятості в реалізації державної політики зайнятості населення.

У сфері зайнятості населення суттєвою проблемою залишається трудова міграція. Останню, як складову частину сфери зайнятості населення, прийнято розглядати через ризики та негативні наслідки, які її

супроводжують, зокрема серед існуючих проблем називають: невідповідність компетенцій працівників сучасним вимогам економіки; неспроможність роботодавців запропонувати працівникам умови та оплату праці, що можуть конкурувати з європейськими; неузгодженість вакансій, що оприлюднюються через державні центри зайнятості або приватні агентства зайнятості, з інтересами та потребами працівників і роботодавців; сірий та неконтрольований ринок залучення українців на роботу до інших країн; пасивність і відсутність ринкових механізмів та підходу до реалізації державної політики у сфері зайнятості населення з боку державної служби зайнятості [187].

Державою також гарантується право кожного на соціальний захист у разі настання безробіття, що реалізується шляхом:

1) участі в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на випадок безробіття, яке передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття;

2) надання безоплатних соціальних послуг, зокрема, інформаційно-консультаційних та профорієнтаційних, професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації з урахуванням попиту на ринку праці, сприяння у працевлаштуванні, зокрема, шляхом фінансової підтримки самозайнятості та реалізації підприємницької ініціативи відповідно до законодавства;

3) надання особливих гарантій працівникам, які втратили роботу у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці;

4) надання додаткової гарантії зайнятості окремим категоріям населення, які не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці [118].

В аналізі гарантій сприяння зайнятості населення не менш важливим є питання їх класифікації. Найбільш поширеною є класифікація гарантій залежно від характеру тієї сфери суспільної діяльності людей, в якій створюються, існують та вдосконалюються засоби, способи та умови, які забезпечують дотримання законів і здійснення прав громадян. На цій підставі

в науковій літературі виділяють різні гарантії. Так одні вчені називають економічні, матеріальні, політичні, ідеологічні та юридичні гарантії [149, с. 26]. Інші виділяють економічні, юридичні та суспільні (або морально-політичні) гарантії. Існує також поділ гарантій на загальні і спеціальні, в межах якого до загальних належать економічні, політичні та ідеологічні гарантії, а до спеціальних – власне юридичні [190, с. 3].

Окрім основного критерію класифікації, в літературі використовуються й інші критерії, що можна вважати допоміжними. Наприклад, залежно від способу вираження гарантії поділяють на об'єктивні та суб'єктивні, за ступенем безпосереднього впливу – на прямі та непрямі.

Деякі вчені класифікують юридичні гарантії у сфері зайнятості за такими критеріями: а) юридична сила – конституційні, міжнародні та галузеві; б) ступінь конкретизації – універсальні (стосуються усіх трудових прав) та спеціальні (стосуються забезпечення реалізації конкретного трудового права); в) сфера дії – загальні (забезпечення трудових прав усіх працівників незалежно від правового статусу) та додаткові (передбачені для певної категорії працівників за статтю, віком, станом здоров'я тощо); г) форма вираження юридичних гарантій – гарантії-дозволи, гарантії-обов'язки, гарантії-заборони, гарантії-обмеження; д) характер впливу – гарантії-санкції, гарантії-рекомендації, альтернативні гарантії [146, с. 9].

Не вдаючись до аналізу різних думок з приводу критеріїв класифікації гарантій суб'єктивних прав на види та відповідно визначення їх кількості, зауважимо, що для аналізу саме гарантій забезпечення прав громадян у сфері зайнятості здається найбільш доцільним зупинитися на комплексній їх характеристиці, не беручи за основу лише якийсь один критерій.

Отже, на основі аналізу чинного законодавства та практики його реалізації, гарантії держави щодо сприяння реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття можна класифікувати за такими критеріями, а саме за:

а) *характером впливу* (основні, що обов'язкові до всіх суб'єктів реалізації права на зайнятість, та додаткові, мають за мету додаткове сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян);

б) *функціональним призначенням* (загальні та спеціально-юридичні, до яких, наприклад, можна віднести судовий захист, що є ефективним способом відновлення порушених прав і свобод, а також слугує гарантією їх реалізації. Принципова можливість для кожного громадянина звернутися за захистом до суду є засобом охорони його прав не тільки від уже реальних, а й від можливих порушень. Крім того, простежується зв'язок і співвідношення права на судовий захист та інших найважливіших суб'єктивних прав людини. Крім того, право на судовий захист віднесено Конституцією України до таких прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин. Це право являє собою право-гарантію щодо всіх конституційних прав і свобод, в тому числі й у сфері зайнятості населення. Важливою гарантією реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття є юридична відповідальність, що встановлюється за порушення прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері праці та соціального захисту населення. Не слід забувати й про контроль та нагляд у сфері праці та зайнятості населення, оскільки навіть в юридичній літературі існує думка, згідно з якою наявність нагляду і контролю у сфері трудових відносин, а також можливість застосування заходів відповідальності за порушення закону є гарантіями захисту трудових прав [149, с. 13]);

в) *сферою дії* (мають необмежену та обмежену сферу дії, тобто поширені лише на певну категорію осіб (наприклад, розраховані на молодь, жінок, неповнолітніх, інвалідів та ін.);

г) *моментом вступу в дію набуття чинності* (характеризуються або одночасністю, або неодноразовою вступу в дію набуття чинності, зокрема: одні гарантії починають діяти до виникнення трудових правовідносин (наприклад, заборона вимагати роботодавцеві під час прийняття на роботу документи та відомості про особу, подання яких не передбачено

законодавством – стаття 25 КЗпП); інші – лише після їх виникнення (наприклад, гарантії на отримання заробітної плати починають діяти лише після того, як працівник приступив до виконання своїх трудових обов'язків); залежно від віку, статі, стану здоров'я, від сфери зайнятості працівника (наприклад, забороняється звільняти працівника за ініціативою роботодавця в період його тимчасової непрацездатності – частина 3 статті 40 КЗпП); за певних обставин (наприклад, після незаконного звільнення працівника набувають чинності юридичні гарантії, які надають йому право звернутись за захистом прав до суду та породжують для роботодавця новий обов'язок поновити незаконно звільненого працівника з роботи);

д) *часом припинення дії* (незалежно від волі особи (наприклад, досягнення повноліття припиняє право на подовжену мінімальну щорічну трудову відпустку); в результаті певних дій (наприклад, у разі нез'явлення працівника на роботу протягом більше ніж 4 місяці підряд внаслідок тимчасової непрацездатності роботодавець має право звільнити цього працівника. Тобто, в цьому разі не діє норма-гарантія, передбачена частиною 3 статті 40 КЗпП);

е) *напрямом державної підтримки* (економічні, політичні, організаційні, правові та ін.).

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що специфіка гарантій держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття зумовлена особливим предметом правового регулювання і полягає в тому, що вони відіграють особливу роль у реалізації та захисті суб'єктивних прав будь-якої особи на зайнятість. Саме тому значення таких гарантій полягає в законодавчо закріпленому обов'язку держави усіма наявними правовими засобами забезпечити людині реальну можливість користуватись певним соціальним благом, яке закріплено трудовим законодавством, безперешкодно реалізувати своє конституційне право на зайнятість та соціальний захист від безробіття.

1.3. Поняття та принципи реалізації державної політики у сфері зайнятості населення

Досягнення соціальної справедливості та гарантування рівних можливостей доступу до робочих місць та ринку праці має регулюватися і забезпечуватися певними інституціями, зацікавленими у збереженні соціального світу. Однією із таких, в першу чергу, є держава, що покликана виробляти для регулювання ринку праці та зайнятості населення певну стратегію, адже забезпечити повну зайнятість лише за допомогою ринкових механізмів здається не можливим. Саме активна участь держави в запобіганні соціальної напруженості сприятиме формуванню розвиненого ринку праці та вирішенню проблем зайнятості. Не випадковим є те, що однією з функцій органів виконавчої влади на всіх рівнях та органів місцевого самоврядування є регулювання зайнятості населення, пошук шляхів зниження безробіття і мінімізація її наслідків. Реалізація цих функцій здійснюється за допомогою державної політики зайнятості.

Основне завдання держави в регулюванні сфери зайнятості населення полягає в розробці певних «правил гри» і забезпеченні гарантій їх дотримання. Перші мають бути покладені в основу державної політики регулювання ринку праці та забезпечення зайнятості населення на всіх її рівнях, починаючи від загальнодержавного, і закінчуючи корпоративною складовою. Така політика є сукупністю принципів, методів та інструментів впливу на процеси формування, руху і використання трудового потенціалу суспільства, що охоплює всі фази відтворення робочої сили, спрямована на підвищення ефективності функціонування ринку праці та зниження соціальних витрат дії ринкового механізму у сфері зайнятості [172, с. 235].

Державну політику ще радянські вчені-правознавці розглядали як «сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються державою, а також засобів, які використовуються при цьому» [11, с. 52]. З позицій інших вчених державна політика є нічим іншим як «політичний процес управлінського

впливу головним чином інститутів виконавчої влади держави, на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як при розробленні, так і при здійсненні стратегії і тактики регулюючого та організуючого впливу на всі компоненти та аспекти функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства шляхом розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів» [34, с. 67].

Поняття «державна політика», використовуване в названій сфері, тісно пов'язане з таким терміном як «державне регулювання зайнятості», який відповідно до статті 1 Закону України «Про зайнятість населення» трактується як «формування і реалізація державної політики у сфері зайнятості населення з метою створення умов для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття» [118]. Тобто, виходить, що «державне регулювання» розуміється як «державна політика», що виглядає не зовсім логічним, адже, на нашу думку, другий термін здається більш широким, оскільки державна політика забезпечення зайнятості населення спрямована на послідовне підвищення життєвого рівня, ослаблення соціальної нерівності, збереження дієздатних молодих поколінь, зміцнення економічної і політичної стабільності суспільства. Така політика розглядається як визначальний спосіб вирішення суперечностей у цій сфері, що охоплює широкий спектр різноманітних правових, соціальних та економічних проблем, які базуються на основоположних принципах цільової орієнтації сукупності елементів ринку, відповідних інструментах державного втручання в економічні і соціальні процеси за допомогою необхідних регулюючих дій влади, форм і методів регулювання і які спрямовані на вирішення проблем у сфері ринку праці та зайнятості населення [55, с. 243].

Отже, державна політика зайнятості населення є своєрідним цільовим орієнтиром, в межах якого здійснюється державне регулювання ринку праці, що передбачає, насамперед, підтримку його ефективного функціонування

шляхом створення необхідних умов для досягнення збалансованості та рівноваги його елементів – попиту та пропозиції, ціни вартості робочої сили, а також узгодженості ринку праці з іншими ринковими структурами. Зважаючи на це, Т. П. Козарь розглядає державне регулювання повної зайнятості населення як сукупність заходів прямого та непрямого впливу на ринок праці, які забезпечують досягнення найбільш повної, ефективної та раціональної зайнятості працездатного населення й підтримку необхідного рівня професійної підготовки та кваліфікації працівників [57, с. 5; 167, с. 105].

Державне регулювання є одним, проте не єдиним елементом реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення, до яких можна віднести й публічне адміністрування, й громадський контроль, й інші засоби.

На відміну від державного регулювання державна політика зайнятості населення є системою цінностей (певних цілей), державно-управлінських заходів, напрямів громадської активності, рішень, оформлених відповідними нормативно-правовими актами, і програм, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Фактично підставами державної політики є ідейні та ціннісні вихідні установки, соціальні, економічні та інші зовнішні умови, які об'єктивно викликають необхідність прийняття управлінських рішень, зміни як окремих політичних і правових документів, так і політичної та правової системи в цілому [109, с. 93–109].

Сучасна політика зайнятості населення являє собою багаторівневий процес, що здійснюється на декількох рівнях, послідовне проведення якого є одним з пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Виклики сьогодення переконують у необхідності формування ефективної державної політики забезпечення зайнятості населення, яка має будуватися на чотирьох рівнях – загальнонаціональному, регіональному, місцевому та корпоративному. Водночас держава, забезпечуючи реалізацію політики зайнятості населення на кожному з названих рівнів, має переслідувати стратегічні і тактичні цілі. Стратегічна мета полягає в

досягненні високого рівня життя, створенні умов для всебічного розвитку людини на основі підвищення ефективності економіки. Тактична мета – збалансованість попиту і пропозиції робочої сили та забезпечення повної, продуктивної і ефективної зайнятості.

На *загальнонаціональному рівні* державна політика забезпечення зайнятості населення повинна передбачати довгостроковий комплекс заходів стратегічного планування забезпечення повної та ефективної зайнятості як необхідної передумови досягнення високого рівня життя населення. На загальнонаціональному рівні довгострокова політика держави включатиме комплекс стратегічних заходів щодо попередження масового безробіття, підтримання її на соціально прийнятному рівні, підготовки та перепідготовки робочої сили, розробки програм виходу із застою депресивних регіонів, встановлення оптимального рівня оподаткування, яка спрямована на підтримку реального сектора економіки, а також регулювання доходів населення; стимулювання малого та сімейного бізнесу, приватного підприємництва, фермерського руху, сфери послуг; державної підтримки неконкурентоспроможних працівників; забезпечення мобільності робочої сили шляхом надання субсидій і кредитів на переїзд з сім'єю з районів з надлишком робочої сили в трудонедостатні райони; підвищення загальноосвітнього рівня безробітних, навчання і перенавчання професіям, які мають стійкий попит на ринку праці тощо.

Регіональний рівень реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення передбачатиме реалізацію комплексу заходів, в тому числі на основі цільового програмування, спрямованих на подолання безробіття з урахуванням особливостей ринку праці відповідного регіону. Здійснення державної політики зайнятості населення на регіональному рівні передбачає здійснення низки важливих заходів. По-перше, слід узгоджувати державну політику зайнятості із структурною перебудовою економіки регіону і стимулювати різні форми підприємництва, в тому числі шляхом зниження податкового тиску на вітчизняного товаровиробника. По-друге,

важливо активізувати фінансову підтримку підприємств всіх форм власності, які створюють нові робочі місця та розвивають місцеву інфраструктуру. По-третє, доцільно передбачити надання податкових пільг вітчизняним та закордонним інвесторам за умови, що їх інвестиції будуть спрямовуватися на розширення сфери продуктивної праці і виробництво конкурентоспроможної продукції. По-четверте, необхідно постійно впроваджувати регіональні програми підтримки малого бізнесу в депресивних районах області, які мають забезпечити стимулювання створення нових робочих місць і одночасне навчання підприємців. По-п'яте, слід посилити контроль щодо реалізації заходів активної політики зайнятості з метою зниження тривалості безробіття і підвищення територіальної мобільності населення, здійснювати реальну підтримку незайнятих громадян в організації самостійної зайнятості [51, с. 9].

На місцевому рівні державна політика забезпечення зайнятості населення має враховувати особливості ринку праці певної адміністративно-територіальної одиниці, використовувати наявні можливості і шукати нетрадиційні шляхи вирішення проблем зайнятості, серед яких: усунення адміністративних обмежень на переміщення робочої сили; підготовка і перепідготовка робочої сили; підтримка (податкова й інша) діяльності щодо створення робочих місць; розширення діапазону громадських робіт; державна підтримка (адміністративна, податкова й інша) залучення іноземного капіталу в регіони, які страждають від підвищеного безробіття, в тому числі для розвитку малого бізнесу, підготовки для нього робочої сили тощо.

Корпоративний рівень передбачає гарантування рівної оплати за рівні послуги праці, незалежно від фінансового стану підприємства; регулювання контрактних відносин між роботодавцями та найманими працівниками; створення єдиних тарифів оплати праці і т. п. Крім того, забезпечення зайнятості населення на корпоративному рівні має бути спрямоване на розв'язання завдань щодо професійної орієнтації та професійного навчання;

стимулювання діяльності роботодавців, спрямованої на створення нових робочих місць та працевлаштування безробітних; створення умов для самозайнятості населення та підтримка підприємницької ініціативи; сприяння забезпеченню молоді першим робочим місцем та запровадження стимулів для стажування на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, фізичних осіб, які застосовують найману працю, молоді, яка навчається; сприяння зайнятості осіб з інвалідністю; забезпечення участі безробітних у громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру тощо [118].

Отже, здійснення державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення є конституційно закріпленим обов'язком держави щодо правового регулювання процесів праці й соціально-трудоких відносин, встановлення соціальних гарантій зайнятості, оплати праці на рівні не нижчому прожиткового мінімуму, економічної підтримки соціально вразливих груп населення, яка спрямована на досягнення максимально можливого, ефективного й вільно обраного виду зайнятості.

Слід сказати, що статтями 15, 16 Закону України «Про зайнятість населення» визначено мету й основні напрями державної політики у сфері зайнятості населення, а також форми її реалізації. Водночас у законі жодним чином не прописані питання щодо реалізації державної політики у сфері зайнятості стосовно громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню (наприклад, інваліди тощо).

У цілому державна політика забезпечення зайнятості населення повинна бути підпорядкована головній стратегічній меті – наданню кожному працездатному члену суспільства не роботи взагалі, а можливості найбільшою мірою розвинути і реалізувати свій потенціал, отримуючи водночас гідну винагороду за свою працю.

Як свідчить практика, державна політика забезпечення зайнятості населення залежить від багатьох чинників, визначальне значення серед яких мають:

юридичний (якість нормативних приписів, ефективність державного регулювання соціально-економічних процесів, результативність публічного адміністрування сферою соціального захисту населення, застосування контрольно-наглядових та превентивно-примусових механізмів усунення дискримінації на ринку праці тощо);

політичний (стабільність політичної системи в країні, розвиток громадянського суспільства, ідеологічний плюралізм та ін.);

економічний (ефективність ринкових механізмів, стабільність податкової системи, стійкість кредитно-фінансової системи, наявність системи менеджменту якості та ін.);

іноваційний (рівень використання нових інформаційних технологій, прогресивність технологічних процесів, рівень кваліфікації персоналу тощо);

соціальний (якість життя та освітній рівень населення, усвідомлення важливості працевлаштування).

До того ж, державну політику забезпечення зайнятості населення можна поділити на два види – *активну* і *пасивну*, сутність яких може бути декомпозована на два цільових орієнтири. Перший вид слід розглядати як сукупність правових, організаційних, економічних та інших заходів, здійснюваних державою з метою сприяння ефективній зайнятості населення шляхом професійного навчання і консультування, створення умов для активного пошуку роботи, розробки і реалізації програм сприяння зайнятості соціально вразливих категорій громадян, стимулювання самозайнятості, організації спеціалізованих робочих місць для осіб з обмеженими можливостями тощо. Другий вид являє собою сукупність державних заходів, спрямованих, в першу чергу, на вирішення проблеми безробіття шляхом матеріальної підтримки громадян, визнаних безробітними, виплати допомоги по безробіттю, а також збереження робочих місць. Така цільова орієнтація політики регулювання ринку праці зумовлена диференційованим рівнем безробіття серед працівників різних професійно-кваліфікаційних груп.

Серед активних заходів соціального захисту незайнятого населення, які використовує Державна служба зайнятості, а це, крім працевлаштування (в тому числі на дотаційні робочі місця та шляхом виплати одноразової допомоги для організації підприємницької діяльності), професійне навчання та громадські роботи, найбільша питома вага належить працевлаштуванню. Що стосується пасивних методів регулювання зайнятості, то тут в основному застосовується допомога по безробіттю, яка, на наше переконання, має більше антистимулюючий вплив на активність безробітного населення [108, с. 2; 28].

До причин, що викликали наразі масову міждержавну трудову міграцію громадян України, належать: наявність економічної нестабільності в країні та невизначеність шляхів стабілізації економічних та соціальних процесів; зростання безробіття; відсутність перспектив ефективного використання надбаних професійних знань та навичок, практичного досвіду; різниця в оплаті праці та умовах життя в Україні та країнах Європи та Америки; відсутність правового захисту інтелектуальної власності, гуманітарні мотиви тощо [95]. Трудова міграція є віддзеркаленням тих змін, які відбуваються у структурі регіональної економіки, а відповідно, і на ринку праці [47, с. 899].

За таких умов важливою є реальна оцінка ефективності характеру та змісту деяких напрямів державної політики у сфері зайнятості населення. Наприклад, фінансово-економічні заходи (соціальна, демографічна, міграційна політика, програми сприяння зайнятості населення), на думку опитаних нами респондентів, було оцінено переважно негативно – 41,0 % вказали на індикатор шкали «незадовільно» та 14,3 % – «погано». Відповідно, менший сегмент опитаних дає позитивну оцінку вказаним заходам – 15,5 % – «добре» та 5,4 % – «відмінно». Більш-менш нейтрально, тобто «задовільно» ці заходи оцінили 23,9 % респондентів.

Другий блок заходів, а саме організаційно-адміністративні заходи (формування робочого середовища, гнучкої організації праці, попередження масових звільнень) отримали приблизно рівномірні позитивні/негативні

оцінки. Позитивну характеристику вони мають на підставі результатів за індикаторами «добре» – 19,7 % і «відмінно» – 14,8 %, у сумі цей показник – 34,5 %. Негативну ж характеристику підтверджують дані за індикаторами «погано» – 12,2 % та «незадовільно» – 13,8 %, у сумі – 26,0 %. Нейтральну «задовільну» оцінку організаційно-адміністративним заходам дають 39,6 % респондентів.

Зазначена політика повинна мати системний характер та бути спрямована на створення умов для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття, забезпечення умов для якісного формування, ефективного використання та розвитку ресурсів праці, подолання й запобігання ризиків руйнування трудового потенціалу, зростання рівня конкурентоспроможності національної робочої сили, накопичення людського капіталу, трудової, підприємницької та інноваційної активності, забезпечення можливостей трудової самореалізації людини.

Водночас роль держави полягає, перш за все, в необхідності знайти заняття всім, хто може і бажає працювати, а також гарантувати соціальний захист різним категоріям громадян [89, с. 32]. Зважаючи на конституційні пріоритети, держава під час формування та вироблення основних напрямів державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення повинна враховувати принципи її формування. Саме правові принципи, що визначають основні напрямки владного впливу на відносини у сфері зайнятості, слугують фундаментом побудови цілісного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення зайнятості населення в Україні.

У загальній теорії права правові принципи визначаються як закріплені в нормах права основні керівні засади чи ідеї, які характеризують найбільш суттєві риси правового регулювання. Принципи виражають внутрішню основу, сутність правових норм, мають обов'язкову ознаку нормативності [7, с. 98]. Слід особливо підкреслити той факт, що ознака нормативності є визначальною в характеристиці цієї правової категорії. Лише закріплені в

правовій нормі керівні засади будуть повною мірою наділені ознакою загальнообов'язкового правила, що забезпечується силою державного примусу.

Все це належить і до принципів державної політики забезпечення зайнятості населення, які можна визначити як закріплені в правових нормах основні, керівні засади, що визначають сутність і соціальну спрямованість норм права у сфері регулювання суспільних відносин зайнятості населення.

Попри те, що правові принципи є достатньо стійкою категорією, розвиток відповідних соціально-економічних відносин впливає і на принципи державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення. Тобто якщо в радянський період принципи реалізації державної політики в згаданій сфері будувалися виключно на засадах планового характеру працевлаштування, забезпечення працівникові найбільш раціонального вибору місця і характеру роботи, а також добровільності вступу у правовідносини з працевлаштування [173, с. 64], то такі принципи є абсолютно неприйнятними в умовах ринкової економіки, коли державою проголошується свобода зайнятості, а визначальним чинником розподілу трудових ресурсів та працевлаштування є ринок. За такої умови держава може справляти лише опосередкований вплив на процеси зайнятості населення, а головне, вона повинна забезпечувати належний соціальний захист від безробіття та сприяти забезпеченню належного працевлаштування різних категорій громадян (молоді, інвалідів та ін.).

Вчені під час визначення основних правових принципів політики зайнятості населення звертають увагу на покладення в їх основу визначальних чинників, спрямованих на забезпечення рівних можливостей всім громадянам незалежно від національності, статі, віку тощо; добровільність вступу громадян у правовідносини зайнятості; проведення спеціальних заходів, що сприяють забезпеченню зайнятості громадян, поєднання інтересів громадян, підприємств, установ та організацій у правових нормах про забезпечення зайнятості [90, с. 61–62; 134, с. 53].

До названих вище вчені також додають такі основоположні принципи забезпечення зайнятості населення, як: добровільність і відсутність примушування громадян щодо вибору сфери діяльності робочого місця; сприяння забезпеченню ефективної зайнятості; сприяння збереженню існуючих та створення нових робочих місць; всебічне інформування населення про наявність вакантних робочих місць тощо [96, с. 198–202].

Законодавець не оминув питання щодо визначення та законодавче закріплення принципів державної політики зайнятості населення, якими згідно зі статтею 15 Закону України «Про зайнятість населення» є:

- 1) пріоритетність забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості в процесі реалізації активної соціально-економічної політики держави;
- 2) відповідальність держави за формування та реалізацію політики у сфері зайнятості населення;
- 3) забезпечення рівних можливостей населення в реалізації конституційного права на працю;
- 4) сприяння ефективному використанню трудового потенціалу та забезпечення соціального захисту населення від безробіття.

Водночас цей перелік виглядає досить обмеженим та не враховує всіх засадничих аспектів реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення, куди доречно було б додати й положення щодо заборони примусової праці та дискримінації в забезпеченні зайнятості населення, координації діяльності з іншими напрямками економічної і соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості; співробітництва професійних спілок, асоціацій (спілок) підприємців, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у взаємодії з органами державного управління в 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 тощо.

Тривалий процес розвитку цивілізаційно-історичних етапів ринкової організації праці призвів до того, що сприяння повній продуктивній і вільно обраній зайнятості, проголошене на Генеральній конференції МОП, скликаній у Женеві 6 червня 1984 р., визнано першочерговим завданням і невід'ємною частиною економічної та соціальної політики будь-якої країни. Зокрема, у Рекомендаціях МОП 1988 р. забезпечення повної, продуктивної і вільно обраної зайнятості всіма відповідними засобами зводиться в ранг пріоритетного завдання національної політики, насамперед в частині захисту безробітних та розвитку і вдосконалення інших систем соціального захисту населення.

Реалізація вказаних положень передбачає вироблення відповідних інструментів регулювання сфери зайнятості населення та здійснення активної державної політики, яка має бути сроямована на досягнення балансу різноспрямованих інтересів та формування концептуальної моделі політики зайнятості населення. Вибір пріоритетних напрямів реалізації державної політики зайнятості передбачає і необхідність формування відповідного алгоритму державного регулювання вказаною сферою. Останній включатиме оцінку факторів виникнення тенденцій на ринку праці, визначення ефективності реалізації програм зайнятості населення, SWOT-аналіз системи управління зайнятістю, розробку прогнозу балансу трудових ресурсів та визначення відповідних інструментів регулювання сфери зайнятості.

Політику зайнятості в цих умовах можна розглядати як комплекс заходів, спрямованих на забезпечення соціально-економічної стабільності в суспільстві в цілому та на підвищення соціальної захищеності у сфері зайнятості кожного громадянина за допомогою прямого і непрямого впливу на ринок праці й на трудову сферу [192].

Державна політика забезпечення зайнятості населення має бути спрямована на виконання таких основних завдань:

- підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили й розширення сфери застосування праці з метою запобігання безробіттю та збільшення чисельності зайнятих;
- сприяння зайнятості населення шляхом збереження ефективних та створення нових робочих місць на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності;
- підвищення якості робочої сили за рахунок розвитку системи професійного навчання кадрів протягом періоду трудової діяльності з урахуванням потреб ринку праці;
- посилення мотивації до легальної продуктивної зайнятості;
- сприяння зайнятості громадян, що потребують соціального захисту й неспроможні на рівних умовах конкурувати на ринку праці;
- сприяння професійній підготовці та зайнятості осіб з обмеженими фізичними і розумовими можливостями;
- створення умов до повернення зареєстрованих безробітних до продуктивної зайнятості;
- забезпечення детінізації відносин у сфері зайнятості населення;
- реформування системи оплати праці шляхом забезпечення підвищення платоспроможного попиту населення на товари та послуги як чинника, що сприятиме економічному зростанню виробництва;
- сприяння легалізації зовнішньої трудової міграції громадян України та посилення їх соціального захисту;
- створення умов для організації громадських робіт для безробітних громадян.

Однак це не остаточний перелік завдань, адже й досі відсутнє концептуальне бачення такої політики, стратегічні пріоритети, чітко окреслені механізми та інструменти реалізації запропонованих заходів.

Характеризуючи державну політику зайнятості в цілому, можна погодитися з тезою про відсутність єдиної концепції регулювання ринку праці. Суттєва перебудова економічних відносин вказує на необхідність

перенесення акцентів у державній політиці забезпечення зайнятості населення з надмірної централізації та значної імперативності на децентралізацію та диспозитивність, тобто на певну зміну ролі держави у сфері забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, посилення її охоронної діяльності у сфері праці тощо.

До того ж кардинальна зміна ролі держави не повинна призвести до повного саморегулювання відповідних відносин зайнятості. Під час визначення співвідношення централізованого й договірного регулювання необхідно знайти оптимальний механізм, за якого перехід до локального та індивідуального регулювання соціального захисту населення не спричинив би послаблення правової захищеності ринку праці та певної категорії працівників, а також підвищення рівня безробіття.

Отже, державна політика забезпечення зайнятості населення є тим дієвим інструментом забезпечення рівних можливостей населення в реалізації конституційного права на працю, який дозволяє узгоджувати інтереси всіх суб'єктів трудових та інших відносин на ринку праці, сприяти ефективному використанню трудового потенціалу та забезпеченню соціального захисту населення від безробіття.

Висновки до розділу 1

Узагальнюючи загальнотеоретичні основи реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, можна зробити такі висновки:

1. Підкреслено роль держави у забезпеченні повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості. Зроблено акцент на тому, що втручання держави у сферу зайнятості населення має полягати: по-перше, у встановленні загальнообов'язкових стандартів поведінки суб'єктів на ринку праці; по-друге, в організації контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення; по-третє, у регламентації норм, механізмів і процедур, яких сторони трудових відносин та їх представники зобов'язані дотримуватись,

а також тих із них, які можуть бути визначені за домовленістю сторін за межами державного регулювання.

2. Сферу зайнятості населення розглянуто через призму впливу на неї державної політики, зокрема вироблено концепцію адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення, яка: по-перше, визначає пріоритетність застосування публічних заходів впливу на реалізацію громадянами трудових прав та свого творчого потенціалу над приватними; по-друге, переконує в доцільності широкого застосування в нинішніх умовах саме заходів публічно-примусового характеру на відміну від превентивних інструментів; по-третє, свідчить про доцільність апроксимації позитивного зарубіжного досвіду забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття в українських реаліях сьогодення.

3. Розглянуто специфіку гарантій держави щодо сприяння зайнятості населення, яка зумовлена особливим предметом правового регулювання й полягає в тому, що вони відіграють особливу роль у реалізації та захисті суб'єктивних прав будь-якої особи на зайнятість. Значення таких гарантій полягає у законодавчо закріпленому обов'язку держави усіма наявними правовими засобами забезпечити людині реальну можливість користуватись певним соціальним благом, яке закріплено трудовим законодавством, безперешкодно реалізувати своє конституційне право на зайнятість та соціальний захист від безробіття.

На основі аналізу чинного законодавства та практики його реалізації, гарантії держави щодо сприяння реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття класифіковано за: а) характером впливу; б) функціональним призначенням; в) сферою дії; г) моментом вступу в дію; д) часом припинення дії; е) напрямом державної підтримки.

4. Визначено поняття «державна політика забезпечення зайнятості населення», під якою пропонується розуміти проведення не тільки податкових, кредитно-грошових, інвестиційних, бюджетних, соціальних, зовнішньоекономічних та інноваційних заходів забезпечення повної,

продуктивної та вільно обраної зайнятості, але й необхідність відповідного адміністративно-правового забезпечення вказаного напрямку міжнародними стандартами працевлаштування та чинними нормами законодавства України у сфері зайнятості населення.

5. З'ясовано сутність принципів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення як основних напрямків публічно-владного впливу на трудові відносини, що слугують фундаментом побудови цілісного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття.

До переліку принципів, наведених у статті 15 Закону України «Про зайнятість населення», запропоновано додати й положення щодо заборони примусової праці та дискримінації в забезпеченні зайнятості населення, координації діяльності з іншими напрямками економічної і соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості; співробітництва професійних спілок, асоціацій (спілок) підприємців, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у взаємодії з органами державного управління в 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 тощо.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

2.1. Нормативно–правове забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення

Успішна реалізація будь-якого напрямку державної політики, в тому числі й у сфері забезпечення зайнятості населення, не можлива без існування її комплексного нормативно-правового забезпечення, що здійснюється за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [7, с. 145].

Спрямовуючи свої зусилля на проведення податкової, кредитно-грошової, інвестиційної, бюджетної, соціальної, зовнішньоекономічної та інноваційної політики з метою розширення сфери застосування праці, забезпечення повної, продуктивної, вільно обраної зайнятості, підвищення рівня кваліфікації та конкурентоспроможності робочої сили, держава забезпечує реалізацію політики зайнятості населення як через застосування сукупності адміністративно-правових засобів впливу на відповідні суспільні відносини, так і шляхом безпосереднього встановлення нормативних приписів, стандартів і правил поведінки на ринку праці.

Оскільки основою правового забезпечення зайнятості населення є права і свободи людини й громадянина, закріплені як в міжнародно-правових актах, так і національному законодавстві, призначення відповідних правових норм полягає в наданні дієвої допомоги щодо встановлення правовідносин зайнятості.

Специфіка правового забезпечення зайнятості населення полягає в установленні прав і обов'язків учасників суспільних відносин, визначенні видів можливої та належної поведінки. Однак такі правовідносини хоча і є найбільш поширеною, але не єдиною формою впливу держави на суспільні відносини у сфері зайнятості населення. Так, правовідносини щодо сприяння зайнятості виникають на основі юридичного факту, але по суті правове регулювання починається задовго до появи цих правовідносин. Іншими словами, діапазон регулятивних чинників права у сфері забезпечення зайнятості населення достатньо широкий і складається має з основною (прямою) та неосновною (непрямою) регулятивною впливу. Для першого, зокрема, на думку вчених, характерні такі основні моменти: а) закріплення організаційно-правових форм забезпечення зайнятості; б) регламентація різноманітних відносин, що складаються (?? виникають існують наявні) в цій сфері; в) установлення юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення відносин зайнятості, а також відносин із застосування праці; г) регламентація правового положення органів із сприяння та забезпечення зайнятості; д) закріплення юридичних гарантій для окремих категорій працівників та ін. Також до цієї групи потрібно віднести безпосередню регулюючу діяльність держави у сприянні та забезпеченні зайнятості, що здійснює управління у сфері формування робочої сили, організовує забезпечення зайнятості населення різними способами (наприклад, шляхом особистої участі державних органів у цій роботі) [189, с. 120].

Роль непрямого регулятивного впливу також не можна недооцінювати, адже застосування диференційних заходів регулювання умов праці, пільг, можливості підвищення кваліфікації, соціального захисту населення тощо, так само знаходяться у правовому полі та не можуть виходити за межі певної організаційно-правової форми і охоплюються частковим державним регулюванням.

З огляду на викладене правове регулювання забезпечення зайнятості населення слід розуміти як сукупність нормативних приписів, прийомів, способів та засобів, за допомогою яких держава справляє регулятивний вплив на відповідні суспільні відносини з метою задоволення потреб працездатного населення у повній та продуктивній вільно обраній зайнятості й соціальному захисті в разі настання безробіття.

Всі джерела правового регулювання в цій сфері, як слушно вважають деякі вчені, доцільно побудувати за юридичною силою нормативно-правових актів незалежно від предмета їх регламентації [83, с. 27]. Тому частіше в юридичних дослідженнях галузевої спрямованості простежується загальна характеристика низки нормативних документів, очолюваних Конституцією України, кодифікованими актами, іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами тощо.

На тому ж наголошує й чинне законодавство. Зокрема, у статті 2 Закону України «Про зайнятість населення» зазначено, що відносини у сфері зайнятості населення регулюються Конституцією України, цим же законом, Кодексом законів про працю України, Господарським та Цивільним кодексами України, Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», а також іншими актами законодавства. Крім того, якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України про зайнятість населення, то застосовуються правила міжнародного договору.

Перш ніж звернутися до національної системи нормативно-правових актів, які є джерелами адміністративного права у сфері забезпечення зайнятості населення, слід акцентувати на актах міжнародного права, адже саме вони є фундаментальною основою побудови національного законодавства в згаданій сфері.

Особливістю нормативно-правового забезпечення зайнятості населення є те, що державна політика не може ґрунтуватися без урахування

основоположних засад, вироблених світовим співтовариством у сфері працевлаштування, та відповідних усталених міжнародних стандартів. За такої умови посилення на них під час розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів у сфері зайнятості населення та працевлаштування в Україні є обов'язковим. Зокрема, Україною з цього приводу ратифіковано величезну кількість конвенцій МОП, адже питанням працевлаштування, вільного вибору роботи, створення справедливих і сприятливих умов праці, належних умов професійної підготовки, соціального захисту, соціальної та медичної допомоги працюючим, світовою спільнотою приділяється значна увага.

Перш за все, слід пригадати Загальну Декларацію прав людини, стаття 23 якої проголошує, що кожна людина має право на працю, вільний вибір роботи, справедливі і сприятливі умови праці, належні умови професійної підготовки, соціальний захист, соціальну та медичну допомогу, самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства [91, с. 44–52]. Право на працю, відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права, є правом кожної людини отримати можливості заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується [66, с. 1071–1075]. Водночас категорично забороняється використання примусової праці.

У розвиток Загальної Декларації прав людини можна згадати такі Конвенції МОП, що є основою нормативно-правового забезпечення зайнятості населення, а саме: Конвенція МОП № 29 про примусову чи обов'язкову працю, 1930 р. (ратифіковано 09.06.56); Конвенція МОП № 47 про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень, 1935 р. (ратифіковано 09.06.56); Конвенція МОП № 100 про рівну оплату чоловіків і жінок за рівноцінну працю, 1951 р. (ратифіковано 09.06.56); Конвенція МОП № 10 про мінімальний вік допуску дітей до роботи в сільському господарстві, 1921 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 11 про право на асоціацію та об'єднання трудящих у сільському господарстві, 1921 р.

(ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 16 про обов'язковий медичний огляд дітей і підлітків, зайнятих на борту суден, 1921 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 52 про щорічні оплачувані відпустки, 1936 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенцію МОП № 122 про політику в галузі зайнятості 1964 р. (ратифіковано 29.05.68); Конвенцію про безробіття № 2 1919 (ратифіковано 04.02.94). Також важливе значення мають Конвенція про дискримінацію в галузі праці й зайнятості (1958 р.); Конвенція про статистику праці (1985 р.); Конвенція про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками № 156 (1981 р.); Конвенція про сприяння зайнятості й захист від безробіття № 168 (1988 р.); Конвенція про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці № 182 (1999 р.) тощо.

Окремо слід згадати міжнародні конвенції, що діють у сфері зайнятості населення, спрямовані на стимулювання економічного зростання та розвитку, підвищення рівня життя, задоволення потреб у робочій силі, забезпечення свободи вибору зайнятості з урахуванням рівня економічного розвитку країни [67, с. 540]. У Рекомендації № 169 (1984 р.), яка на основі узагальнення загальносвітових (новітніх на той час) тенденцій у розвитку національних ринків праці доповнює Конвенцію № 122, запропоновані напрямки протидії поширенню безробіття, розробка яких була б доречна і в українському законодавстві:

особлива увага щодо працевлаштування молоді;

визнання неформального сектора економіки (тобто економічної діяльності, здійснюваної поза інституціоналізованими економічними структурами) та дрібних підприємств як джерела робочих місць з поступовим поширенням на них регулювальних заходів;

увага до збалансування регіонального розвитку;

зміцнення міжнародної співпраці як відповідь на зростаючу взаємозалежність світової економіки [137, с. 1273–1283].

У Конвенції № 142 вирішення проблеми зайнятості пов'язується з розвитком людських ресурсів шляхом запровадження всебічних і скоординованих політики і програм професійної орієнтації та професійної підготовки [65, с. 1025–1027]. Згідно з рекомендацією № 150, що розвиває положення Конвенції № 142, зазначені політика і програми покликані з-поміж іншого забезпечити захист працівників від безробіття чи іншої втрати доходу або здатності заробляти внаслідок відсутності попиту на фахівців необхідної кваліфікації, а також неповної зайнятості [136, с. 1028–1048].

Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на соціальний захист від безробіття встановлює Конвенція про безробіття № 2, яка була прийнята ще у далекому 1919 р., але з того часу закріплює низку пропозицій з питань запобігання безробіттю, вжиття державою заходів проти його наслідків, а також встановлення системи страхування на випадок безробіття [68, с. 55–56].

Не можна також не згадати і Європейську соціальну хартію, метою якої є забезпечення реального здійснення права людини на працю і підтримання високого рівня зайнятості, а держави повинні забезпечувати умови ефективного здійснення кожним громадянином права заробляти собі на життя працею, вільно обраною.

За результатами аналізу міжнародних правових актів з питань регулювання безробіття очевидно, що норми цих актів спрямовані на створення соціально-економічних умов для розвитку зацікавленості як роботодавців у розширенні пропозиції працівникам продуктивної зайнятості, так і працівників – в активному пошуку такої зайнятості.

Недосконалість чинного законодавства переконує в необхідності приведення його відповідно до вимог міжнародних норм і стандартів зайнятості населення, насамперед в частині:

– організації та функціонування безкоштовних служб зайнятості як одного із зобов'язань урядів щодо забезпечення ефективного здійснення

права на працю (відповідно до частини 3 статті 1 Європейської соціальної хартії);

– урівноваження представництва сторін соціального діалогу шляхом законодавчого розширення форм участі та прав роботодавців та їх об'єднань щодо забезпечення зайнятості населення, захисту від безробіття та його наслідків (стаття 3 Конвенції МОП про політику зайнятості (1964 р., № 122);

– належного формулювання у Законі України «Про зайнятість населення» мети державної політики у сфері зайнятості через урахування положень Конвенції МОП № 122, де саме сприяння повній, продуктивній та вільно обраній зайнятості має бути головною метою активної політики забезпечення зайнятості населення;

– створення безоплатної публічної служби, яка складатиметься з національної системи офісів зайнятості під управлінням національного уряду як одного із зобов'язань щодо забезпечення ефективного здійснення права на працю (Конвенція МОП про організацію служби зайнятості (1948 р., № 88) та частини 3 статті 1 Європейської соціальної хартії) тощо.

Конституційні основи забезпечення зайнятості населення являють собою наступний рівень регулювання питань реалізації державної політики в названій сфері та як вихідні засади мають низку особливостей (або певні особливості). Вони є мірилом правомірності соціальної діяльності держави, структурують і орієнтують всю систему соціального захисту на конкретних громадян, у них закріплюються основні державні гарантії в соціальній сфері.

Оцінюючи роль Конституції України як бази для розвитку всього подальшого законодавства у сфері забезпечення зайнятості населення, необхідно відзначити, що конституційні положення із соціальних питань були сформульовані з урахуванням усіх міжнародно-правових актів у цій галузі.

Крім Конституції України, нормативно-правове забезпечення державного регулювання заходів у сфері зайнятості населення на законодавчому рівні, в першу чергу, подано Законом України «Про

зайнятість населення», який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, гарантії держави щодо захисту прав громадян на працю та реалізації їхніх прав на соціальний захист від безробіття.

Закон став прогресивним кроком на шляху розбудови ефективної державної політики забезпечення зайнятості населення, адже позитивним у ньому є те, що:

- вперше передбачено право кожного на вільно обрану зайнятість, водночас забороняється примушування до праці у будь-якій формі, а добровільна незайнятість особи не може бути підставою для притягнення її до відповідальності;

- закріплено комплекс прав у сфері зайнятості населення та їх гарантій: права особи на вибір місця, виду діяльності та роду занять (стаття 6); права особи на професійну орієнтацію (стаття 7); права особи на професійне навчання (стаття 8); права особи на соціальний захист у разі настання безробіття (стаття 9); права особи на трудову діяльність за кордоном (стаття 10); права особи на захист від проявів дискримінації у сфері зайнятості населення (стаття 11); право особи на доступ до інформації у сфері зайнятості населення (стаття 12). Крім того, окремо встановлюється право особи на захист прав у сфері зайнятості населення (стаття 13);

- запроваджено компенсаційні виплати, пов'язані з витратами із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування для роботодавців при працевлаштуванні громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці, та суб'єктів малого підприємництва за умови створення нових робочих місць та працевлаштування на них безробітних;

- розширено перелік осіб, які мають додаткові гарантії в сприянні працевлаштуванню;

- мінімізовано правові колізії між законодавством у сфері праці та з питань зайнятості населення тощо [101];

– вперше визначено права та обов'язки безробітних [96, с. 200–201] тощо.

Попри слушні новели ?? нововедення, закладені у законодавство про зайнятість населення, назвати новий закон ідеальним важко. Передусім недосконалим виглядає перший розділ закону «Загальні положення», де потребують коригування визначення деяких наведених термінів. Наприклад, термін «безробіття» коректним було б сформулювати з урахуванням Конвенції № 168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» 1988 р., де у статті 10 «безробіття» визначено як «неможливість здатної і готової працювати особи знайти підходящу роботу, що приносить достатній для її життєдіяльності дохід».

Некоректно сформульовано поняття «державне регулювання зайнятості» як «формування і реалізація державної політики у сфері зайнятості населення», хоча самого визначення «державна політика у сфері зайнятості населення» в законі не наведено. Так само порушено правило створення законодавчих дефініцій шляхом визначення певного терміну через сам термін, як-от «неповна зайнятість – зайнятість працівника ...» і т.д.

З одного боку, закон є інноваційним, адже другий його розділ присвячено державній політиці у сфері зайнятості населення, визначено її мету, основні напрями та форми реалізації, проте з іншого – абсолютно не згадано про громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Крім того, не логічно сформульовані положення щодо мети державної політики у сфері зайнятості, викладені у частині 2 статті 15 Закону України «Про зайнятість населення», яка містить перелік з 9 пунктів, більшість з яких мають інструментальний характер, а деякі напрямую декларують верховенство «суспільних потреб» чи потреб економіки (пункти 2, 4, 5), і лише в 6 пункті згадано «пріоритетність забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості». Мету державної політики у сфері зайнятості доречно було б

сформулювати більш чітко та змістовно, а наведені вище положення вважати завданнями.

Вищезазначений закон безперечно вирішує багато питань у сфері забезпечення реалізації громадянами права на працю та соціальний захист від безробіття, чим стимулює роботодавців для вигідного створення робочих місць, допомагає працевлаштуватися молодим громадянам, а також підтримує людей зрілого віку, яким складно конкурувати на ринку праці. Проте з плином часу, зміною соціально-економічних умов розвитку суспільства та держави, появою нових форм господарювання багато положень Закону України «Про зайнятість населення» потребують гармонізації з нормами європейського та світового співтовариства, збалансуванні інтересів усіх сторін соціального діалогу з особливим акцентом на безумовне забезпечення інтересів та дотримання трудових прав працівників.

Окрім Закону України «Про зайнятість населення», законодавство в названій сфері подано великою кількістю (або містить чималу кількість нормативних документів різної юридичної сили, цільового спрямування та функціонального призначення, які умовно можна поділити на групи, серед яких нормативно-правові акти, що визначають:

а) *загальні питання реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення* (Закон України «Про зайнятість населення», Кодекс законів про працю України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України);

б) *заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового забезпечення реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення* (стратегії, концепції, програми тощо);

в) *правовий статус суб'єктів реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення* (Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби України з питань праці, Державної служби зайнятості, Фонду загальнообов'язкового

державного соціального страхування України на випадок безробіття, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо);

г) *основи державного соціального страхування* (Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2000 р. № 1306 «Про затвердження Порядку видачі та зразка свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та ін.);

д) *особливості забезпечення права на зайнятість та соціальний захист у разі настання безробіття окремих категорій громадян* (осіб з інвалідністю (Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про реалізацію статей 19 і 20 Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"»); військовослужбовців та членів їх сімей (Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»); внутрішньо переміщених осіб (Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»); молоді (Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»); постраждалих в наслідок аварії на ЧАЕС (Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»); ветеранів війни (Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»); учасників АТО (Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 432 «Про затвердження Порядку організації соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності») та ін.);

е) *правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу* (Закони України «Про професійний розвиток працівників», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», наказ Національної служби посередництва і примирення від 21.07.2011 р. № 73 «Про затвердження Порядку оцінки відповідності критеріям репрезентативності та підтвердження репрезентативності суб'єктів сторін профспілок та організацій роботодавців»);

ж) *особливості здійснення професійної орієнтації та професійного навчання населення* (наказ Міністерства праці України, Міністерства освіти України, Міністерства соціального захисту населення України від 31.05.1995 р. № 27/169/79 «Про затвердження Положення про організацію професійної орієнтації населення»; накази Міністерства соціальної політики України від 25.06.2015 р. № 661 «Про затвердження Переліку професій, спеціальностей, напрямів підготовки та підвищення кваліфікації, для навчання за якими може бути виданий ваучер», від 16.05.2013 р. № 269 «Про затвердження Порядку відбору навчальних закладів для організації професійного навчання зареєстрованих безробітних та (або) їх проживання в період навчання», від 31.05.2013 р. № 318/655 «Про затвердження Порядку професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації зареєстрованих безробітних», від 16.05.2013 р. № 271 «Про затвердження Порядку надання роботодавцями державній службі зайнятості інформації про зайнятість та працевлаштування громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню»; Постанова Кабінету Міністрів від 20 березня 2013р. № 207 «Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці»);

з) *порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення та застосування заходів юридичної відповідальності за порушення в цій сфері* (Кодекс України про адміністративні

правопорушення, Кримінальний кодекс України, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 р. № 649-р «Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення»).

Отже, назвати чинне законодавство у сфері зайнятості населення досконалим важко, свідченням чого є ситуація на ринку праці та реальний стан соціального захисту прав громадян на випадок безробіття. Суттєвими вадами нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні на сьогодні вчені справедливо вважають:

- застарілість норм законодавства у сфері зайнятості населення;
- слабку систему правозастосування (необов'язковість чи селективність виконання законодавства). В умовах існування достатньо жорсткого законодавства про захист праці, механізми контролю за його виконанням досить слабкі;

- інституційну суть української моделі, яка полягає в тісному поєднанні жорстких правил, зафіксованих в законодавстві, з масовою практикою неформальних домовленостей, які дозволяють обходити законодавчі норми. Гнучкість української моделі ринку праці забезпечується не гнучкістю правил, а можливостями уникати виконання законів. Зростає кількість випадків незаконних звільнень працівників, зберігається практика несвоєчасної виплати заробітної плати, значна кількість працівників працює в режимі неповного використання робочого часу. На багатьох підприємствах, особливо недержавної форми власності, є чималі зловживання та порушення трудового законодавства під час оформлення трудових відносин;

- можливість роботодавців, користуючись неефективністю механізмів правозастосування, знаходити чимало неформальних або напівформальних засобів щодо мінімізації витрат на найом робочої сили, зокрема: більш жорсткі умови зайнятості для надлишкових працівників, що призводить до їх вимушеного «добровільного» звільнення; зниження оплати працівників нижче альтернативної величини на ринку праці, що підштовхує їх до добровільного звільнення; впровадження практики строкових трудових

договорів, що забезпечує скорочення чисельності персоналу з мінімальними витратами; існування неформальної зайнятості, стосовно якої практично не діє, або суттєво обмежується сфера діяльності законодавства про захист зайнятості [49, с. 76–77; 106].

До вище викладеного можна також додати: недостатню гармонізацію окремих положень національного законодавства у сфері зайнятості населення із законодавством ЄС; відсутність реальних заходів гарантування трудових прав під час масового вивільнення працівників; неналежну регламентацію діяльності недержавних суб'єктів, що займаються посередництвом у працевлаштуванні; встановлену фактичну монополію профспілок та роботодавців щодо здійснення громадського контролю у сфері зайнятості; розмежовані завдання та повноваження органів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості, зокрема Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики, інших центральних органів виконавчої влади, зокрема з питань фінансів та економічного розвитку, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Зазначене вище підтверджується й даними виконаного соціологічного дослідження, згідно з яким 48,0 % опитаних респондентів так само чинне законодавство щодо державних соціальних стандартів та гарантій називають застарілим, що не відповідає вимогам сьогодення та потребує суттєвих змін; друга кількісна категорія учасників опитування – 37,9 % свідчить, що законодавство можна вважати громіздким та неузгодженим, норми якого не завжди виконуються, таким, що потребує кардинальних змін; нарешті, остання, найменша категорія респондентів – 10,3 % свідчить, що чинне законодавство успішно працює в сучасних умовах і не потребує змін взагалі. Не відповіли на запитання 3,7 %.

Оцінка ефективності характеру та змісту правових заходів державної політики у сфері зайнятості населення (законодавчі акти, захист трудових прав) за шкалою від 2 (незадовільно) до 5 (відмінно) було оцінено більшістю,

як задовільно – 52,2 %. 29,0 % ефективність заходів вважають вкрай поганою, тобто за наданою шкалою, їхні відповіді віднесені до індикатора «незадовільно». Більш-менш позитивну оцінку дають 13,3 % – сумарний показник відповідей за індикаторами шкали «добре» – 9,6 % та «відмінно» – 3,7 %. Не змогли оцінити правові заходи 5,4 %. Та категорія опитаних, яка погано оцінює рівень ефективності характеру та змісту правових заходів державної політики у сфері зайнятості населення (законодавчі акти, захист трудових прав) намагалася конкретизувати причину своєї незадовільної оцінки, а саме, 51,1 % говорять, що є гостра необхідність подальшого удосконалення нормативно-правової бази, яка не відповідає сучасним змінам соціально-трудої сфери, а 30,2 % вважають, що ефективність низька у зв'язку із поганим виконанням законопроектів (правовий нігілізм).

Вирішення окреслених вище проблем слід вважати пріоритетним завданням державної політики забезпечення прав громадян на зайнятість та соціальний захист від безробіття. Така ситуація змушує державу постійно переглядати власні підходи щодо оптимізації правового забезпечення досліджуваною галуззю, свідченням чого є: численні редакції Закону України «Про зайнятість населення»; постійні зміни у системі органів публічного адміністрування названої сферою, викликані в основному чинниками суб'єктивного характеру; відсутність дотепер якісного довгострокового стратегічно-планувального документа, побудованого на єдиній концептуальній основі, та спрямованої на розвиток сфери зайнятості населення тощо.

Останній чинник є досить суттєвим та таким, що значно гальмує ефективну реалізацію державної політики зайнятості населення, уповільнює механізм гарантування державою захисту прав громадян на працю та реалізації їхніх прав на соціальний захист від безробіття.

Контент-реконструкція таких нормативно-правових актів дає уявлення про те, що під програмними (доктринальними) документами розуміються документи, які визначають цілі, пріоритети, завдання, засоби, а також

порядок дій на певний період і спрямовані на вирішення проблем і завдань розвитку суспільства та держави, оформлені, як правило, правовими актами органів влади.

Останнім часом прийняття різних програмних документів набуло масового характеру; майже всі сфери суспільних відносин охоплені ними і майже всі найбільш актуальні проблеми намагаються вирішувати з їх допомогою. Не є виключенням і сфера зайнятості населення, де за роки незалежності було прийнято достатню кількість програмно-планувальних документів.

Наприклад, відповідно до статті 14 Закону України «Про зайнятість населення», одразу після його прийняття, місцевими органами влади почали розроблятися територіальні, а на їх основі Кабінетом Міністрів України – державні програми зайнятості населення. Однією з перших була Республіканська програма зайнятості населення на 1991–1992 рр. [129], надалі були прийняті Державні програми зайнятості населення на 1993 р. [116], на 1997–2000 рр. [128], на 2001–2004 рр. [119], причому остання вперше була затверджена Законом України (а не відповідною постановою Кабінету Міністрів України), хоча й була прийнята лише у березні 2002 р. Для реалізації довгострокових програм щорічно передбачалося затвердження Планів дій, які деталізували заходи та уточнювали базові показники ринку праці.

Названі програми передбачали заходи щодо сприяння зайнятості та соціального захисту населення, як-от стабілізація сфери прикладання праці (включаючи стабілізацію реального сектора економіки), розвиток малих підприємств, нетрадиційні форми і види зайнятості, організація оплачуваних громадських робіт, сприяння зайнятості населення, яке проживає у сільській місцевості, професійна підготовка та перепідготовка вивільнюваних працівників і незайнятого населення, організація роботи з професійної орієнтації, забезпечення зайнятості жінок, молоді та інших соціально незахищених категорій населення, а також надання матеріальної допомоги

безробітним і членам їх сімей та інше. Заходи програм 1997–2000 рр. та 2001–2004 рр. стали більш проринковими порівняно з попередніми програмами.

Надалі кожна нова урядова політика передбачала розробку та прийняття принципово нових стратегічно-планувальних та програмно-цільових документів, серед яких можна пригадати: Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 р., схвалені Указом Президента України від 3 серпня 1999 р. № 958/99 [126]; Державну цільову програму роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 рр., затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1016 [38]; Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 р., схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 липня 2009 р. № 851–р [131]; Основні напрями реалізації державної політики зайнятості на 2010–2011 рр., схвалені Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2010 р. № 831 [120]; Програму сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 р., затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2012 р. № 1008 [122], а також Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, яким схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [130].

Незважаючи на нібито велику кількість наявних в цій сфері програмно-цільових та стратегічно-планувальних документів, єдиного нормативного бачення на довгострокову перспективу й досі не має ані на центральному, ані на місцевому рівнях.

Отже, хронічне недовиконання наявних програмно-цільових заходів переконує в необхідності вироблення та прийняття *Національної доктрини забезпечення зайнятості населення* як сукупності основоположних настанов і принципів, стратегічних орієнтирів та цілковитого бачення реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

2.2. Публічна адміністрація в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення

Невід'ємною умовою ефективного функціонування механізму реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення, соціального захисту кожного у разі настання безробіття є нормативно визначена, цілеспрямована та соціально орієнтована діяльність публічної адміністрації, побудована на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів.

Будучи складовою частиною державної політики соціально-економічного розвитку країни, діяльність публічної адміністрації передбачає вирішення багатокomпонентних завдань, спрямованих на досягнення не тільки кількісних цільових орієнтирів, але й здійснення якісних змін економіки та розвиток людського капіталу [41, с. 82; 153, с. 104–114]. Визначальна роль у цьому процесі належить публічній адміністрації, яка слугує тим зв'язуючим елементом, що дозволяє вирішувати проблеми зайнятості в інтересах людини, розширювати його ?? її права на працю і розвиток особистості.

Засади публічного адміністрування досліджуваною сферою, насамперед, визначено Конституцією України, де у статті 43 зазначено, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю. До того ж у Конституції України закладено обов'язок держави гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Названі положення знайшли розвиток Вказані положення було конкретизовано в Законі України «Про зайнятість населення», де одним із

принципів, на яких базується державна політика зайнятості населення, є відповідальність держави за її формування та реалізацію. Таку відповідальність держава має через безпосереднє здійснення публічного адміністрування у сфері зайнятості населення, що покладається на певне коло суб'єктів, які за своїм адміністративно-правовим статусом можуть також називатися органами публічної адміністрації. До останніх переважна більшість вчених відносить ті органи, які не входять до «публічної адміністрації» організаційно, але виконують делеговані нею функції, в тому числі й публічної влади [62, с. 27–31].

Слід зауважити, що публічну адміністрацію вчені вважають системою організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень та забезпечують виконання закону і здійснюють інші публічно-управлінські функції [191, с. 116–119].

Навіть надання публічною адміністрацією сервісних послуг не позбавляє її відповідного статусу та повноважень. Пряму вказівку на складові публічного адміністрування у вигляді відповідних суб'єктів закріплено у статті 17 Закону України «Про зайнятість населення», де зазначено, що формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення забезпечують у межах своїх повноважень Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Отже, вперше слід сказати про Верховну Раду України, яка, як законодавчий орган влади, відповідно до Конституції України наділена повноваженнями щодо прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання, визначення засад внутрішньої політики, затвердження

загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, серед яких і у сфері зайнятості населення.

У названій сфері публічне адміністрування здійснює також Голова Держави ?? щось одне Президент України, хоча його Закон України «Про зайнятість населення» залишив поза увагою. Водночас він видає укази й розпорядження, що є обов'язковими для виконання на усій території держави. Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів, які визначають вектори розвитку сфери зайнятості населення. Серед них, зокрема, можна назвати Укази Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [130], від 3 серпня 1999 року № 958/99 «Про Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року» [126]. У щорічній доповіді у Верховній Раді України Президент України доводить до відома народним депутатам стан реалізації державної політики у сфері зайнятості населення.

Провідним суб'єктом публічного адміністрування сферою зайнятості населення є органи виконавчої влади на чолі із Кабінетом Міністрів України.

Конституція України у статті 113 визначає, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [70]. Наведені положення Основного Закону дістають подальшої конкретизації у нормах Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України», який визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України [124]. Про загальний характер компетенції цього органу дозволяє твердити зміст основних завдань Кабінету Міністрів України, визначених у статті 2 чинного Закону «Про Кабінет Міністрів України», а на колегіальність як один із принципів діяльності Кабінету Міністрів України прямо вказано у статті 3 [124].

Як вбачається з нормативно-правових актів, які визначають повноваження державних органів, законодавцем під час визначення компетенції органу окреслюються повноваження зі вказівкою на конкретні

сфери діяльності [163, с. 195]. Зокрема, у Розділі IV «Компетенція Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» основні повноваження цього органу визначені у багатьох сферах публічного адміністрування, зокрема й під час забезпечення прав і свобод людини та громадянина, одним із яких є право громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття.

Статтею 17 Закону України «Про зайнятість населення» визначено, що Кабінет Міністрів України розробляє і затверджує основні напрями реалізації державної політики у сфері зайнятості населення на середньостроковий період, у яких визначаються шляхи та способи вирішення проблем зайнятості населення і передбачаються заходи з консолідації зусиль усіх сторін соціального діалогу, спрямованих на регулювання процесів, що відбуваються на ринку праці, для підвищення рівня зайнятості населення. При цьому основні напрями реалізації державної політики у сфері зайнятості населення розробляються на підставі основних прогностичних параметрів соціально-економічного розвитку України, державних, галузевих та регіональних програм у частині їх впливу на сферу зайнятості населення, на розвиток трудового потенціалу з визначенням механізму їх реалізації [118].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення є Міністерство соціальної політики України, що наділено широким спектром повноважень у досліджуваній сфері, зокрема забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо

пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [121].

Особливістю сучасної системи суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення є те, що Законом України «Про зайнятість населення» визначено два органи, що забезпечують виконання основних напрямів реалізації державної політики у названій сфері – центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. Якщо в першому випадку зрозуміло мова йде про Міністерство соціальної політики України, то з другим виникає цікава ситуація.

Центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, у вказаному законі присвячено цілий розділ, де його завданнями визначено:

- 1) реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції;

2) внесення пропозицій міністру – керівнику центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики щодо формування державної політики у сфері зайнятості населення;

3) сприяння громадянам у підборі підходящої роботи;

4) надання роботодавцям послуг із добору працівників;

5) участь в організації проведення громадських та інших робіт тимчасового характеру;

6) сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, зокрема шляхом надання індивідуальних та групових консультацій;

7) участь у реалізації заходів, спрямованих на запобігання масовому вивільненню працівників, профілактика настання страхового випадку, сприяння мобільності робочої сили та зайнятості населення в регіонах з найвищими показниками безробіття, монофункціональних містах та населених пунктах, залежних від містоутворюючих підприємств;

8) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці;

9) проведення професійної орієнтації населення;

10) додаткове сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці;

11) здійснення контролю за використанням роботодавцями та безробітними коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, яку було ліквідовано згідно із Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення», є Державна служба зайнятості [39].

Державну службу зайнятості України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, було створено на підставі Закону України «Про зайнятість

населення» від 05.07.2012 № 5067–VI. Водночас уже в 2014 р. її було ліквідовано, проте Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення» встановлено, що органи державної служби зайнятості продовжують виконувати завдання та функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, а також функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Законодавець, виключивши із законів України про зайнятість населення та страхування від безробіття норми, якими визначався статус державної служби зайнятості як центрального органу виконавчої влади, фактично повернувся до системи управління в цій сфері, що існувала до 1 січня 2013 року, через мережу центрів зайнятості – державних установ. Було встановлено статус державної служби зайнятості як системи державних установ, що передбачає покладання на неї функцій виконавчої дирекції Фонду (як це було передбачено протягом 2001–2012 рр.).

На сьогодні державна служба зайнятості є активним посередником на ринку праці між роботодавцями і шукачами роботи, яка на безоплатній основі надає послуги з пошуку підходящої роботи та підбору персоналу, а також соціальні послуги з державного соціального страхування на випадок безробіття та здійснює виплату матеріального забезпечення у зв'язку з тимчасовою втратою роботи.

Водночас назвати її центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, досить важко. Згідно з наказом Міністерства соціальної політики України від 15.12.2016 р. № 1543 «Про затвердження Положення про державну службу зайнятості» Державна служба зайнятості є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України. Вона складається з Державної служби зайнятості (Центрального апарату), Центру зайнятості Автономної

Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості, міських, районних і міськрайонних центрів зайнятості, Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, професійно-технічних навчальних закладів державної служби зайнятості, інших навчальних закладів державної служби зайнятості, а також підприємств, установ, організацій, утворених цією службою.

Діяльність державної служби зайнятості здійснюється під керівництвом Міністерства соціальної політики, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. За функціональною спрямованістю структура центрів зайнятості місцевого (базового) рівня визначається їх головним завданням – сприяння у працевлаштуванні незайнятим громадянам і надання допомоги роботодавцям у заповненні вакантних робочих місць. У структурі центрів головну роль відіграють підрозділи працевлаштування і взаємодії з роботодавцями. При цьому підрозділ, що відповідає за організацію взаємодії з роботодавцями, також працює з інформацією про вакансії. Природно, що в тих центрах зайнятості, де штатна чисельність не дозволяє створити подібні відділи, виконання вказаних функцій покладається на окремих спеціалістів [17].

Слід наголосити, що у третьому розділі Закону України «Про зайнятість населення» визначно не лише завдання, але також і функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, проте перелік функцій удвічі більший, ніж завдань, хоча, як правильно стверджують С. В. Ківалов та Л. Р. Біла, функції є «основними напрямками діяльності державних органів для виконання завдань державного управління» [53, с. 31]. Тому доречним було б переглянути зміст функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, у бік чіткого нормативного визначення їх як основних напрямів діяльності цього органу.

Що стосується повноважень Державної служби зайнятості, то аналіз положень статті 22 Закону України «Про зайнятість населення» дозволяє поділити їх на:

1) *організаційні* (здійснює управління та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття в межах затвердженого бюджету);

2) *професійно-орієнтаційні* (організовує професійне навчання зареєстрованих безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці; організовує роботу з підтвердження професійної кваліфікації за результатами неформального професійного навчання за робітничими професіями);

3) *інформаційно-аналітичні* (забезпечує функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи, зокрема формує базу даних про вільні робочі місця (посади) на підставі інформації, що надійшла від роботодавців та суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні; інформує населення, органи виконавчої влади та навчальні заклади про попит та пропонування робочої сили на ринку праці, права та гарантії у сфері зайнятості населення у разі настання безробіття);

4) *міжнародного співробітництва* (бере участь у здійсненні міжнародного співробітництва для вирішення проблем зайнятості населення, соціального захисту громадян від безробіття та трудової міграції);

5) *науково-дослідні* (бере участь у виконанні наукових досліджень з питань зайнятості населення, функціонування ринку праці та соціального захисту населення від безробіття, вивчає міжнародний досвід з метою запровадження інноваційних форм сприяння зайнятості населення, є замовником наукових праць, досліджень і методичного забезпечення);

6) *дозвільно-реєстраційні* (видає роботодавцям дозволи на застосування праці іноземців та осіб без громадянства з веденням обліку таких дозволів);

7) *контрольно-наглядові* (здійснює контроль за використанням коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, застосовує в установленому законодавством порядку фінансові санкції та накладає адміністративні штрафи);

8) *надання соціальних послуг* (забезпечує надання соціальних послуг та виплату матеріального забезпечення відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»);

9) *розслідування страхових випадків* (проводить розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, та Пенсійним фондом України. Таке розслідування здійснюється шляхом звіряння даних, зазначених у документах страхувальника, з базою даних центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, та Пенсійного фонду України, а в разі потреби – шляхом проведення виїзних планових та позапланових перевірок страхувальників) тощо.

Діяльність Державної служби зайнятості, як централізованої системи державних установ, спрямована на вирішення, як бачимо, широкого кола завдань. У 2018 р. Державна служба зайнятості досягла таких результатів:

працевлаштовано 826 тис. осіб, що на 6 % більше, ніж у 2017 р., до того ж 51 % з них було працевлаштовано оперативно, до надання статусу зареєстрованого безробітного;

збільшено на 10 % (до 1,1 млн) кількість вакансій у базі даних служби зайнятості;

кількість роботодавців, які співпрацювали з центрами зайнятості, становила понад 200 тис., що на 10 % більше, ніж у 2017 р.;

у системі служби зайнятості створено 83 підрозділи з рекрутингу, які сприяли працевлаштуванню понад 20 тис. осіб;

здійснено оптимізацію структури служби, а більшість адміністративно-господарських функцій передано з базового на регіональний (обласний) рівень, що дозволило збільшити кількість працівників, які надають соціальні послуги, з 59 % до 75 % від загальної чисельності персоналу;

637 тис. осіб, які були зареєстровані як безробітні, пройшли профілювання;

1,5 тис. осіб отримали соціальний супровід за підходом кейс-менеджменту після працевлаштування;

майже 5 тис. осіб проходили професійне навчання із застосуванням елементів дистанційного та дуального навчання;

опрацьовано 25 тис. звернень на телефонну «гарячу лінію» служби;

створено новий інтернет-ресурс служби зайнятості, що дозволило збільшити кількість користувачів до 1,1 млн осіб, а також зареєструвати електронні кабінети 93 тис. роботодавців та 88 тис. шукачів роботи;

проведено електронне опитування роботодавців щодо перспективної потреби в працівниках за конкретними професіями, у якому взяли участь 12 тис. роботодавців.

Роль служб зайнятості у працевлаштуванні кваліфікованої робочої сили можна розглядати як один з компонентів всієї системи використовуваних заходів. Успішному виконанню службами зайнятості своїх функцій на ринку кваліфікованої праці може сприяти посилення їх аналітичних функцій, що полягатиме в аналізі стану і прогнозі ринку праці, дослідженні напрямків структурних зрушень в економіці й потреб у кваліфікованій праці, підвищенні ролі технологічних і консультаційних послуг. Основним інструментом політики зайнятості у сфері впливу на професійно-кваліфікаційний склад економічно активного населення повинні стати щорічні програми професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних, що розробляються регіональними службами

зайнятості. Головний акцент у таких програмах доцільно, на наш погляд, зробити на таких напрямках:

- регулярний моніторинг професійно-кваліфікаційної структури працівників, що вивільняються і безробітних, узагальнення накопиченої інформації на рівні регіону. Це необхідно для аналітичних і прогнозних оцінок ринку праці і прийняття адекватних заходів щодо вдосконалення системи профнавчання безробітних;

- продовження роботи щодо формування блоків програмних заходів, орієнтованих на професійну підготовку та перепідготовку безробітних, що особливо потребують соціальної підтримки, з виділенням окремого блоку для осіб, які не мають професії;

- розширення організаційних заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації, донавчання і перепідготовку вивільняються або перебувають під загрозою звільнення робітників. ??? чогось бракує

Зауважимо, що завдання державного регулювання зайнятості населення в сучасних умовах у напрямку посилення ролі державної служби зайнятості у здійсненні заходів активної політики сприяння зайнятості населення шляхом реформування її діяльності пріоритетним вважають 56,7 % опитаних нами респондентів – це сумарна кількість відповідей за маркерами «безумовно так» – 20,4 % та «скоріше так» – 36,63 %. Навпаки, кількість тих, хто не вважає завдання державного регулювання пріоритетними, становить 32,6 %, тобто третину усіх опитаних (це також сумарний показник за маркерами «скоріше ні» – 23,9 % та «безумовно ні» – 8,7 %). Не відповіли на запитання 10,8 %.

Крім Державної служби зайнятості разом з її територіальними органами, відповідальність за виконання основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення покладається також на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Саме на цих суб'єктів публічного адміністрування сферою

зайнятості населення покладається обов'язок щодо координації роботи із здійснення заходів, передбачених програмами зайнятості населення на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Зокрема, згідно із статтею 18 Закону України «Про зайнятість населення» територіальні та місцеві програми зайнятості населення розробляються саме місцевими державними адміністраціями та подаються на затвердження Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам. Такі програми спрямовані на реалізацію основних напрямів державної політики у сфері зайнятості населення в регіонах та є складовими програм їх соціально-економічного розвитку. У них визначаються основні показники ринку праці та заходи, спрямовані на збалансування попиту і пропонування робочої сили на територіальних ринках праці, соціального захисту безробітних, забезпечення зайнятості громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Такий підхід законодавця є досить правильним, зважаючи на те, що саме місцеві органи влади, як ніхто, мають необхідну інформацію про стан ринку праці на відповідній території, дотримання прав громадян на соціальний захист у разі настання безробіття, професійного навчання зареєстрованих безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці, показників попиту та пропонування робочої сили тощо.

Попри вагому роль, відведену державним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації державної політики зайнятості населення, на жаль, завдання, функції та повноваження Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики, інших центральних органів виконавчої влади, зокрема з питань фінансів та економічного розвитку, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Законі України «Про зайнятість населення» не визначені. Хоча не можна забувати й про галузеві центральні органи виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики зайнятості населення в певній сфері (наприклад, Міністерство освіти і науки

України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України та ін.).

Визначаючи роль публічної адміністрації у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення, не можна також забувати про органи соціального діалогу у сфері зайнятості. Зокрема, статтею 19 Закону України «Про зайнятість населення» визначено, що для підготовки погоджених рішень щодо здійснення політики зайнятості можуть створюватися координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з професійної орієнтації та інші органи соціального діалогу. До останніх можна також віднести професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання тощо.

Отже, публічне адміністрування у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення являє собою розгалужену сукупність суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування), самоврядних організацій та органів громадського самоврядування, які здійснюють на постійній основі цілеспрямований вплив на відповідну сукупність правовідносин, що виникають у зв'язку з реалізацією кожним громадянином права на працю та соціальний захист у разі настання безробіття.

Особливість діяльності публічної адміністрації у сфері зайнятості населення полягає в тому, що вона подана суб'єктами, які:

1) *безпосередньо забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення:* а) вищі органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); б) центральні органи виконавчої влади загальної (галузеві міністерства та відомства) і спеціальної (Міністерство соціальної політики України, Державна служба зайнятості) компетенції; в) місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації); г) суб'єкти делегованих

повноважень (органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права);

2) *сприяють реалізації державної політики зайнятості населення* (координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з професійної орієнтації та інші органи соціального діалогу).

Головні функції органів публічного адміністрування щодо здійснення політики зайнятості населення, на думку вчених, полягають у: визначенні мети і завдань державного управління зайнятостю населення; формуванні стратегії, поточних і довгострокових програм зайнятості; координації інтересів всіх суб'єктів державного управління процесом зайнятості; стимулюванні процесів соціально-економічного розвитку для вирішення проблем зайнятості; моніторингу й аналізу результатів політики зайнятості; контролі виконання визначених завдань [26, с. 195; 82, с. 260–263].

Незважаючи на нібито розгалужену сукупність суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення, назвати їх повноцінною системою наразі складно, враховуючи прогалини у законодавчому закріпленні завдань, функцій та повноважень окремих з них, перманентними змінами у правовому статусі Державної служби зайнятості, відсутність належної взаємодії між складовими елементами системи і т.д.

Тому підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення на всіх її рівнях вбачається за рахунок:

– підвищення статусу державної служби зайнятості шляхом реорганізації її в Національне агентство з питань зайнятості населення, що сприятиме підвищенню гнучкості та мобільності в наданні послуг населенню, реалізації права кожного на працю та соціальний захист від безробіття (серед вчених лунають також пропозиції щодо створення на державному рівні регуляторного комітету з контролю за проведенням заходів у сфері зайнятості по регіонах, окремим напрямом діяльності якого повинно

стати усунення кризового становища регіонів у сфері зайнятості [93, с. 105–107]);

– визначення правового статусу координаційних комітетів сприяння зайнятості населення, адже імперативна норма щодо їх утворення існує (стаття 19 Закону України «Про зайнятість населення»), а норм, що визначали би призначення, функції, завдання, повноваження та порядок їх утворення, дотепер немає;

– співпраці Державної служби зайнятості з іншими органами соціального захисту на місцевому рівні. Досвід країн ЄС та СНД свідчить, що в умовах низької активності на ринку праці службам зайнятості може бути ?? необхідно буде розширити функції за межі стандартного підбору кадрів та посередництва, об'єднуючи зусилля з усіма місцевими службами соціального захисту для того, щоб розширити «наставництво» та супроводження осіб/груп, яким може не вистачати впевненості чи стимулів для реєстрації в органах Державної служби зайнятості. Такі заходи можуть включати спільне використання баз даних, спільну роботу з отримувачами соціальної допомоги тощо. Напрямок співробітництва на локальному рівні набуває надзвичайної важливості у зв'язку із загальним реформуванням моделі публічного адміністрування, що передбачає зокрема децентралізацію та збільшення повноважень місцевих органів та громад;

– законодавчого врегулювання діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні, яка не потребує отримання дозволу та не підлягає ліцензуванню. Необхідно узгодити норми національного законодавства щодо отримання дозволу суб'єктами господарювання, які наймають працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця та розробити систему ліцензування та сертифікації для суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні.

2.3. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері зайнятості населення

Змістовність процесів формування та реалізації державної політики зайнятості населення цілком залежить від ефективного застосування адміністративно-правових засобів. Останні мають певні особливості, що виділяють їх серед інших юридично схожих явищ, а саме: їх передбаченість чинним законодавством; їх суто безпосередній вплив на поведінку людей; застосування їх здійснюється в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності [111, с. 83].

Адміністративно-правові засоби перетинаються з кримінально-правовими, фінансово-правовими, економічними заходами, різноманітними методами організаційно-масової діяльності, а відтак складають цілісну систему, є багатоманітними, взаємопов'язаними і взаємозалежними [63, с. 44–48]. «Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, – наголошує А. Т. Комзюк, – обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання їх і створюють умови для належного забезпечення здійснення, (визначеної мети) сприяють досягненню бажаних, очікуваних результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями і компетенцією органу (посадової особи), який діє в даній ситуації» [63, с. 44–48].

З етимологічної позиції слово «засіб» означає «прийом; спосіб; якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі» [24, с. 326].

Звертаючись до теорії права, слід сказати, що до правових засобів прийнято відносити юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правостановлюючі веління і приписи, акти правозастосовчих органів і т.п. [5., с. 12–19]. З цього приводу досить слушно наголошує С. С. Алексєєв про те, що «правові засоби є не просто інструменти вирішення тих чи інших

соціальних завдань, що існують поряд з іншими і допускають різні альтернативи. Соціально-політичний зміст постановки проблеми про правові засоби полягає в тому, що вони є не лише соціальною необхідністю, своєрідною об'єктивною закономірністю, а й оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, які стоять перед суспільством, способом, що виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин. Використання правових засобів у практичному житті означає, що саме так слід застосовувати юридичний інструментар для вирішення різних соціальних завдань, щоб було досягнуто ефекту, який реалізує соціальну цінність, силу права, його місію бути стабілізуючим чинником, що приборкує та утихомирює і, як наслідок, забезпечує: а) надійність та стійкість відносин, що складаються; б) кореляцію регулювання із суб'єктивними правами; в) сувору регламентацію і водночас гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; г) комплекс способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; д) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми і механізми, спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях. Правові засоби можуть збігатися, а можуть і не збігатися з феноменами, які традиційно виділяються в юридичній науці. Однак у всіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу» [6, с. 155].

Відтак правильно стверджують вчені, що правові засоби «утворюють цілісний, системний юридичний механізм, що забезпечує урегульованість всієї сукупності суспільних відносин, які є предметом правового регулювання» [185, с. 244–245].

У системі правових засобів забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення провідна роль належить засобам адміністративного права, які є спеціальними правовими (законними) діями та способами,

застосовуваними для досягнення запланованого результату у сфері тих чи інших адміністративно-правових (управлінських) відносин [179].

Будь-який напрям державної політики, в тому числі й у сфері забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, не можливий без застосування широкого розмаїття правових засобів. Вони фактично є інструментом або певною методикою, що детермінують перехід від стратегічної мети та окреслених завдань до реальних дій та юридично значущих результатів. Іншими словами, якщо форми реалізації державної політики зайнятості населення відповідають на запитання, в чому знаходиться вираження державна політика зайнятості, то засоби якраз відповідають – за допомогою чого?

Саме за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [60, с. 31].

Отже, значущість адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення важко переоцінити, адже вона зумовлена їх здатністю впливати на різні суспільні відносини, спрямовані на:

- створення умов для розвитку економіки та сприяння створенню нових робочих місць;
- задоволення попиту пріоритетних галузей економіки у висококваліфікованих працівниках;
- посилення мотивації до легальної і продуктивної праці;
- активізацію підприємницької ініціативи та самостійної зайнятості населення;
- удосконалення системи професійного навчання з урахуванням інтересів особистості, потреб економіки та ринку праці;

- сприяння підприємствам, установам та організаціям незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання у професійному розвитку працівників;
- збалансування попиту і пропонування щодо обсягу та рівня кваліфікації робочої сили на ринку праці шляхом системного прогнозування потреб економіки;
- забезпечення створення рівних можливостей для реалізації суб'єктами господарювання інфраструктурних проєктів та цільових програм, що фінансуються за рахунок державних коштів;
- координацію та контроль діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні;
- повернення безробітних до продуктивної зайнятості;
- міжнародне співробітництво у сфері забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном;
- взаємодію органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців та професійних спілок з метою забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості, зокрема здійснення заходів щодо сприяння зайнятості населення;
- забезпечення ефективного та цільового використання коштів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення;
- забезпечення співпраці центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, інших посередників з працевлаштування та установ соціальної, професійної і трудової реабілітації осіб з інвалідністю, центрів соціальних служб для молоді;
- захист внутрішнього ринку праці шляхом регулювання залучення до роботи іноземних працівників тощо [118].

Будучи відносно самостійною, система адміністративно-правових засобів, використовуваних у досліджуваній сфері, неоднорідна за характером

складових її елементів. Визначенню обсягу та здійсненню характеристики засобів, які входять до неї, сприятиме їх класифікація. Визначаючи критерії останньої, слід виходити з її призначення: по-перше, систематизувати, впорядкувати досліджуваний матеріал; по-друге, охопити якомога більшу кількість досліджуваних об'єктів; по-третє, виявити їх якісні характеристики. Однією з найважливіших якісних характеристик адміністративно-правових засобів реалізації державної політики зайнятості населення є, на наш погляд, наслідки їх застосування, а саме досягнення конкретно визначеної мети – забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості. Застосування одних засобів пов'язано із покладанням на визначеного суб'єкта певних правообмежень, додаткових обов'язків тощо. Інші адміністративно-правові засоби позбавлені примусової властивості. При цьому його відсутність не змінює імперативного характеру правового впливу. Приписи, що містяться в них, так само є обов'язковими до виконання з тією лише різницею, що вони не породжують названих вище наслідків.

Загалом, питання наукової класифікації адміністративно-правових засобів становить інтерес, перш за все, з огляду на те, що в ході такої класифікації стають особливо очевидними елементи недосконалості законодавства, які в свою чергу можуть бути однією з важливих причин його неефективного застосування.

У правничій науці відсутній єдиний підхід до класифікації адміністративно-правових засобів. Вчені по-різному поділяють адміністративно-правові засоби, а саме на: 1) первинні (прості) і комплексні [32, с. 13]; 2) загальнообов'язкові правила, засоби переконання, засоби примусу [142, с. 29–31]; 3) крім вказаних вище, додають ще засоби контролю та відновлювальні засоби [94, с. 171]; 4) засоби переконання і примусу [181, с. 11]; 5) правові та організаційні [132]; 6) засоби адміністративно-правової охорони, діяльності правоохоронних органів та регулювання цивільно-правового обігу [113, с. 15–16]; 7) засоби дозвільної та управлінської природи [198, с. 155] тощо.

На сьогодні реалізація державної політики забезпечення зайнятості населення передбачає активне застосування певного набору адміністративно-правових засобів, серед яких зокрема:

1. *Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення нормативно-правового характеру*, пов'язані із законодавчим забезпеченням діяльності публічної адміністрації щодо повноцінної реалізації громадянами права на працю та соціальний захист від безробіття.

Значення, цілеспрямованість, особливості змісту і порядок застосування адміністративно-правових засобів закріплені адміністративним законодавством України (законами та урядовими постановами), а свій розвиток і деталізацію вони отримують ?? можливо так краще конкретизують і деталізують їх у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування [64, с. 123].

Ефективність законодавчої діяльності у сфері зайнятості населення визначається ступенем досягнення цілей, які залежать від того, якою мірою і наскільки точно в законі враховані й відображені соціальні фактори чинники проблемної ситуації, що вимагає законодавчого дозволу [80, с. 25].

Характер проведеної державою політики, здатність державної влади вибудувати адекватну нагальним потребам і довгостроковим перспективам суспільного розвитку стратегію соціальних перетворень прямо залежить від застосування нормативно-правових засобів як інструментів реалізації державної політики, так і права громадян на працю та їх соціальний захист.

Реалізація державної політики забезпечення зайнятості населення здійснюється шляхом застосування адміністративно-правових засобів нормативно-правового характеру шляхом видання нормативних актів управління та видання індивідуальних (ненормативних) актів управління [4, с. 218–219; 13, с. 122]. Тобто у процесі адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення уповноважені суб'єкти мають право видавати правові акти двох основних

видів – нормативні та індивідуальні. Основне призначення нормативних актів – виконання й деталізація законів та указів Президента України, які закладають правовий режим управління демографічними процесами. Їх дія розрахована на довгострокове та багаторазове застосування [155]. Завдяки наявності цих повноважень суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення мають можливість оперативно впливати на підвідомчу їм сферу суспільного життя [144, с. 116].

У цьому сенсі засоби правореалізації – це різні акти фактичного втілення нормативно-правових приписів у життя. До їх числа відносять засоби-документи (рішення суду, заяви, скарги, накази, договори і т.п.) і засоби-дії (правомірні вчинки – у формі дотримання, виконання, використання і застосування).

Перетворення, що відбуваються в Україні, неминуче накладають відбиток на її правову систему. Адекватно цілям проведених реформ змінюються й цілі правового регулювання, а тому повинні змінюватися і засоби їх досягнення, за допомогою яких, власне, й можливе підвищення соціальних цінностей і дієвості юридичних інститутів.

Отже, кожен засіб утворює деякий комплекс дій юридичного характеру, внаслідок чого воно піддається законодавчому регулюванню порядку оформлення, визначення змісту, способів і термінів здійснення [133, с. 97].

2. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення організаційно-управлінського характеру розв'язують вирішують організаційні, технічні, економічні і соціальні задачі завдання. Для них характерні:

– прямий вплив на керівний об'єкт із визначенням його найближчих задач завдань, порядку і строків їх виконання, обсягів і видів необхідних ресурсів, а також організаційних умов виконання завдання;

- однозначність вирішення конкретного завдання, що має обов'язкову силу для виконавця;
- обов'язковий характер відповідних розпоряджень і вказівок, невиконання яких розглядається як пряме порушення трудової дисципліни і тягне за собою певні стягнення.

Головна роль адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення організаційно-управлінського характеру полягає у створенні державних і недержавних центрів зайнятості населення, інформаційному забезпеченні ринку праці як для підприємців, так і найманих працівників, центрів консультаційних, юридичних послуг у сфері праці, систем професійної орієнтації для молоді, навчальних центрів у системі професійної освіти [22, с. 137–141].

Адміністративно-правові засоби організаційно-управлінського характеру впливають на сферу зайнятості населення через систему нормативно-правових актів, що регулює трудові відносини в державі, починаючи з права на працю, тривалості робочого дня, встановлення періоду трудового життя громадянина, захисту прав трудящих і закінчуючи нормативами, стандартами, обмеженнями, методичними рекомендаціями та порядками в конкретних вузьких сферах трудових відносин (це стосується й системи найму працівників, укладення трудових договорів, визначення квот на мігрантів, створення сприятливих умов їх трудової діяльності й життя, обов'язкових відрахувань до фондів підтримки зайнятості населення, нормативів соціальних гарантій та ін.) [16].

3. *Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики зайнятості населення інформаційно-консультаційного характеру* слугують інформаційно-роз'яснювальним інструментом дотримання прав громадян у вказаній сфері. При цьому потреба в удосконаленні інформаційної підтримки державної політики забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття підтверджується даними соціологічного опитування, зокрема, на думку респондентів, така підтримка необхідна,

насамперед, у частині прийняття «Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему забезпечення зайнятості населення» – 62,1 % (не згодні з цим 32,3 %) та у частині чіткого визначення у статті 23 Закону України «Про зайнятість населення» мети, завдань та структури Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, переліку інформації, що має надходити до системи, порядок її використання та захисту – 58,1 % (цю позицію не підтримують 29,0 %).

Інформаційна діяльність служби зайнятості також передбачає інформування громадян про стан на ринку праці та рівень безробіття в країні через засоби масової інформації, інформаційний офіційний вебсайт. На офіційному вебсайті Державної служби зайнятості міститься інформація про пропозиції та попит на ринку праці по різних регіонах держави. Громадяни мають можливість в он-лайн режимі зареєструвати своє резюме та здійснити пошук підходящої вакансії [8].

Особливістю законодавства у сфері забезпечення зайнятості населення є виділення у Законі України «Про зайнятість населення» окремих норм, присвячених створенню Єдиної інформаційно-аналітичної системи в цій надзвичайно важливій сфері. Однак попри те, що у законі цьому питанню присвячено окрему 23 статтю, велика частина важливих питань залишається дотепер недостатньо врегульованою.

Призначенням Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, є функціонування її для:

- 1) інформаційної підтримки реалізації державної політики у сфері зайнятості населення;
- 2) створення цілісної системи інформаційної взаємодії державних органів влади, що здійснюють заходи щодо сприяння зайнятості населення;
- 3) проведення моніторингу ринку праці, аналізу попиту та пропонування робочої сили;

4) забезпечення виконання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, покладених на нього функцій та завдань.

До Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, включається інформація, що надійшла від його територіальних органів у процесі своєї діяльності, зокрема від громадян, роботодавців, суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, та органів державної влади. Інформація з цієї системи надається та використовується відповідно до Законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних».

Слід зауважити, що норми стосовно правового забезпечення функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи забезпечення зайнятості населення є фрагментарними. Ще одним документом, де згадується про цю систему, є постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 30.11.2016 р. № 124 «Про Програму розвитку Єдиної інформаційно-аналітичної системи державної служби зайнятості на 2017–2018 роки». Проте вказаний нормативний акт є більше документом більш програмно-планувального характеру й ніяк не вирішує питання щодо визначення правового статусу системи, її призначення та структури, джерел формування та закріплення переліку інформації, що має включатися до системи, порядку використання інформації з цієї системи та її захисту, відповідальності та інших питань регулювання діяльності такої системи.

Вище викладене свідчить про необхідність вдосконалення інформаційної підтримки державної політики забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття, насамперед в частині:

а) чіткого визначення у статті 23 Закону України «Про зайнятість населення» мети, завдань та структури Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, переліку інформації, що має надходити до системи, порядок її використання та захисту;

б) прийняття «Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему забезпечення зайнятості населення».

4. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення аналітично-прогностичного (моніторингового) характеру тісно пов'язані із попередніми, адже будуються на однакових інформаційних ресурсах та покликані виконувати важливе завдання досліджуваного виду політики, спрямованого на аналіз стану зайнятості населення та показників його безробіття і визначення заходів (в тому числі й на перспективу) щодо впливу на відповідні негативні процеси, що є в суспільстві.

Засоби аналітичного забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення являють собою особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації у сфері управління, політики, економіки тощо. Інструментальний зміст аналітичної діяльності в державному управлінні уточнюється через визначення змісту інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [158, с. 5].

Зміст аналітичного забезпечення державної політики у сфері зайнятості населення визначається через сукупність технологій, методів збору та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу, специфічних прийомів їхньої діагностики, аналізу та синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень [158, с. 5].

З аналітичним забезпеченням, в тому числі й державної політики у сфері зайнятості населення, тісно пов'язаний, а подекуди розглядається як його складова, моніторинг стану зайнятості населення та показників його безробіття. Невипадково одним із важливих завдань Міністерства соціальної політики України є розроблення заходів, спрямованих на подолання бідності,

в тому числі проведення аналітичної роботи з моніторингу показників бідності та соціального розвитку.

Сам термін «моніторинг» (від. лат. *monitor* – той, що контролює [33, с. 214]) означає постійне спостереження за будь-яким явищем, об'єктом з метою співвідношення його стану з бажаним результатом або з первинним уявленням [150].

Загалом вчені моніторинг ототожнюють із спостереженням за станом яких-небудь об'єктів [81, с. 87], хоча іноді може розглядатися: або як спосіб дослідження реальності, що використовують у різних науках, або як спосіб забезпечення сфери управління різними видами діяльності за допомогою надання своєчасної і якісної інформації [18], або як відстеження процесів або тенденцій з метою своєчасної оцінки виникаючих ситуацій» [71, с. 293].

Отже, моніторинг у сфері реалізації державної політики зайнятості населення слід розглядати як постійне спостереження за процесом державного гарантування захисту прав громадян на працю та соціального захисту від безробіття шляхом постійного, систематичного збору інформації про стан зайнятості населення в певній сфері з метою виявлення відповідності очікуваному результату, а також його прогнозування.

Попри те, що у статті 23 Закону України «Про зайнятість населення» наведені положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему Державної служби зайнятості, моніторингу, як важливій його складовій, приділено поверхову увагу, лише зазначено, що згадана система функціонує для проведення моніторингу ринку праці, аналізу попиту та пропонування робочої сили. Водночас саме моніторинг являє собою систематичний збір інформації з метою спостереження і контролю за розвитком сфери зайнятості населення, сприяє виробленню довгострокової стратегії її розвитку, налагодженню взаємодії між центральною владою та регіонами в напрямі забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

З урахуванням важливості та перспективності застосування моніторингових заходів на вітчизняному ринку праці доцільним є підвищення ефективності його законодавчого забезпечення в Україні, насамперед шляхом доповнення Закону України «Про зайнятість населення» *статтею 23–1 «Державна система моніторингу у сфері зайнятості населення та трудової міграції»*, викласти положення про те, що названа система виконуватиме інформаційно-аналітичну і прогностичну функції шляхом:

- збирання та аналізу статистичної й соціологічної інформації про функціонування ринків праці;
- інформування органів державної влади, громадськості та роботодавців про ті процеси, що відбуваються на ринку праці;
- розробки прогнозів щодо попиту і пропозиції робочої сили;
- участі в підготовці програм зайнятості населення і заходів соціального захисту безробітного населення;
- аналізу змін демографічної ситуації та чинників, що впливають на вказані процеси;
- щомісячного моніторингу проблем зайнятості, проведеного Державною службою статистики, про чисельність економічно активного населення, рівень зайнятості й безробіття в регіонах;
- аналізу фактичних даних про середньооблікову чисельність зайнятих в економіці за видами економічної діяльності за останні роки;
- оцінці факторних умов виникнення стійких тенденцій на ринку праці в регіоні;
- оцінці стану трудових ресурсів, поточної та прогностичної інформації про чисельність економічно активного населення, склад трудових ресурсів, розподіл зайнятих по галузях економіки, даних аналізу ринку праці, показників зайнятості та безробіття, а також моніторингу ефективності реалізації програм зайнятості тощо.

5. *Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення дозвільно-ліцензійного характеру.* Одним із шляхів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення Закон України «Про зайнятість населення» у статті 16 визначає ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, що регулюється також Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [125], «Про зовнішньоекономічну діяльність» [123] тощо.

Окремою проблемою залишається питання задоволення інтересів роботодавців, які мають намір та планують надавати послуги з найму (оренди) працівників, адже правових підстав та конкретних процедур такої діяльності дотепер не визначено.

Іншими словами, мова йде про таку процедуру на ринку праці, як «аутстафінг» (англ. *outstaffing* – позаштатний) – це виведення персоналу за штат компанії. Тобто під час аутстафінгу трудові договори працівниками укладаються не з фактичним роботодавцем, а з посередником (аутстафером). У чинному законодавстві України визначення терміна «аутстафінг» відсутнє. Водночас, зважаючи на зміст частини 1 статті 36 Закону України «Про зайнятість населення», можна визначити аутстафінг як діяльність суб'єктів господарювання, які здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців.

Враховуючи вищевказане, компанії з метою уникнення застосування штрафних санкцій свідомо не отримують дозволи для передання в найм (оренду) працівників до іншого роботодавця (оскільки порядок видачі дозволів не набрав чинності), а лише подають до Державної служби зайнятості України заяви про включення до переліку суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, та суб'єктів господарювання, які здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців [100].

Окремо слід зазначити про законодавче неврегулювання діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у

працевлаштуванні в Україні, яка не потребує отримання дозволу та не підлягає ліцензуванню. Іншими словами, національне законодавство щодо діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні, не відповідає вимогам пункту 2 статті 3 Конвенції МОП № 181, оскільки не потребує отримання дозволу, тобто не підлягає державному регулюванню. Крім того, через неузгодженість законодавчих положень щодо видачі дозволу, діяльність суб'єктів господарювання – роботодавців, які наймають працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця, на сьогодні немає законних підстав [46, с. 20–21].

б. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення реєстраційно-облікового характеру пов'язані із процедурою реєстрації, перереєстрації безробітних та веденням обліку осіб, які шукають роботу. Їх застосування прямо пов'язано із роботою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, та його територіальних органів, на які відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» покладено завдання щодо ведення обліку осіб, які звертаються за сприянням у працевлаштуванні, та наданих їм послуг, а також здійснення реєстрації безробітних та ведення обліку наданих їм послуг.

Також не слід забувати й Порядок реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 792 «Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу», де зазначається, що облік осіб, які шукають роботу, проводиться центром зайнятості незалежно від зареєстрованого місця проживання чи перебування таких осіб.

Процедурі внесення до Єдиної інформаційно-аналітичної системи Державної служби зайнятості персональних даних про особу, яка шукає

роботу, кар'єрний радник сприяє особам, які шукають роботу, в пошуку роботи, плануванні кар'єри шляхом:

- надання консультацій щодо працевлаштування, зокрема інформації про вакантні посади, про заходи для самостійного пошуку роботи, початку підприємницької діяльності;

- консультування про можливості професійної підготовки, перепідготовки, формування та розвитку професійних навичок і компетентностей, які користуються попитом на ринку праці, у тому числі щодо вибору/зміни професії (виду професійної діяльності) та/або можливостей започаткування та провадження підприємницької діяльності;

- проведення профорієнтації, профдіагностики;

- інформування про суб'єкти господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, про застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Для прийняття рішення про надання статусу безробітного кар'єрний радник вносить відомості з документів до Єдиної інформаційно-аналітичної системи Державної служби зайнятості та аналізує персональну картку особи, яка шукає роботу.

Рішення про надання статусу безробітного чи відмову у наданні такого статусу приймається центром зайнятості не пізніше сьомого календарного дня з дня подання особою, яка шукає роботу, заяви про надання статусу безробітного. З рішенням про надання (відмову в наданні) статусу безробітного, визначення розміру і строку виплати матеріального забезпечення на випадок безробіття, відкладення, скорочення тривалості та припинення виплати такого забезпечення особа ознайомлюється під час відвідування кар'єрного радника, про що ставить підпис у відповідному додатку до персональної картки.

Усі обліково-реєстраційні заходи здійснюються також відповідно до Законів України «Про імміграцію», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про біженців та осіб, які потребують

додаткового або тимчасового захисту» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» тощо.

7. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення фінансово-інвестиційного характеру спрямовані на фінансування заходів сприяння зайнятості, додаткове стимулювання мотивації до праці та матеріальну підтримку безробітних та інших категорій осіб. Адміністративно-правові засоби фінансово-інвестиційного характеру впливають через прибуток і стимулюючи економічні інтереси суб'єктів господарювання, де серед механізмів виділяються як найбільш ефективні оподаткування, пільгове кредитування, інструменти тарифної політики, а також бюджетної політики, спрямовані на створення і збереження робочих місць, професійне навчання кадрів, підтримку інноваційних галузей тощо.

Окремою проблемою на ринку праці було й залишається низька заробітна плата, що особливо загострює проблему відпливу кваліфікованої робочої сили за кордон. Наприклад, за експертними даними, з України за її межі виїхало приблизно три мільйони працівників [114]. Проте є підстави вважати, що сьогодні ця цифра набагато більша. Тим часом відплив кваліфікованих працівників за кордон позначається на дисбалансі між попитом і пропозицією на кваліфіковану робочу силу на вітчизняному ринку праці, а тому знижує розвиток національної економіки, негативно впливає на демографічну ситуацію в країні.

З іншого боку, низький рівень заробітної плати не сприяє зацікавленості працівників у досягненні високих кінцевих результатів праці, зменшує мотивацію до праці. Розмір грошової винагороди має залежати лише від кількості та якості застосованої праці кожного працівника, тоді вона матиме стимулюючий вплив. У моделі соціалізації ринку праці та сфери

зайнятості населення реформа оплати праці має бути здійснена на основі визначення реальної вартості робочої сили [138, с. 78–79].

Розмір допомоги по безробіттю повинен бути на рівні фізіологічного мінімуму споживання на безробітного та членів сім'ї, що перебувають на його утриманні, а також враховувати особливості змін ціни робочої сили на регіональному ринку праці та регіональний рівень цін на споживчі товари, що входять до фізіологічного мінімуму, та регіональні особливості ринку праці [138, с. 79].

Регулюванню оплати праці великою мірою перешкоджає недосконалість податкової системи, її нестабільність, внесення досить частих змін у податкове законодавство. Через що чималою проблемою залишається регулювання оплати праці через прямі податки, перш за все, прибуткового податку з юридичних і фізичних осіб [154, с. 51].

Отже, державна політика забезпечення ефективної зайнятості економічно активного населення передбачає використання арсеналу правових засобів, спрямованих на управління відповідними процесами, використання трудового потенціалу населення.

Те саме Це підтверджують дані виконаного нами соціологічного дослідження, згідно з яким трохи менше, ніж 50 % опитаних дали відповідь, що серед напрямів розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць найбільш пріоритетним має бути забезпечення державної підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки, а також виробничої, транспортної і соціальної інфраструктури – 47,5 %. На другому місці за кількістю опитаних – удосконалення правових та економічних механізмів сприяння зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці – 37,9 %. Третє місце посіла альтернатива щодо модернізації виробництва, впровадження інноваційних технологій для підвищення продуктивності праці та конкурентоспроможності вітчизняної продукції – 30,7 %. 22,5 % опитаних до

напрямів розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць віднесли сприяння застосуванню нестандартних форм зайнятості населення шляхом удосконалення правових засад регулювання соціально-трудова відносин між працівниками і роботодавцями, а 17,8 % – створення умов для підвищення економічної активності населення шляхом сприяння розвитку підприємницької ініціативи громадян та економічного стимулювання заінтересованості суб'єктів господарювання у створенні нових робочих місць. 7,9 % респондентів на запитання не відповіли.

Підтримуючи позиції вчених, варто наголосити, що ігнорування економічних важелів впливу на сферу зайнятості населення, безумовно, гальмуватиме процес її розвитку. Саме економічні засоби впливу на суспільні відносини, пов'язані із реалізацією кожного громадянина на працю та соціальний захист від безробіття, роблять цю сферу привабливою для інвестицій, сприяють безпосередньому створенню робочих місць та підвищенню економічної активності, впливають не лише на сферу зайнятості населення та суміжні галузі, але й на розвиток соціальної сфери взагалі. Держава має забезпечити формування виваженої політики, спрямованої на застосування системи податкових та митних пільг на всіх етапах розширення сфери застосування праці, забезпечення повної, продуктивної, вільно обраної зайнятості, підвищення рівня кваліфікації та конкурентоспроможності робочої сили.

8. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення програмно-планувального характеру є важливим інструментом регулювання ринку праці, визначення стратегічних пріоритетів розвитку галузі, довгострокових орієнтирів вирішення проблем бідності, безробіття, соціального захисту населення тощо.

Саме програмування є ефективним засобом вирішення економічних і соціальних завдань суспільства, використання таких методів, що надають

можливість уникнути суперечливості й неузгодженості окремих державних органів у забезпеченні зайнятості населення.

Окремо слід зазначити про планування, яке являє собою процес розробки планів, що мають силу юридичного закону й містять комплекс заходів, що забезпечують їх виконання. Директивні плани мають адресний характер, є обов'язковими для всіх виконавців, а посадові особи персонально відповідальні за невиконання планових завдань. Індикативне планування являє собою процес формування системи параметрів (індикаторів), які характеризують стан і розвиток економіки країни, що відповідають державній соціально-економічній політиці, а також розробку заходів впливу на соціальні та економічні процеси з метою досягнення встановлених індикаторів. Індикативне планування є найбільш вигідним для умов ринкової економіки та поширене у багатьох країнах світу. Індикативний план, на відміну від директивного, має рекомендаційний характер. Стратегічне планування, як правило, орієнтоване на довгострокову перспективу й визначає основні напрямки соціально-економічного розвитку держави. Суть стратегічного планування полягає у виборі головних пріоритетів розвитку національної економіки [49, с. 151].

Першочерговими напрямками державного регулювання зайнятості населення на довгостроковий період, на думку більшості опитаних респондентів, є поліпшення заходів щодо запобігання безробіттю та надання суб'єктами господарювання послуг у сфері працевлаштування – 46,6 %, розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць – 45,4 %, посилення мотивації до формальної (легальної) зайнятості, запобігання неформальній (нелегальній) зайнятості населення та зменшення її обсягів – 40,3 % – ці три напрями отримали максимально високі результати. Серед напрямів, які респонденти припускають потрібними, але не першочерговими, є покращення використання робочої сили та підвищення її якості як основи для посилення мотивації до праці та зростання зайнятості населення – 56,4 %.

Зауважимо, що усі згадані напрями опитані водночас віднесли й до категорії не першочергових, але ці показники коливаються у межах від 17 до 28 % і найбільший з них – розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць.

Від заходів програмно-планувального забезпечення державної політики зайнятості населення залежить її ефективність та результативність. Система таких заходів повинна бути єдиною і взаємопов'язаною в концептуальному, інституціональному та правовому відношенні.

9. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення контрольо-наглядового характеру спрямовані на охорону та захист прав громадян від зловживань та порушень з боку посадових осіб державних органів, що реалізують державну політику у сфері зайнятості населення, а також роботодавців з метою усунення можливих порушень та відновлення вже порушених прав.

Державний контроль за додержанням законодавства про зайнятість населення здійснює уповноважений орган з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, в межах їх повноважень. Окремо цій групі адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення присвячено підрозділ 3.2 дисертації.

З урахуванням викладеного адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення можна також поділити за: 1) суб'єктами реалізації; 2) напрями державного впливу; 3) змістом державного регулювання; 4) об'єктом впливу в структурі груп населення; 5) джерелами фінансування.

Підсумовуючи викладене, можна сформулювати визначення *адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері*

зайнятості населення як закріпленого нормами адміністративного права інструментарію (сукупності способів і прийомів), за допомогою якого публічна адміністрація впливає на суспільні відносини з метою забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Реалізація державної політики забезпечення зайнятості населення передбачає активне застосування певного набору адміністративно-правових засобів, серед яких найбільш успішними можуть бути засоби: нормативно-правового, організаційно-управлінського, інформаційно-консультаційного, аналітично-прогностичного (моніторингового), дозвільно-ліцензійного, реєстраційно-облікового, фінансово-інвестиційного, програмно-планувального та контрольного-наглядового характеру.

Висновки до розділу 2

Вивчення особливостей організаційно-правового механізму реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні дозволило сформулювати такі висновки:

1. Розглянуто правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення. Зокрема встановлено, що законодавство в названій сфері подано великою кількістю нормативних документів різної юридичної сили, цільового спрямування та функціонального призначення, які умовно поділено на групи, серед яких нормативно-правові акти, що визначають: а) загальні питання реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення; б) заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового забезпечення реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення; в) правовий статус суб'єктів реалізації такої політики; г) основи державного соціального страхування; д) особливості забезпечення права на зайнятість та соціальний захист у разі настання безробіття окремих категорій громадян; е) правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу; ж) особливості здійснення професійної орієнтації та професійного навчання населення; з) порядок здійснення контролю за

додержанням законодавства про зайнятість населення та застосування заходів юридичної відповідальності за порушення в цій сфері.

2. Визначено вади сучасного стану нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та акцентовано увагу на необхідності узгодження чинного законодавства з вимогами міжнародних норм і стандартів зайнятості населення в частині: організації та функціонування безкоштовних служб зайнятості як одного із зобов'язань урядів щодо забезпечення ефективного здійснення права на працю (відповідно до частини 3 статті 1 Європейської соціальної хартії); урівноваження представництва сторін соціального діалогу шляхом законодавчого розширення форм участі та прав роботодавців та їх об'єднань щодо забезпечення зайнятості населення, захисту від безробіття та його наслідків (стаття 3 Конвенції МОП про політику зайнятості (1964 р., № 122); належного формулювання у Законі України «Про зайнятість населення» мети державної політики у сфері зайнятості через урахування положень Конвенції МОП № 122, де саме сприяння повній, продуктивній та вільно обраній зайнятості має бути головною метою активної політики забезпечення зайнятості населення; створення безоплатної публічної служби, яка складатиметься з національної системи офісів зайнятості під управлінням національного уряду як одного із зобов'язань щодо забезпечення ефективного здійснення права на працю (Конвенція МОП про організацію служби зайнятості (1948 р., № 88) та частини 3 статті 1 Європейської соціальної хартії) тощо.

З огляду на хронічне недовиконання заявлених наявних програмно-цільових заходів обґрунтовано доцільність вироблення та прийняття Національної доктрини забезпечення зайнятості населення як сукупності основоположних настанов і принципів, стратегічних орієнтирів та цілковитого бачення реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

3. З'ясовано місце та роль публічної адміністрації у механізмі реалізації державної політики зайнятості населення, а також особливості її діяльності, які полягають у тому, що вона подана суб'єктами, які: 1) безпосередньо забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення: а) вищі органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); б) центральні органи виконавчої влади загальної (галузеві міністерства та відомства) і спеціальної (Міністерство соціальної політики України, Державна служба зайнятості) компетенції; в) місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації); г) суб'єкти делегованих повноважень (органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права); 2) сприяють реалізації державної політики зайнятості населення (координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з професійної орієнтації та інші органи соціального діалогу).

4. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері зайнятості населення визначено як закріплені нормами адміністративного права інструментарій (сукупність способів і прийомів), за допомогою якого публічна адміністрація впливає на суспільні відносини з метою забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

5. Реалізація державної політики забезпечення зайнятості населення передбачає активне застосування певного набору адміністративно-правових засобів, серед яких найбільш успішними можуть бути засоби: нормативно-правового, організаційно-управлінського, інформаційно-консультаційного, аналітично-прогностичного (моніторингового), дозвільно-ліцензійного, реєстраційно-облікового, фінансово-інвестиційного, програмно-планувального та контрольного-наглядового характеру.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

1.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття

У сучасних умовах стабілізації і підйому української економіки забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття є одним з вагомих чинників підвищення добробуту населення, складовою частиною соціально-економічної політики держави. Остання через власні механізми забезпечує взаємодію держави з інститутами громадянського суспільства, суб'єктами трудових правовідносин, органами соціального діалогу у сфері зайнятості, маючи за мету структурні перетворення, інформатизацію та інновації, посилення процесів інтеграції України у світову економіку, вдосконалення механізмів публічно-правового адміністрування вказаною сферою. Досягнення бажаного результату передбачає не лише дослідження наявних тенденцій, але й вивчення ефективної закордонної практики.

Абсолютно правильно зазначає Р. С. Мельник, що саме зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися по-іншому на різні проблеми; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання усунення проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань [92, с. 179]. З іншого боку, сліпе запозичення зарубіжного досвіду недостатньо ефективно, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [59, с. 145].

Не можна механічно переносити навіть позитивний досвід будь-якої країни у вітчизняні умови функціонування ринку праці та інструментів публічно-правового забезпечення зайнятості населення. Мінімізація виникнення ризиків негативних наслідків необґрунтованого перенесення зарубіжного досвіду забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття в нашу практику переконує в доцільності дотримання певних умов його вивчення, оцінки та використання, що полягає у:

- виконанні всебічного аналізу становлення систем соціального захисту населення в економічно розвинутих ринкових країнах, досвід яких передбачається застосувати;

- аналізі правових основ діяльності публічної адміністрації України у сфері зайнятості населення і тих країн, досвід яких вивчається з метою подальшого використання;

- виконанні аксіологічного аналізу наявного досвіду: визначення, наскільки він актуальний в конкретній ситуації, чи відповідає загальній концепції розвитку системи забезпечення зайнятості населення;

- прогнозуванні, наскільки конкретний зарубіжний досвід може бути ефективним в частині реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, і за яких умов (правових, організаційних, матеріально-технічних, кадрових та ін.);

- теоретичному обґрунтуванні необхідності й послідовності здійснення впровадження зарубіжного досвіду;

- при впровадженні зарубіжного досвіду врахування особливостей національного менталітету й вітчизняних соціально-економічних традицій.

Безперечно, врахувати всі аспекти публічно-правового забезпечення зайнятості населення в інших країнах складно й неможливо, проте наразі у світі склалися та ефективно функціонують декілька моделей ринків праці та стимулювання зайнятості населення.

Однією з найстаріших та найуспішніших, як свідчить світова практика, безперечно, є *американська модель* державної політики забезпечення зайнятості населення (така модель притаманна США, Канаді, Австралії), характерними ознаками якої є:

- глибока децентралізація робочої сили, пов'язана з федеральним устроєм країн і відповідним існуванням у кожному суб'єкті федерації власного законодавства щодо зайнятості й безробіття;
- наявність у кожному штаті власного закону про зайнятість населення;
- формування і використання фондів страхування на випадок безробіття;
- можливість створення робочих місць з низькою продуктивністю для значної великої частини працездатних громадян, які мають, відповідно, і низькі доходи [103; 36, с. 123] тощо.

У питаннях правового регулювання зайнятості населення характерними особливостями американської моделі є те, що: 1) правове забезпечення зайнятості населення базується на підставі загального та спеціального законодавства; 2) наявна централізована система забезпечення зайнятості населення у вигляді Федеральної служби зайнятості та її представництв у штатах; 3) окрім нормативно-правових актів, на механізми забезпечення зайнятості населення суттєвий вплив здійснюють спеціалізовані програми, спрямовані на працевлаштування окремих категорій населення (людей похилого віку, інвалідів, молоді, жінок); 4) умови надання матеріальної допомоги з безробіття переважно забезпечується нормативно-правовими актами штатів [188, с. 222].

Державна політика регулювання зайнятості в США як приклад неоліберальної моделі ринку робочої сили формувалася на традиціях антициклічної політики, в основі якої були використані положення кейнсіанців, інституціоналістів, монетаристів. Активна державна політика зайнятості на ринку робочої сили орієнтована на соціальний захист і прискорене перенавчання працівника, підвищення його професійно-

кваліфікаційної конкурентоспроможності протягом усього трудового життя. Елементами активної державної політики зайнятості в США є: адаптивне підстроювання ?? бо це розмовне спрямовування?? структури пропозиції під структуру попиту через гнучку систему багаторівневої безперервної освіти; активна територіальна і професійна мобільність робочої сили; значна диференціація заробітної плати працівників; гнучке регулювання витрат на оплату праці працівників роботодавцями; законодавчо спрощені форми найму і звільнення працівників; посилюється індивідуалізація трудового контракту; висока частка нетрадиційних форм зайнятості та режимів робочого часу; нетривалий період виплати допомоги по безробіттю; розвинена інфраструктура ринку робочої сили [151, с. 284].

Європейська (континентальна) модель державної політики забезпечення населення ґрунтується на посиленій участі держави шляхом виконання посередницьких і координуючих функцій, які спрямовані на досягнення згуртованості і соціальної справедливості, що є важливим з погляду підвищення ефективності ринкової системи, скороченні чисельності зайнятих при підвищенні продуктивності праці і, відповідно, зростанні доходів працюючої частини населення. У Німеччині наймані робітники є не просто фактором чинником виробництва, вони поділяють з роботодавцями соціальну і корпоративну відповідальність [14].

Характерними ознаками європейської (континентальної) моделі державної політики забезпечення зайнятості населення є:

- високий рівень правової захищеності робітника;
- жорсткі норми трудового законодавства, орієнтовані на збереження робочих місць;
- жорстке галузеве (регіонально-галузеве) тарифне регулювання;
- високий рівень мінімальної заробітної плати;
- невелика диференціація в розмірах заробітної плати тощо [49, с. 49].

На сьогодні така модель є кризовою через високий рівень безробіття, ускладнений доступ на ринок праці молоді й висококваліфікованого

персоналу, підрив стимулюючої ролі оплати праці, зниження темпів економічного зростання.

Вказана модель застосовується не тільки в Німеччині, але й в Австрії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, частково у Франції. На відміну від американської континентальна модель вимагає створення системи допомоги у зв'язку із постійним збільшенням чисельності безробітних [164].

Наприклад, у Німеччині державна політика зайнятості населення відрізняється своєю демократичністю й активним соціальним спрямуванням, де головним органом, який відповідає за політику зайнятості, є Федеральна служба зайнятості, що надає 65 різних видів послуг, має 180 агентств і 600 точок, які підпорядковуються цим агентствам. У службі працюють близько 90 тисяч співробітників. Служба зайнятості здійснює діяльність в режимі он-лайн. Роботодавці на сайті служби зайнятості мають можливість подати інформацію про вакантні місця й відеоінформацію про власні підприємства. Здобувачі роботи можуть використовувати цю інформацію, навіть якщо вони ще працюють [156, с. 23; 84, с. 30–31].

З метою реформування соціальної системи та сфери зайнятості населення в Німеччині було прийнято комплексний пакет реформ, що мав назву «Порядок денний – 2010» («Agenda–2010») [207], який включав у себе 13 модулів, один з яких спрямований на реформування Федерального відомства з трудових питань у нову назву – Федеральне агентство з праці [202]. Програма мала комплексний характер і передбачала різні заходи – від зниження податків до підвищення інноваційності німецьких фірм, лібералізацію ринку праці, пом'якшення регламентацій найму і зниження ступеня соціальної захищеності безробітних [205; 184].

Відповідно до Закону Латвії «Про підтримку безробітних та шукачів роботи» активні заходи щодо забезпечення зайнятості населення полягають у:

- підтриманні подальшого професійного навчання і отримання неформальної освіти;

- субсидіюванні зайнятості;
- реалізації заходів молодіжного гарантування;
- наданні оплачуваних тимчасових громадських робіт;
- підвищенні конкурентоспроможності (заходи спрямовані на сприяння конкурентоспроможності безробітних, хто шукає роботу і людей, схильних до ризику безробіття на ринку праці. Заходи включають у себе індивідуальні консультації та групові заняття (курси, семінари, лекції);
- сприянні початку комерційної діяльності або самозайнятості (надання консультативної та фінансової підтримки, які допоможуть безробітним з попередньою підготовкою і спрямованістю до комерційної діяльності почати комерційну діяльність або самозайнятість і успішно працювати в обраній сфері не менше двох років);
- сприянні регіональній мобільності;
- наданні широкого спектра консультацій з питань кар'єри.

Крім того, враховуючи, що проблема забезпечення зайнятості населення має загальнодержавний характер, з ініціативи міністра економіки Латвії 8 липня 2016 р. було створено Раду із зайнятості населення під керівництвом трьох міністрів, метою якої є запровадження скоординованого комплексу соціально-економічних заходів шляхом узгодженої взаємодії всіх трьох міністерств [200, с. 162–163].

Різновидом європейської державної політики забезпечення зайнятості населення, яку зараз можна вважати повністю самостійною, є *шведська модель*. Її застосовують в основному скандинавські країни й відрізняється вона активною політикою у сфері зайнятості, зокрема перевага віддається професійному навчанню, перепідготовці та підвищенню кваліфікації, орієнтується на забезпечення зайнятості практично для всієї робочої сили шляхом створення робочих місць у державному секторі із середніми або задовільними умовами праці й оплати. Однак є й недолік такої політики – розрахунок тільки на державні фінансові засоби, обмеження чи виснаження

яких неминуче призведе до спаду виробництва і різкого скорочення робочих місць [105, с. 65].

Шведська модель ринку праці з активною політикою зайнятості передбачає одночасне використання державних заходів регулювання з ринковими заходами саморегулювання, при цьому державне регулювання є домінуючим. Активна державна політика передбачає виділення значних чималих фінансових ресурсів (до 70 % фонду зайнятості, або 3,5 % ВВП) на програми підтримки зайнятості, перепідготовку і підвищення конкурентоспроможності робочої сили. На виплату допомоги по безробіттю спрямовується до 2,7 % ВВП. Акумуляовані у фонді зайнятості кошти використовуються на створення робочих місць у державному і приватному секторі, професійну підготовку та перепідготовку працівників, надання допомоги безробітним у пошуку роботи та у разі переїзду до нового місця роботи.

Соціальна політика Швеції особливу увагу приділяє розробці заходів, спрямованих на забезпечення: професійної підготовки та перекваліфікації осіб, які стали безробітними; створення нових робочих місць, в основному, в державному секторі економіки; географічної мобільності населення та робочої сили шляхом надання субсидій і кредитів на переїзд сімей із районів з надлишковою робочою силою в райони, де є вакантні місця; доступу населення до інформації щодо наявних вакантних місць тощо [164].

Особливу увагу держава приділяє підтримці зайнятості в галузях, що надають соціальні послуги в депресивних регіонах. Політика зайнятості Швеції має тісний взаємозв'язок з податковою політикою, «політикою солідарності» в заробітній платі, галузевою та регіональною політикою, завдяки чому стає можливим підтримувати високий попит на робочу силу і високу зайнятість в країні. До соціал-демократичної моделі також належать ринки праці Німеччини, Франції, Австрії, Фінляндії [49, с. 47].

Окремо слід зазначити про східно-азіатські моделі державної політики забезпечення зайнятості населення, серед яких, наприклад, *японська модель*,

для якої характерні такі способи пошуків робочого місця, як використання особистих зв'язків і зв'язків свого колишнього роботодавця (в сукупності це від 15 до 27 % таких, що поступили на роботу – залежно від розміру підприємства). В Японії працевлаштування безробітних і збір внесків, виплата допомоги з безробіття на низовому, практичному, рівні зосереджені в руках однієї й тієї ж служби, якою є PESO. Це істотно відрізняє японську практику від західної, яка концептуально стоїть на позиціях чіткого розмежування і поділу двох функцій державної трудової політики. У результаті в Японії політика зайнятості не протиставляється тій пасивній частині трудової політики в цілому, що має соціально-захисний характер [87, с. 33].

З іншого боку, для *китайської моделі* державної політики забезпечення зайнятості населення характерним є поєднання жорсткого регулювання трудових відносин з відносно високою соціальною захищеністю працівників, що працюють у державному секторі. Водночас у приватному й концесійному секторах правове регулювання відсутнє. За умов наявності значного потенціалу сільського виробництва й надлишку робочої сили, що сприяли початковому економічному зростанню економіки Китаю, уряд країни отримав можливість реорганізувати неефективний державний сектор без різких структурних змін. Незважаючи на певні переваги цієї моделі соціально-трудова відносин, вона може діяти лише в умовах постійного тиску на ринок праці надлишкового населення і жорсткого авторитарного політичного режиму, який унеможливорює робітничий рух [49, с. 50].

Окрім імплементації законодавчих актів, спрямованих на протидію віковій дискримінації й забезпечення рівних можливостей у сфері зайнятості, з'являлись нові або структурно перетворювались державні й неурядові спеціалізовані установи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості в частині протидії віковим обмеженням на ринку праці [135]. Прикладом таких організацій є Комісія з рівних можливостей (Equal Employment Opportunity Commission) у США, Рада з питань рівних відносин

(Danish Board of Equal Treatment) у Данії, Вища рада з питань боротьби з дискримінацією і рівності (High Authority against Discrimination and in favour of Equality (HALDE) у Франції. Основними функціями вищевказаних державних і неурядових організацій у контексті протидії дискримінаційним проявам на ринку праці були: сприяння приватним особам щодо звернення по юридичну допомогу, стимулювання процесу реформування та контролю щодо впровадження національних планів протидії дискримінації у сфері зайнятості економічно активного населення [31, с. 79–80].

Важливу роль у реалізації державної регуляторної політики забезпечення зайнятості населення відіграють служби зайнятості, інституціональний характер яких у різних країнах визначається політичною роллю такої служби, готовністю державної влади забезпечувати її розвиток та визначення її місця в соціумі. Так, в Австралії, Нідерландах, Фінляндії і Японії служби зайнятості є робочими органами міністерств праці, а в Бельгії, Великобританії, Німеччині, Іспанії, Канаді, Франції і Швеції служби зайнятості – це окремі самостійні інституції, контроль діяльності яких здійснює міністерство праці. У США і Швейцарії служба зайнятості контролюється місцевими органами влади за наявності федерального координуючого органа. Отже, у світовій практиці створено три форми організації спеціальної діяльності щодо здійснення політики зайнятості та державного контролю в цій сфері [49, с. 53; 170, с. 52].

До речі, в США в структурі Міністерства праці безпосередньо всіма питаннями зайнятості і професійної підготовки займається Адміністрація з питань зайнятості і професійної підготовки, яку очолює заступник Міністра праці. Адміністрація складається з п'яти служб: 1) служба забезпечення зайнятості – керує усіма програмами, які проводяться як на федеральному рівні, так і на рівні штатів через відповідні агентства з працевлаштування, служби зайнятості штатів і служби страхування по безробіттю; 2) служба загальної зайнятості і професійного навчання – відповідно до Закону з підготовки робочої сили 1973 р. розробляє програми професійної підготовки

і перепідготовки працівників, а також керує їх виконанням, координує виконання програм, розроблених місцевими центрами професійної підготовки. Службою розробляються також загальнонаціональні програми допомоги в працевлаштуванні певним категорія громадян (емігрантам, латиноамериканцям, сезонним працівникам, молоді, особам похилого віку); 3) служба Оперативного планування і розвитку – здійснює контроль за правильним застосуванням положень законодавства, за відповідністю норм законодавчих актів штатів з питань зайнятості нормам федерального законодавства. Формулює свої пропозиції щодо подальшого розвитку політики держави у сфері зайнятості і підвищення рівня кваліфікації робітників і службовців, зайнятих у виробничому процесі; 4) служба Фінансового контролю і управління системою працевлаштування, 5) служба Управління федерального і місцевого рівнів [19, с. 89; 188, с. 220].

Поряд з державними службами за кордоном активно функціонують приватні структури (кадрові агентства), рівень значущості яких у деяких країнах значно різниться: в США і Великобританії, наприклад, діяльність даних агентів спеціалізована і базується на системі ліцензування та контролі за основною діяльністю; в Японії їх функціонування жорстко стримується, винятком є окремі професійні групи працівників, для яких робочі місця можуть підбиратися приватними службами, які отримали ліцензію від відповідного міністерства. У свою чергу, в Швеції діяльність розглянутих служб взагалі заборонена [110, с. 836].

У 1998 році в Австралії було здійснено «приватизацію» державної служби зайнятості, яка передбачала відкриття мережі працевлаштування, що складалася з 310 приватних, громадських і державних організацій, які отримували плату за працевлаштування клієнтів. Функції мережі включали посередництво у працевлаштуванні та інтенсивну допомогу з працевлаштування безробітних. Оскільки ці організації отримували винагороду за кожного безробітного, то система значною великою мірою залежала від результатів. За таких умов роль організацій державного сектора

скорочується, а найбільший внесок у забезпечення зайнятості населення роблять неприбуткові організації, якими керує церква та інші добровільні організації. Переведення елементів служби зайнятості у приватний сектор розглядалося також у Новій Зеландії, Швейцарії і США [49, с. 53].

Позитивний досвід координації наявних служб зайнятості діє в Європейському Союзі, де створена Європейська мережа державних служб зайнятості (англ. European Network of Public Employment Services – PES) почала своє функціонування 23 вересня 2014 р. і прийшла на заміну неофіційному консультативному органу, що включав до свого складу глав голів європейських служб зайнятості – Європейського об'єднання глав голів служб зайнятості (англ. European Network of Heads of Public Employment Services), заснованому в 1997 р. з метою сприяння реалізації Європейської стратегії зайнятості. Європейська мережа державних служб зайнятості є наднаціональним координуючим органом, основним завданням якого є збільшення ступеня інтеграції державних служб зайнятості держав-членів ЄС для підвищення ефективності проведеної в рамках Європейського союзу політики зайнятості населення. Основною метою створення PES є інтенсифікація міждержавного співробітництва на ринку праці Європейського Союзу шляхом проведення активної політики зайнятості. До цілей діяльності Мережі можуть бути віднесені розширення співпраці між державними службам зайнятості держав-членів ЄС, підтримку ефективного функціонування ринків праці країн-членів ЄС та їх інтеграція, забезпечення населення гідною і стабільною роботою, а також підвищення добровільної і рівноправної трудової мобільності [204]. Одним з основних завдань діяльності Європейської мережі державних служб зайнятості є формування інноваційної моделі спільного, заснованого на фактичних даних перейняття найбільш прогресивного досвіду за допомогою порівняльної оцінки ефективності державної політики зайнятості в різних країнах, яка отримала назву «benchlearning» (від англ. Benchmarking і organisational learning). Ця модель включає в себе чотири основні аспекти [203]: 1) кількісна та якісна

оцінка ефективності діяльності державних служб зайнятості; 2) систематичне виявлення найбільш передової практики реалізації політики зайнятості, засноване на фактичних даних; 3) розробка планів дій (в індивідуальному вимірі) та ініціювання структурних змін у сфері політики зайнятості; 4) взаємний обмін досвідом між країнами у сфері реалізації політики зайнятості [174].

Починаючи з лютого 2015 р. в Україні почав впроваджуватись план заходів щодо імплементації окремих законодавчих актів ЄС, яким, зокрема, передбачено удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення та посилення забезпечення ефективного доступу населення до інформації [147].

У країнах успішної реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення надзвичайно важливим є прогнозування потреби економіки у кваліфікованих кадрах у професійно-кваліфікаційному розрізі.

У розвинених зарубіжних країнах прогнози розробляють не тільки урядові (міністерства та агентства зайнятості), а й надурядові організації, однією з найбільш відомих є Європейський центр з розвитку професійної освіти (European centre for the development of vocational training – Cedefop). Все частіше діяльність з розробки прогнозів ринку праці реалізують некомерційні дослідні організації, наприклад, Інститут політики у сфері зайнятості (Employment policies institute, EPI), Інститут досліджень у галузі зайнятості інституту Уорвіка (Warwick institute for employment research) та інші організації, що здійснюють дослідження у сфері формування державної політики зайнятості, забезпечення сприятливих умов «входу» на ринки праці, створення нових робочих місць і т. д. У країнах, що розвиваються, до діяльності з прогнозування залучаються не тільки міжнародні дослідні організації, а також провідні компанії з країн Європи та США. Так, компанія Cambridge econometrics (Великобританія) в останні роки виконала цілу низку проєктів для молодих країн Європейського союзу [206]. У цих країнах регулярно розробляються, фінансуються і виконуються програми зайнятості,

що враховують специфіку конкретної соціально-економічної ситуації [36, с. 122].

Важлива роль у розвитку соціального партнерства належить роботодавцям, для залучення яких у зарубіжних країнах застосовуються такі інструменти: компенсація роботодавцям частини заробітної плати, що виплачується молодим працівникам (США, Німеччина, Швеція); щомісячне надання дотаційних виплат за кожного працевлаштованого молодого фахівця (Великобританія, Ірландія, Данія); звільнення роботодавців від сплати соціальних внесків (Бельгія, Франція); надання податкових пільг роботодавцям, які здійснюють внутрішньофірмову політику з розширення можливостей працевлаштування молодих фахівців (Японія) [110, с. 842].

Для підвищення зайнятості останніх важлива роль належить профорієнтаційній складовій, наприклад:

у Великій Британії профорієнтація здійснюється протягом усього процесу здобуття шкільної освіти; агентства профорієнтації офіційно включені в систему регулювання ринку праці та при школах створені мікропідприємства, що допомагають учням набути професійних компетенцій і пройти початкові стадії адаптації;

у Німеччині система профорієнтації має високий ступінь централізації (Федеральний інститут зайнятості, Міністерство праці та соціальних питань) та обов'язковим є проходження виробничої практики, необхідної для вступу до вищих освітніх закладів;

у Франції профорієнтаційні заходи здійснюються на державному рівні, у зв'язку із чим тому діють Національне бюро інформації за освітою і фахом (ONISEP), Національне агентство зайнятості, Центри інформації та орієнтації (CIO), які сприяють вибору напрямку подальшого навчання учнів та їх професійної діяльності;

у Швеції наявний високий рівень інформаційної підтримки профорієнтації (загальнодоступні банки даних, що надають інформацію про професії та кон'юнктури ринку праці);

для США характерно наявність інформаційної мережевої бази даних (Occupation Information Network), що дозволяє особам, які навчаються, аналізувати відповідність їх здібностей, нахилів та інтересів вимогам обраної професії;

В Японії навпаки протягом 3 років учні отримують можливість випробувати 48 професійних експериментів, на підставі яких підтверджуються професійні наміри або їх коригування [78, с. 152–175; 165, с. 34–46; 166, с. 153–159; 171, с. 217–224; 175, с. 442–444].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що майже у всіх країнах Європейського Союзу, США та Японії особливість державної політики забезпечення зайнятості населення ґрунтується на ідеології мінімального втручання держави в ринковий механізм праці і, по суті, з цією метою в багатьох країнах була проведена децентралізація механізму регулювання ринку праці й передача відповідних функцій планування органам влади штатів і муніципалітетів [36, с. 122].

Водночас у питаннях регулювання зайнятості населення в розвинутих країнах акцент робиться на удосконаленні мережі державних інституцій забезпечення зайнятості населення, наприклад, у складі сучасного канадського механізму регулювання Федеральне міністерство зайнятості й еміграції та його регіональні підрозділи, що мають повноваження на розробку і організацію усіх програм, пов'язаних з прямим впливом на якість, мобільність і використання робочої сили і продуктивності праці, який фінансується урядом, але включає підприємців, представників профспілок. У прийнятті рішень на місцях велику роль відіграють місцеві консультативні ради, тому більшість провінцій Канади фінансують власні програми професійного навчання і створення робочих місць [36, с. 122].

Переважно в кожній європейській країні на сьогодні розроблені та застосовуються різні види та моделі політики зайнятості, однак спільною їх рисою є визнання пріоритетності інвестицій у розвиток конкурентоспроможності трудового потенціалу замість витрат на допомогу

безробітному населенню через систему інституційних, правових та економічних інструментів впливу на рівень соціально-економічної активності населення, його мотивацію до праці, а також на мобільність та конкурентоспроможність працівників.

Однак слід додати, що з практичного боку український ринок праці та зайнятості населення інституційно не сформувався ні під жодну із сучасних світових моделей державної політики забезпечення зайнятості.

На необхідність впровадження зарубіжного досвіду, який можливо покращить ситуацію у сфері забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, безумовно беззаперечно наголосили 79,4 % опитаних нами респондентів.

Крім того, 78,9 % респондентів відповіли, що сьогодні перспективним завданням України в рамках міждержавної співпраці з країнами Європейського Союзу є удосконалення національного законодавства та практики у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей та узгодження його із стандартами ЄС.

Отже, на сьогодні в умовах формування вітчизняної моделі зайнятості населення корисним може бути імплементація позитивного зарубіжного досвіду забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, насамперед в частині:

- прийняття «Дорожньої карти забезпечення зайнятості населення – 2030» (на зразок Казахстану), що матиме за мету сприяння підтриманню добробуту населення шляхом організації стійкої та продуктивної зайнятості і скорочення безробіття, вдосконалення системи надання адресної соціальної допомоги, оптимізації процесів сприяння зайнятості населення тощо;

- приєднання до Європейської мережі державних служб зайнятості як наднаціонального координуючого органу, основним завданням якого є збільшення ступеня інтеграції державних служб зайнятості держав-членів ЄС, інтенсифікація міждержавного співробітництва на ринку праці ЄС шляхом проведення активної політики зайнятості;

- покладання на державу зобов'язань щодо сприяння розвитку інфраструктури, організації центрів перепідготовки робочої сили тощо;
- удосконалення мережі державних інститутів регулювання ринку праці (на зразок канадської моделі);
- забезпечення інформатизації процесу регулювання зайнятості, в тому числі через розвиток приватних спеціалізованих бюро найму, які матимуть у своєму розпорядженні всі необхідні дані про працівників різних професій (на зразок США);
- використання положень Стратегії «Європа–2020» як механізму оптимізації зайнятості населення середнього віку на вітчизняному ринку праці;
- розроблення комплексу програмно-цільового забезпечення зайнятості та усунення дискримінації під час працевлаштування різних груп населення (осіб похилого віку, молоді, інвалідів, жінок та ін.). Наприклад, на території США діють 52 програми компенсації з безробіття. На додаток до загальних програм страхування діють і спеціальні програми страхування для працівників залізниці, федеральних службовців, військовослужбовців, а також, з огляду на економічну ситуацію в країні, федеральна влада може заснувати додаткові тимчасові надзвичайні програми страхування [169; 188, с. 222];
- удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення, зокрема в частині недопущення дискримінації працівників під час прийняття на роботу та запровадження дієвих механізмів виявлення порушень;
- реалізації інклюзивного розвитку, що сприятиме економічному зростанню, соціальній згуртованості, розширенню трудових прав, забезпеченню рівних можливостей і гідної праці на основі зростання рівня зайнятості, інвестицій у професійну освіту, модернізації ринку праці тощо.

3.2. Публічний контроль за додержанням законодавства про зайнятість населення

Серед багатьох адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення публічний контроль посідає особливе місце, адже саме він дозволяє встановити реальний стан речей щодо забезпечення прав громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття, як насправді забезпечується одержання заробітної плати (винагороди) відповідно до законодавства, здійснюється професійна орієнтація з метою самовизначення та реалізації здатності особи до праці, професійне навчання відповідно до здібностей та з урахуванням потреб ринку праці, забезпечується безоплатне сприяння у працевлаштуванні, обранні підходящої роботи та одержанні інформації про ситуацію на ринку праці та перспективи його розвитку, захист від дискримінації у сфері зайнятості, необґрунтованої відмови у найманні на роботу і незаконного звільнення, а також додаткове сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян.

За допомогою контролю держава на сьогодні забезпечує дотримання встановлених соціальних стандартів у трудових відносинах, зокрема у статті 3 Конвенції МОП № 81 (1947 р.) про інспекцію праці в промисловості й торгівлі передбачено включення до функцій інспекції праці діяльності, спрямованої на здійснення нагляду (контролю) за дотриманням встановлених законом стандартів у трудових правовідносинах.

Актуальність і необхідність присутності здійснення контролю за дотриманням норм законодавства у сфері зайнятості населення підтверджує специфіка трудових відносин, що характеризується домінуючим становищем роботодавця у зв'язку із знаходженням у його власності засобів виробництва.

Крім того, на необхідність підвищення ролі контролю вказує й низка проблем, що є у сфері зайнятості населення, а саме:

– спостерігається зростання чисельності невеликих організацій, що займаються переважно малим бізнесом, що тягне до збільшення кількості роботодавців та ускладнює здійснення інспектування через невелику кількість державних інспекторів праці;

– зростає також кількість організацій, які створюються на короткий проміжок часу, а потім ліквідуються (так звані «фірми-одноденки»), часто змінюють форму власності й місцезнаходження, що не дозволяє зробити своєчасну перевірку їх діяльності та вжити відповідних заходів реагування на порушення трудового законодавства;

– існують різні форми «тіньової економіки», особливо це стосується виплати «сірої» заробітної плати, що призводить до правової незахищеності працівника в разі виникнення трудового спору;

– змінюються умови праці, вводяться нові форми застосування найманої праці як аутстафінг і аутсорсинг, які поки що не врегульовані чинним трудовим законодавством;

– вводяться також нові форми організації роботи, засновані на міжнародних традиціях і технологіях, які поки не відомі російському трудовому законодавству, що породжує нові правовідносини між працівниками і роботодавцем;

– роботодавці не оформляють трудових відносин, особливо щодо іноземних працівників;

– наявність безробіття, що призводить до зниження солідарності працівників і їх організованості, до відсутності єдиного представницького органу, що захищає їх трудові права.

Безперечно, це не всі проблеми, що є у сфері ефективного забезпечення зайнятості населення. Однією з таких залишається з'ясування сутності публічного контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення, встановлення переліку його суб'єктів, форм і методів здійснення.

Сутність контролю, на думку багатьох українських вчених, полягає в перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в

отриманні інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві, та сприянні подальшому його розвитку [9, с. 29; 52, с. 43].

Власне контроль за своєю суттю спрямований на виконання законів, рішень, спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [195, с. 68].

Довідкова література надає й інші тлумачення контролю, але для цілей нашого дослідження принциповим є розгляд цього явища з огляду на специфіку сфери зайнятості населення як функції публічного управління. Тобто важливим для з'ясування сутності контролю у сфері зайнятості населення є з'ясування його місця та ролі у механізмі забезпечення прав громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття через призму діяльності відповідних органів (посадових осіб), покликаних здійснювати контрольні заходи для розв'язання окреслених вище проблем. Невипадково контроль у науковій літературі цілком справедливо розглядається як одна з функцій управління [155, с. 180; 79, с. 38; 13, с. 244].

Як діяльність відповідних органів, які у межах своїх повноважень наділяються функціями, що є основним видом їх роботи діяльності, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур реалізують контрольні повноваження, визначає контроль Т. О. Коломоєць [3, с. 123].

Розглядаючи природу контролю, В. Б. Авер'янов основний акцент робить на його властивості щодо спостереження та перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [2, с. 349]. Підтримуючи позицію В. Б. Авер'янова, Н. Р. Нижник слушно наголошує на тому, що «контроль полягає в тому, щоб не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості» [99, с. 57]. А це

означає, що у минуле має відійти традиційний підхід – виявити і покарати за допомогою контролю, адже зараз на перший план під час його здійснення висувається питання: чому так вийшло і що треба зробити, щоб досягти кращого результату [53, с. 64]?

Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він покликаний слугувати витоком інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності й дисципліни, порядку й організованості, охорони свободи й дотримання прав громадян. Контроль є важливим засобом визначення правильності розв'язання визначених завдань, ступеня пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку, використання під час прийняття глобальних рішень певних природничих і суспільних наук [152, с. 29].

Головна властивість контролю полягає в тому, що він передбачає можливість втручання суб'єкта контролю в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а це відповідно вказує на необхідність відмежування його від такого суміжного поняття, як «нагляд».

Якщо контроль включає перевірку фактичного результату діяльності, шляхів і засобів досягнення цього результату, вжиття заходів позитивної або негативної властивості за підсумками контролю, то наглядова діяльність охоплює лише першу стадію контролю – перевірку результату дотримання нормативного припису. Іншими словами, державна контрольно-наглядова діяльність здійснюється у вузькоспеціалізованих сферах щодо не підпорядкованих об'єктів [69, с. 235].

На відміну від нагляду функція органів контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення полягає в спостереженні за діяльністю підконтрольних об'єктів, в отриманні об'єктивної, достовірної та своєчасної інформації про стан законності та дисципліни, у вжитті заходів щодо запобігання та усунення порушень, виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, вживання заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні закону [50, с. 3–10].

У юридичній літературі існує думка, відповідно до якої наявність нагляду і контролю у сфері трудових відносин, а також можливість застосування заходів відповідальності за порушення закону є гарантіями захисту трудових прав [149, с. 13].

Слід погодитися з авторами, які вважають, що сутність контролю у сфері відносин зайнятості проявляється насамперед у встановленні відповідності рішень роботодавця нормам трудового законодавства, а в разі їх невідповідності – у вжитті заходів щодо узгодження зазначених рішень із законом [12, с. 8].

Отже, найважливішими завданнями контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення є оперативне реагування на різні відхилення у сфері соціально-трудова відносин, в першу чергу, на порушення законодавства, усунення виявлених порушень, збір і систематизацію інформації про порушення законодавства у сфері зайнятості, планування як контрольної, так і наглядової діяльності, застосування заходів, що сприяють запобіганню виникненню соціальних конфліктів.

Органи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення наділені відповідними повноваженнями на прийняття передбачених законом заходів реагування за підсумками аналізу та узагальнення інформації, отриманої в результаті їх діяльності. Передбачена законом свобода адміністративного розсуду органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у сфері застосування норм трудового законодавства, допускає оперативне втручання зазначених органів у діяльність фізичних і юридичних осіб з метою усунення та недопущення в подальшому виявлених порушень.

Тому контроль за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення є складовим елементом механізму реалізації публічного контролю як функції публічного управління.

Зважаючи на сутність публічного інтересу, Ю. А.Тихомиров розглядає публічний контроль як «визнаний державою та забезпечений правом інтерес

соціальної спільності, реалізація якого слугує гарантією для її існування та розвитку» [162, с. 55].

Особливістю контролю у сфері зайнятості населення є те, що він має яскраво виражений публічний характер, адже в ньому поєднуються і взаємодіють приватно і публічно-правові елементи. З одного боку, контроль здійснюється державою в особі уповноважених органів державної виконавчої влади, що утворює публічну складову інституту контролю у сфері зайнятості населення. З іншого боку, право здійснювати контроль надано сторонам соціально-партнерських відносин на обумовлених колективним договором або угодою умовах.

У найбільш загальному вигляді сутність публічного контролю за додержанням вимог законодавства у сфері зайнятості населення характеризується його цільовою спрямованістю, яка полягає в утриманні підконтрольних об'єктів у наявному правовому режимі; саме цим забезпечується готовність об'єктів до подальшого управлінського впливу на них; із цих позицій державний контроль (нагляд) у досліджуваній сфері, в процесі якого здійснюється спостереження за станом об'єкта, є найбільш юридизованим юридичним видом контролю, але й вузькоспеціалізованим за сферами спрямованості.

Аналіз чинного законодавства та практики його реалізації дозволяє виділити такі характерні риси контролю за додержанням законодавства у сфері зайнятості населення, які полягають у тому, що:

- 1) ця діяльність має чітку процесуальну регламентацію як в цілому, так і в окремих діях уповноважених контролюючих суб'єктів;
- 2) суб'єктами, уповноваженими здійснювати контроль, є не лише органи державної виконавчої влади, але і суб'єкти делегованих повноважень та окремі інституції громадянського суспільства;
- 3) нормативно-правовими актами закріплена певна послідовність застосування процедур, необхідних для здійснення контрольної-наглядової діяльності;

4) така діяльність здійснюється у визначених законодавством формах;
 5) застосування контрольних заходів обмежено визначеними законом тимчасовими рамками;

6) результат цієї діяльності завжди пов'язаний із забезпеченням встановленого законом рівня гарантій прав і законних інтересів громадян на зайнятість та соціальний захист від безробіття;

7) дії та рішення уповноважених суб'єктів контрольної діяльності можуть бути оскаржені як в адміністративному, так і судовому порядках.

Як наголошено вище, публічний контроль за додержанням вимог законодавства у сфері зайнятості населення здійснюється певним колом суб'єктів, перелік яких підлягає з'ясуванню, як і їх відповідні повноваження.

Статтею 52 Закону України «Про зайнятість населення» контроль за додержанням законодавства про зайнятість населення поділено на державний та громадський, при цьому вищі органи державної влади чомусь залишені законодавцем поза увагою. Хоча важливим суб'єктом гарантування з боку держави кожному громадянину права на вільне обрання місця застосування праці та виду діяльності, вільний вибір або зміну професії, одержання заробітної плати, соціальний захист у разі настання безробіття, захист від дискримінації у сфері зайнятості, необґрунтованої відмови у найманні на роботу і незаконного звільнення, є голова держави, тобто Президент України, можливо треба щось одне ?? який наділений широким колом повноважень стосовно всіх інших державних структур, які діють у державі.

Разом із Верховною Радою України Президент України визначає державну політику у сфері зайнятості населення. Певна частина повноважень Президента України та Верховної Ради України у згаданій сфері є такими, що передбачають спільне та погоджене їх виконання. Відтак, Тому іншим важливим суб'єктом контролю за додержанням вимог законодавства у сфері зайнятості населення є Верховна Рада України, яка здійснює в країні парламентський контроль. Останній є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено особливим статусом Верховної Ради

України, яка є представницьким органом усього народу України, єдиним органом законодавчої влади в системі органів української держави. Контрольними повноваженнями наділені також народні депутати України, вони зокрема: реалізують право законодавчої ініціативи; беруть участь в обговоренні законопроектів та інших питань, пов'язаних із охороною суспільної моралі на засіданнях Верховної Ради України, «Днях Уряду України», парламентських слуханнях, у парламентських комітетах і комісіях; звертаються на сесії Верховної Ради України із запитом щодо забезпечення моральних засад суспільства, серед іншого й до посадових осіб, які зобов'язані у встановлений законом термін повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Не зменшуючи ролі Президента України та Верховної Ради України, все ж таки основне навантаження щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства у сфері зайнятості населення покладено на систему органів державної виконавчої влади на чолі із Кабінетом Міністрів України. Останній забезпечує реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади в цій сфері.

Контролюючого «наповнення» може набути також розгляд на засіданнях Кабінету Міністру України будь-якого з питань, віднесених до його повноважень, зокрема проєктів законів, концепцій законодавчого регулювання окремих проблем тощо. У процесі такого розгляду оцінюється стан правового регулювання, реалізації відповідного законодавства, ефективності діяльності органів державного управління, що дозволяє ретельніше опрацьовувати законопроекти та інші документи з різних питань, включаючи зайнятість населення, питання праці та соціального захисту у разі настання безробіття, або ж приймати обґрунтовані рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону центральних органів виконавчої влади (абзац «а» пункту 7 частини 1 Закону «Про внесення змін

до Конституції України»), у числі інших і органів державного регулювання питань забезпечення зайнятості населення.

Перелік інших органів контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення визначено у статті 52 Закону України «Про зайнятість населення». Зокрема зазначено, що державний контроль за додержанням законодавства про зайнятість населення здійснює уповноважений орган з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, в межах їх повноважень. Окремо сказано про громадський контроль у сфері зайнятості населення, який здійснюють професійні спілки та їх об'єднання, роботодавці та їх об'єднання.

Суб'єктами державного контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення Закон України «Про зайнятість населення» фактично вважає Державну службу України з питань праці (Держпраці) та Державну службу зайнятості та їх територіальні органи. Однак 01 січня 2017 р. набув чинності Закон України від 06.12.2016 р. № 1774–VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким органам місцевого самоврядування делеговано повноваження Держпраці у сфері здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, а також накладання штрафів за його порушення.

Згідно зі статтею 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Відповідно до пункту 5 Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням

органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади», їх територіальні органи здійснюють контроль за реалізацією функцій, делегованих органам місцевого самоврядування, відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

Крім того, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»» Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю до названих вище так само додав виконавчі органи міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин). Проте в Законі України «Про зайнятість населення» про такі суб'єкти контролю за дотриманням вимог чинного трудового законодавства немає жодного слова.

На перший погляд здається, що питання здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері зайнятості населення належним чином врегульовано (прийнято відповідний порядок здійснення контролю), проте 14 травня 2019 року Шостим апеляційним адміністративним судом прийнято постанову в судовій справі № 826/8917/17, якою визнано нечинною Постанову Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»».

Справа в тому, що суд посилався на невизначеність Кодексом законів про працю України особливостей здійснення органами державного нагляду (контролю) відповідних контрольно-наглядових заходів за додержанням законодавства про працю, а також безпідставне наділення повноваженнями на їх здійснення органів, яким законами таких повноважень не надано, зокрема Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю)

у сфері господарської діяльності» не передбачає жодних повноважень виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення ними державного нагляду (контролю). Частина четверта статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає, що виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) в певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Зважаючи на суперечки, що мають місце навколо правових підстав та процедури здійснення контролю (нагляду) за додержанням вимог законодавства у сфері зайнятості населення, а також повноважень відповідних суб'єктів контролю, доречним було б систематизувати чинні нормативно-правові акти з питань здійснення контролю у названій сфері з метою прийняття єдиного нормативного акта на рівні Закону України «Про публічний контроль у сфері зайнятості населення», в якому б визначалися суб'єкти контрольно-наглядової діяльності, їх функції та повноваження, чітке розмежування сфер компетенції та порядок взаємодії, а також методи адміністративного провадження за результатами їх діяльності.

Крім того, в запропонованому законі варто уникати помилок, допущених у Постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”», якою затверджені Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю. Мова йде про недоліки, що наявні у процедурах контролю й нагляду за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.

Контрольні заходи в досліджуваній сфері здійснюються у визначених законодавством формах, які прийнято розуміти як «зовнішній прояв (результат) конкретних контрольних або наглядових процесуальних та організаційних дій, які наочно виявляються у певних актах за результатами перевіряючих (актах перевірки, ревізії, приписах або у постанові прокурора та ін.)» [29, с. 109; 85, с. 125].

В адміністративно-правовій науці немає єдиної позиції щодо визначення форм контролю. Одні вчені основними формами контролю вважають перевірки та ревізії, додаючи, що наразі усе активніше застосовують аналіз інформаційних матеріалів, звіти, повідомлення, застереження тощо [10, с. 24]. Інші зазначають, що контроль в основному здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та ін. [30, с. 197]. Деякі вчені взагалі перевірку визначають як основну правову форму контролю [102, с. 89], а інспектування, огляд, ревізія та інвентаризація є її різновидами [186, с. 912].

Отже, контрольна діяльність в досліджуваній сфері передбачає використання контролюючим суб'єктом певних способів, прийомів збору

інформації про підконтрольні суб'єкти, виявлення їх відхилень від заданих параметрів, коригуючого впливу на підконтрольні суб'єкти. Використання цих способів та прийомів отримує зовнішнє вираження в тих чи інших діях контролюючого та підконтрольного суб'єктів. Зовнішнім виразом контрольної діяльності є форми державного контролю [10, с. 25].

Надзвичайно важливим разом із державною формою контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері зайнятості населення, є використання можливостей громадського контролю про що, до речі, наголошується у статті 52 Закону України «Про зайнятість населення». Проте не можна погодитись із положенням щодо встановленої фактичної монополії профспілок та роботодавців стосовно здійснення громадського контролю у сфері зайнятості, оскільки таке обмеження, на нашу думку, невиправдано усуне інші авторитетні громадські утворення від дієвого нагляду за дотриманням прав різних категорій громадян (осіб з особливими потребами, тих, що звільнились з місць позбавлення волі та ін.).

Поряд з відомими формами громадського контролю, як-от: громадські перевірки, громадське анкетування, опитування, сторонній нагляд, контент-аналіз, фокус-групові дискусії, громадські розслідування [77; 35; 115], громадські експертизи важлива роль належить громадському моніторингу, що є практичною реалізацією публічного контролю в демократичному суспільстві, особливою формою діяльності, адже, залежно від поставлених завдань, він може включати і контроль, і оцінку, і спостереження, і прогнозування тощо. У найпоширенішому розумінні громадський моніторинг являє собою дослідження певного явища чи процесу.

Тому однозначну відповідь про функціональну модель (однозначно відповісти щодо функціональної моделі) публічного контролю у сфері зайнятості населення дати складно, хоча зарубіжний досвід та результати соціологічних досліджень засвідчують в необхідності застосування широкого діапазону державних контролюючих заходів із обов'язковим залученням можливостей громадськості за такими напрямками, як контроль:

– за дотриманням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами та фізичними особами, які використовують найману працю;

– за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади;

– за правильністю застосування роботодавцями списків на пільгове пенсійне забезпечення, готує пропозиції щодо вдосконалення таких списків;

– за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці;

– за дотриманням прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг з посередництва та працевлаштування;

– за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу);

– за дотриманням підприємствами, установами та організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю, законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів;

– за додержанням фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

- за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на виробництві, їх документальним оформленням і веденням обліку, виконанням заходів з усунення причин нещасних випадків;
- за діяльністю Фонду соціального страхування України;
- у сфері гігієни праці;
- за додержанням законодавства у сфері охорони праці тощо.

Визначення напрямів здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері зайнятості населення ще не є запорукою його ефективності, проте принциповим питанням залишається визначення основних показників його результативності, які, на нашу думку, доцільно покласти в основу подальшого застосування контрольних заходів у трудовій діяльності. Такими, до речі, можна вважати: зменшення кількості найманих працівників, що виконують роботу без оформлення; зменшення кількості випадків порушень прав працівників, визначених законодавством про працю та зайнятість населення; зменшення кількості звернень щодо порушення суб'єктами господарювання та/або фізичними особами вимог законодавства про працю та зайнятість населення; підвищення рівня поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень законодавства про зайнятість населення тощо.

До того ж, переважна кількість опитаних респондентів (86,4 %) підтримують нашу позицію щодо доцільності прийняття єдиного нормативного акта на рівні Закону України «Про публічний контроль у сфері зайнятості населення».

Отже, підсумовуючи викладене, *контроль за додержанням законодавства у сфері зайнятості населення можна визначити як зумовлену державними потребами та регламентовану нормами адміністративного права процесуально регламентовану діяльність уповноважених органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських інституцій, здійснювану на постійній основі з використанням специфічних форм і методів і спрямовану на запобігання, виявлення та припинення порушень*

законодавства про зайнятість населення роботодавцями, а також застосування до них заходів відповідальності в разі порушення чинного трудового законодавства.

3.3. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про зайнятість населення

Відсутність на сьогодні належного правового механізму повноцінного забезпечення реалізації громадянами права на працю та соціальний захист у разі настання безробіття сприяє, як наслідок, скоєнню адміністративних правопорушень у цій важливій для країни сфері.

З одного боку, стабілізаційні процеси, що відбувалися в національній економіці, створили умови для поступового поліпшення ситуації на ринку праці, з іншого – таке враження є помилковим, адже важко говорити про реальне зменшення кількості безробітних, маючи чималі показники зовнішньої трудової міграції та нелегальної (тіньової) зайнятості, до якої залучено приблизно (майже) 4,7 млн осіб, або 23,1 % кількості осіб, зайнятих економічною діяльністю. Збільшенню обсягу надходжень до бюджетів усіх рівнів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування перешкоджає поширена практика приховування доходів осіб, зайнятих економічною діяльністю, шляхом виплати роботодавцями тіньової заробітної плати та мінімізації зобов'язань роботодавців зі сплати відповідних внесків. Приблизно (майже) чверть осіб, застрахованих у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, сплачують внески в мінімальному розмірі.

Чимало роботодавців із корисливих міркувань через різні схеми намагаються уникати легального використання робочої сили, виводять поза офіційну статистику результати своєї виробничої діяльності, приховують від

оподаткування розміри власних реальних доходів та фактичної заробітної плати найманих працівників.

Роботодавці прагнуть більшого прибутку, зниження податкової ставки та уникнення пресингу з боку контролюючих органів, залучення щонайдешевшої робочої сили та економії затрат на оплату праці. Однак методи досягнення цієї мети не завжди правильні. Найпоширенішою формою нелегальної зайнятості є утримання робочої сили без укладення передбачених чинним законодавством договорів між підприємцями-фізичними особами та найманими працівниками, що робить працівника своєрідним рабом працедавця, бо переважно такий робітник працює по 10–12 годин на день, часто позбавлений повноцінних вихідних і виплат за лікарняними листками, та й розмір його майбутньої пенсії невідомий. Однак проблема тут не лише в нечистих на руку роботодавцях, але й в тому, що частина найманих працівників вважає для себе прийнятною працю в «тіні». Одних приваблює те, що заробіток не оподатковується і так наче ніби є більшим, іншим подобається спрощений порядок прийому на роботу: ані конкурсного відбору, ані податкових декларацій, навіть трудової книжки зазвичай не вимагають. Лише потім багатьом розвиднюється, що були такими необачними й погодилися працювати на «пташиних правах». Водночас у багатьох випадках у шукача роботи іноді немає альтернативи: за відсутності роботи змушений погоджуватись на «тіньову» зайнятість [180, с. 59–61].

Дані статистичних обстежень і низки соціологічних опитувань дозволяють визначити основні тенденції розвитку неформальної зайнятості в Україні. До 1990 р. зайнятстю у неформальному секторі було охоплено 2–6 % населення України. У наступні роки кількість та питома вага неформально зайнятих різко зростає. Цікаво, що зростання неформальної зайнятості у 1990-ті було зумовлене трансформаційною кризою, якої зазнала українська економіка. У цьому разі 3 млн неформально зайнятих (14,8 % зайнятого населення) було свідченням того, що населення застосувало адаптивні практи

адаптаційні практики ?? в умовах жорстких економічних реформ. У 2000-ні на тлі економічного зростання позаінституціональні способи економічної поведінки набули ще більшого поширення, остаточно, так би мовити, самоінституціоналізувались. У першій половині 2014 р. чисельність неформально зайнятих становила 4578,7 тис. осіб, або 24,8 % всього зайнятого населення України віком 15–70 років [168].

Більше того, у нас суттєво вищий рівень недовіри до держави, ніж у Європі. В одному із запитань під час опитування була позиція «Держава нічого не робить для людей, чому я буду щось робити для неї». У Європі її обирала меншість людей, у нас – це один із лідерів варіантів відповідного запитання. Так нестачу робочих місць вказали першою причиною участі у незадекларованій зайнятості, а другою за кількістю відповідей в Україні була недовіра до держави [107].

У масштабах держави наявність неформальної зайнятості може бути розглянуто як позитивне явище, тому що знижує ступінь агресії і можливість руйнування соціального середовища зайнятими в неформальному секторі економіки. Тіньова зайнятість виступає як своєрідна буферна зона. Водночас у неформальному секторі зайнятості практично відсутні соціальні гарантії, держава недоодержує у вигляді податків значні чималі кошти. Тіньова зайнятість призводить до утворення та відтворення паралельних соціально-економічних структур часто кримінальної орієнтації, здатних підкорити собі більшу частину ресурсів країни і стати серйозною загрозою засадам державності. Характерною особливістю тіньового ринку праці є розмивання кордонів між формальною та неформальною зайнятістю. З одного боку, відбувається відтік зайнятих з формального сектора в неформальний, з іншого – зайнятість у формальному секторі все більше набуває таких рис, як масове приховування доходів і недотримання трудового законодавства в частині соціальних гарантій працівників. Значна Велика частина зайнятих у неформальному секторі підтримує тісний зв'язок з формальним сектором [15].

За оцінками Міжнародної організації праці (МОП), рівень тіньової зайнятості в Україні становить близько приблизно майже 9 % [104].

Серед найбільш актуальних форм прояву незадекларованої праці в Україні фахівці називають: 1) неформальну зайнятість у формальному секторі (головною ознакою неформальності їх робочих місць є відсутність реєстрації трудових відносин у державних органах або недотримання інших вимог держави щодо оформлення трудових договорів); 2) зайнятість у неформальному секторі; 3) приховування фактично відпрацьованого робочого часу та виплата заробітної плати «в конверті»; 4) підміну фактичних трудових договорів цивільними та господарськими, а також штучне використання дистанційних та аутсорсінгових механізмів для приховування найманої праці; 5) не оформлену належним чином вторинну зайнятість осіб, які мають оформлені трудові відносини за основним місцем роботи; 6) невиконання роботодавцем протягом року квоти для працевлаштування окремих категорій громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню (діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, особи, звільнені після відбуття покарання або примусового лікування, молодь, яка закінчила або припинила навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, особи з інвалідністю та ін.); 7) провадження суб'єктом господарювання діяльності з надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном без отримання відповідної ліцензії або наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця без отримання відповідного дозволу; 8) неподання або порушення порядку подання суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, відомостей про працевлаштованих ним осіб тощо [97].

Отже, наявна ситуація на ринку праці впевнено переконує в необхідності запровадження адекватних заходів протидії тіньовій зайнятості, своєчасному запобіганню та припиненню порушень трудового законодавства, правової охорони суспільних відносин, що виникають під час

реалізації права громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття. За таких умов держава має володіти застосовувати використовувати мати певний арсенал не лише превентивних, а й примусових заходів, спрямованих, по-перше, на недопущення завдання шкоди охоронюваним охоронним інтересам суспільства та окремо взятої людини, а, по-друге, на припинення порушень законодавства у сфері зайнятості населення та притягнення винних у таких діях осіб до юридичної відповідальності. Остання, як відомо, в правовій літературі трактується неоднозначно. Одні автори зводять її тільки до різновиду санкцій, інші під нею мають на увазі сам процес їх застосування. Деякі представляють подають її у вигляді охоронних правовідносин, що виникають між порушником і державними органами. Проте у всіх випадках юридична відповідальність – це специфічний обов'язок терпіти позбавлення особистого або матеріального характеру за вчинене правопорушення відповідно до санкції порушеної норми права.

Вченими підкреслюється, що «вона спирається на державний примус, на особливий апарат; це конкретна форма реалізації санкцій, передбачених нормами права; настає за вчинення правопорушення і пов'язана з громадським осудом; виражається в певних негативних наслідках для правопорушника типу особистого, майнового, організаційно-фізичного характеру; втілюється в процесуальній формі [112]. Зазначені ознаки юридичної відповідальності є обов'язковими: відсутність хоча б одного з них свідчить про відсутність юридичної відповідальності і дозволяє відмежовувати її від інших правових і неправових категорій» ?? де початок цитати [159].

Беручи за основу критерій застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів примусу, що мають вираз у формі «позбавлень» особистого, організаційного або майнового характеру [160, с. 418], юридична відповідальність поділяється на: адміністративну, кримінальну, цивільно-правову та дисциплінарну. Отже, фізичні та юридичні

особи, винні в порушенні законодавства про охорону суспільної моралі, притягуються у встановленому порядку до тієї чи іншої відповідальності [177, с. 36–40].

Закон України «Про зайнятість населення» у статті 53 визначає, що посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також фізичні особи – підприємці, винні у порушенні законодавства про зайнятість населення, несуть відповідальність згідно із законодавством [118]. Проте які саме види юридичної відповідальності можуть застосовуватися в цій сфері, в законі не визначено.

Безперечно, з поміж усіх встановлених чинним законодавством видів юридичної відповідальності за правопорушення, вчинені у сфері реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, найбільш яскраво виділяється адміністративна відповідальність. Остання, як найважливіший інститут адміністративного права, є однією з форм забезпечення охоронюваних законодавством суспільних відносин та різновидом юридичної відповідальності, що сприяє досягненню мети запобігання правопорушенням та забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю.

Адміністративна відповідальність фактично є важливим засобом забезпечення законності в цій сфері суспільних відносин, що досягається шляхом як застосування адміністративно-правових санкцій до порушників чинного законодавства (насамперед, трудового), так і попередження відповідного виду порушень.

Попри те, що більшість наукової спільноти адміністративну відповідальність розглядають як складову адміністративного примусу, ототожнюючи вказані категорії [1, с. 9–12], деякі вчені констатують, що: «оцінка адміністративної відповідальності через державний примус не конкретизує, про яку форму примусу йдеться – психічну або фізичну», а як

наслідок: «... цілісного уявлення про державний примус, як суть юридичної відповідальності взагалі та адміністративної зокрема, не складається» [145].

Цілком правильним у цьому сенсі є підхід С. С. Алексєєва, який відображає суть адміністративної відповідальності за порушення норм у згаданій сфері. Тобто такий різновид юридичної відповідальності переслідує метою не лише покарання, але й здійснення охоронних та виховних заходів. Іншими словами, адміністративна відповідальність є специфічною формою негативного реагування з боку держави на відповідну категорію адміністративних проступків [3, с. 153].

За вчинення правопорушень досліджуваної категорії адміністративна відповідальність становить регламентовані нормами адміністративного права відносини між, з одного боку, порушником вимог чинного законодавства у сфері зайнятості населення та, з іншого боку, державою в особі того чи іншого компетентного органу щодо скоєного протиправного діяння (дії чи бездіяльності), що завдає шкоди охоронюваним правам та законним інтересам громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття.

Оскільки легального та законодавчо закріпленого поняття адміністративної відповідальності дотепер немає, тому й у сфері зайнятості населення відповідного поняття не подано не наведено. Хоча безсумнівним є те, що групі адміністративних правопорушень, що аналізуються, властиві всі загальні ознаки адміністративного правопорушення, серед яких: адміністративна протиправність, суспільна небезпечність (шкідливість), адміністративна караність та винність.

Під час аналізу особливостей адміністративної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів у сфері зайнятості населення слід обов'язково враховувати тісний зв'язок, що є між адміністративним і трудовим законодавством, який полягає в такому:

по-перше, адміністративні правопорушення і вжиті компетентними органами у зв'язку з цим заходи можуть слугувати підставою для зміни або припинення трудових відносин;

по-друге, негативні наслідки неправомірних дій чи бездіяльності суб'єктів трудових правовідносин і деяких інших, безпосередньо пов'язаних з ними правовідносин, передбачені не лише Кодексом законів про працю, але й Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП);

по-третє, за адміністративне правопорушення суб'єкт може бути притягнений не лише до адміністративної, але й дисциплінарної відповідальності;

по-четверте, суспільні відносини у сфері зайнятості населення мають комплексний характер.

Чинне адміністративне законодавство України передбачає адміністративну відповідальність за декілька видів адміністративних правопорушень у сфері зайнятості населення, серед яких більшість складів розташовані визначено в Главі 5 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення».

Аналіз чинного законодавства та практики його реалізації дозволяє віднести до групи адміністративних проступків, що вчиняються у сфері реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, такі як:

порушення вимог законодавства про працю (частини 1–4, 7 статті 41 КУпАП);

ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди (стаття 41-1 КУпАП);

порушення чи невиконання колективного договору, угоди (стаття 41-2 КУпАП);

ненадання інформації для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів, угод (стаття 41-3 КУпАП);

невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю або створення перешкод для діяльності цього органу (стаття 188-6 КУпАП);

прийняття на роботу без паспорта (стаття 200 КУпАП);

порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (стаття 204 КУпАП).

Незважаючи на значні зусилля держави у захисті прав і законних інтересів громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття, які реалізовані у тому числі у великому масиві різноманітних цільових програмах дій та підтримки, соціальних стратегіях, реалії сьогодення засвідчують негативну динаміку вчинення адміністративних проступків, що посягають на суспільні відносини у сфері зайнятості населення. Офіційні дані Державної служби статистики України вказують на те, що за 2018 р. до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених статтею 41 КУпАП, було притягнуто 11 249 осіб та накладено адміністративних стягнень у вигляді штрафів на суму 5 829 989 грн.

За невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю або створення перешкод для діяльності цього органу (стаття 188-6 КУпАП) у 2018 р. було притягнуто до адміністративної відповідальності 627 осіб і накладено адміністративних стягнень у вигляді штрафів на суму 638 782 грн.

Також за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (стаття 204 КУпАП) у 2018 р. до адміністративної відповідальності було притягнуто 309 осіб і накладено адміністративних стягнень у вигляді штрафів на суму 543 727 грн.

Особливістю юридичної відповідальності, передбаченої чинним законодавством за порушення у сфері зайнятості населення, є те, що законодавець встановив у статті 53 Закону України «Про зайнятість населення» новий вид відповідальності – фінансову за такі порушення, як:

невиконання роботодавцем протягом року квоти для працевлаштування громадян, зазначених у частині 1 статті 14 вказаного вище закону;

провадження суб'єктом господарювання діяльності з надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном без отримання відповідної ліцензії або наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця без отримання відповідного дозволу;

неподання або порушення порядку подання суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, відомостей про працевлаштованих ним осіб;

застосування роботодавцем праці іноземців або осіб без громадянства та осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця: а) на умовах трудового або іншого договору без дозволу на застосування праці іноземця або особи без громадянства, стягується штраф за кожну особу у двадцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення; б) на інших умовах, ніж ті, що передбачені зазначеним дозволом, або іншим роботодавцем, стягується штраф за кожну особу у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення;

неподання або порушення роботодавцем установленого порядку подання даних, передбачених абзацом 3 пункту 4 частини 3 статті 50 вказаного вище закону;

порушення суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні, вимог частини 2 статті 37 Закону України «Про зайнятість населення»;

порушення суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, вимог Закону України «Про зайнятість населення» та Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [118].

Про фінансовий характер штрафів, накладання яких передбачено статтею 53 вказаного закону, свідчать і положення її частини 9, де зазначається, що такі штрафи не належать до адміністративно-господарських санкцій.

Фактично можна спостерігати тенденцію появи нормативно-правових актів, що передбачають застосування так званих «фінансових або економічних санкцій у вигляді штрафу» [58, с. 26], які деякі вчені вважають окремим видом юридичної відповідальності [176, с. 282–285], інші – проявом адміністративної відповідальності [76, с. 29–33; 61, с. 295–296; 183, с. 89].

З огляду на правову природу та зміст фінансові санкції є нічим іншим як адміністративними стягненнями, адже в разі їх застосування виникають відносини публічно-правового характеру [25, с. 38–42]. Це відносини влади-підпорядкування, оскільки однією стороною в останніх є державний орган, який застосовує заходи примусового характеру. При цьому кошти, які стягуються як штрафні санкції, спрямовуються у відповідний бюджет. У зв'язку із цим, цілком слушно наголошують В. Кротюк та Д. Лук'янець, «віднесення фінансових санкцій до цивільно-правової відповідальності не витримує ніякої критики, оскільки при цьому відсутня диспозитивність сторін, яка є обов'язковою характерною рисою норм цивільного права» [76, с. 30].

Ще однією підставою віднесення фінансових санкцій виключно до адміністративної відповідальності є те, що Конституцією України унеможлиблюється існування інших видів відповідальності, крім тих, які передбачені нею, а це лише кримінальний, цивільний, адміністративний та дисциплінарний види відповідальності [37, с. 6; 70].

Закон України «Про зайнятість населення» є яскравим прикладом, коли конкретні склади адміністративних проступків і санкції за їх учинення, а також порядок застосування адміністративних стягнень встановлюються різними нормативними актами органів законодавчої і виконавчої влади, обминаючи основний кодифікований акт – Кодекс України про адміністративні правопорушення. Тим самим втрачається значення кодифікованого правового акта, який у цьому разі повинен містити всі склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення зайнятості населення, а також вичерпний перелік правових норм, які регулюють провадження у справах про такі адміністративні правопорушення.

Сфера зайнятості населення не обмежується вище зазначеними проблемами притягнення порушників до юридичної відповідальності. Особливість полягає також в тому, що посилення відповідальності роботодавців за порушення законодавства про працю, у тому числі в разі фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), на підставі набрання чинності 1 січня 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці», у новій редакції викладені в статті 265 Кодексу законів про працю та в статті 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими визначена відповідальність роботодавців за порушення вимог законодавства про працю. Однак фабули порушень, викладені в статті 265 КЗпП та в статті 41 КУпАП є тотожними, відмінність полягає виключно в санкціях та особі порушника, адже відповідно до статті 265 КЗпП до відповідальності притягується юридична особа або ФОП, а за статтею 41 КУпАП – посадова.

Однак у постанові від 21.12.2018 р. (справа №814/2156/16) колегія суддів Касаційного адміністративного суду зробила висновок, що правопорушення, відповідальність за яке передбачено в частині 2 статті 265 КЗпП, як і те, про яке йдеться в частині 3 статті 41 КУпАП, належить до

адміністративних. Тому накладення на ФОП штрафу за обома зазначеними нормами свідчить про притягнення до того самого виду відповідальності за те саме порушення вдруге, що не допустимо згідно зі статтею 61 Конституції. Це стосується виключно ФОП, оскільки в них посадова особа і є підприємцем, що може бути поширено на інші частини статті 265 КЗпП та статті 41 КУпАП, які є ідентичними.

Указаним рішенням створено норму права, яка ретроспективно вбудована в систему законодавства. Зокрема, ВС відніс відповідальність, передбачену в статті 265 КЗпП, до адміністративної, а також установив невідповідність Конституції України положень Закону України № 77–VIII у частині притягнення до відповідальності ФОП одночасно за статтею 265 КЗпП та статтею 41 КУпАП. Наразі ці норми не визнані неконституційними, немає й інформації щодо звернення до ВС для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду відповідного подання. Отже, фізична особа-підприємець за порушення вимог законодавства про працю може бути притягнута лише до одного виду відповідальності: за статтею 41 КУпАП або за статтею 265 КЗпП.

У такій ситуації прослідковується ще одна особливість, адже санкції статті 41 КУпАП є значно м'якшими, ніж статті 265 КЗпП. Тому для ФОП фінансово вигідніше бути притягнутим до адмінвідповідальності за першою. Така законодавча альтернатива суперечить самій природі права й буде використовуватися суб'єктами правовідносин з огляду на власні інтереси й фінансову доцільність. Зокрема, територіальні органи ДСПП не складатимуть протоколів про адмінправопорушення за статтею 41 КпАП, а виноситимуть постанови про накладення штрафу за статтею 265 КЗпП. Водночас такий підхід суперечить принципу верховенства права, адже в разі неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найсприятливішим для особи.

Крім того, передбачені статтею 41 КУпАП розміри санкцій за порушення законодавства про зайнятість населення фактично не виконують превентивну функцію адміністративної відповідальності, що пов'язано із декількома обставинами: по-перше, фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору, крім іншого, породжує несплату роботодавцем єдиного соціального внеску за цю особу, податку з доходів фізичних осіб і військового збору, які нараховуються на дохід працівника; по-друге, ФОП щомісячно ухилятиметься від здійснення платежів на суму, яка значно перевищує максимальний розмір санкції, передбаченої в статті 41 КУпАП, а тому для недобросовісного підприємця економічно вигідніше сплатити штраф, ніж офіційно працевлаштувати людину.

Недосконалою залишається й адміністративно-юрисдикційна діяльність уповноважених суб'єктів у сфері зайнятості населення, зокрема доводиться констатувати, що під час складання протоколів про адміністративні правопорушення, в тому числі й у сфері реалізації права громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття, допускаються такі найбільш типові помилки, а саме: протокол складений не уповноваженою на те особою; неправильне визначення суб'єкта правопорушення; неправильна кваліфікація порушення; неповно зазначено дані про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності; не розкрито суті адміністративного правопорушення, а саме – не зазначені конкретні дії посадової особи; заповнення усіх реквізитів протоколу розбірливим почерком державною мовою; відсутність у протоколі дати, часу і місця його складення; вимога про роз'яснення особі, яку притягають до відповідальності, її прав та обов'язків; компетенція суду, до якого подано протокол про адміністративне правопорушення, не поширюється на розгляд таких категорій справ; на момент складання протоколу закінчився строк, визначений статтею 38 КУпАП. Як наслідок, непоодинокими є випадки: повернення протоколу про адміністративне правопорушення на доопрацювання та виправлення наявних помилок, оскільки неналежним

чином оформлений протокол створює перешкоди повного і об'єктивного з'ясування всіх обставин по справі, він не може бути належним підтвердженням вчинення правопорушення. Варто зазначити, що норми КУпАП не містять конкретних статей (положень), які б чітко врегулювали це питання, проте судова практика пішла шляхом надання можливості уповноваженому органу доопрацювати наявні в протоколі порушення; скасування постанови про адміністративне правопорушення та закриття провадження в адміністративній справі [199].

Проведене соціологічне опитування засвідчило необхідність посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері зайнятості населення, зокрема 86 % опитаних відповіли, що його дійсно потрібно посилити (сума відповідей за індикаторами шкали «безумовно так» – 43,6 % та «скоріше так» – 42,4 %). Відповідно, 12,4 % респондентів заперечують факт необхідності посилення відповідальності за порушення законодавства (сума відповідей за індикаторами «скоріше ні» – 9,6 % та «безумовно ні» – 2,8 %). Не дали відповіді на запитання 1,6 %. Водночас на запитання про те, які санкції мають бути ефективними стосовно осіб, що порушують законодавство про зайнятість населення, відповіді опитаних розводилися так: найбільш ефективними санкціями опитані вважають диференційовану систему штрафних санкцій – 66,7 %, на другому місці за ефективністю – дисциплінарна відповідальність – 51,7 %, третє місце, на думку респондентів, отримала адміністративна відповідальність – 50,6 %. Найменшу кількість голосів має показник щодо кримінальної відповідальності – 38,4 % (заперечили необхідність введення кримінальної відповідальності за вказані порушення – 54,3 %).

Вище викладене зайвий раз переконує в тому, що саме адміністративна відповідальність, належним чином передбачена законодавством про зайнятість населення, є важливим охоронним механізмом у відносинах між державою та порушником, тим самим, зокрема, сприяючи реалізації права громадян на працевлаштування.

Зважаючи на викладене, характерними ознаками адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зайнятості населення можна вважати такі:

по-перше, являє собою важливий вид юридичної відповідальності, суть якої полягає в обов'язку правопорушника зазнавати встановлені нормами права заходи примусу і впливу, при цьому адміністративні правопорушення і вжиті компетентними органами у зв'язку з цим заходи можуть слугувати підставою для зміни або припинення трудових відносин;

по-друге, встановлена не лише Кодексом України про адміністративні правопорушення, але й окремими законами та підзаконними нормативно-правовими актами України;

по-третє, настає за вчинення адміністративного правопорушення широким колом суб'єктів – посадовими особами підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, громадянами-суб'єктами підприємницької діяльності, фізичними особами, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю;

по-четверте, застосовується законодавчо обмеженим колом суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення й притягати винних осіб до адміністративної відповідальності, серед яких зокрема: районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, а також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб;

по-п'яте, настає у вигляді виключно одного адміністративного покарання, яким є штраф;

по-шосте, діяння у сфері зайнятості населення може виражатися як у формі дії, так і бездіяльності (наприклад, статтею 41-1 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за ухилення осіб, які представляють власників або уповноважені ними органи чи профспілки або інші

уповноважені трудовим колективом органи, представників трудових колективів від участі в переговорах щодо укладення, зміни чи доповнення колективного договору, угоди, умисне порушення встановленого законодавством строку початку переговорів або незабезпечення роботи комісій з представників сторін чи примирних комісій у визначений сторонами переговорів строк; статтею 41-3 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за ненадання особами, які представляють власників або уповноважені ними органи чи профспілки або інші уповноважені трудовим колективом органи, представниками трудових колективів інформації, необхідної для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів, угод);

по-восьме, відсутність законодавчо закріпленого переліку складів адміністративних проступків у сфері зайнятості населення, адже норми, що містять санкції за вчинення таких протиправних діянь, розташовано як у різних главах чинного КУпАП, так і в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах;

по-дев'яте, тотожність окремих складів проступків у сфері зайнятості населення, викладених у КЗпП та КУпАП (наприклад, тотожними є фабули порушень, викладені в статті 265 КЗпП та статті 41 КУпАП, а відмінність полягає виключно в санкціях та особі порушника, адже відповідно до статті 265 КЗпП до відповідальності притягується юридична особа або ФОП, а за статтею 41 КУпАП – посадова).

Отже, сукупність зазначених ознак дозволяє сформулювати визначення *адміністративної відповідальності за порушення законодавства про зайнятість населення як виду юридичної відповідальності, передбаченого нормами адміністративного права, що настає за вчинення винною фізичною, юридичною або посадовою особою адміністративного правопорушення, яке посягає на встановлені державою гарантії реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття, застосовується уповноваженими органами (посадовими особами) у вигляді*

адміністративних покарань з обов'язковим дотриманням нормативно встановлених процедур.

Висновки до Розділу 3

Узагальнення зарубіжного досвіду та вітчизняних особливостей адміністративно-правового захисту права громадян на працю та соціальний захист від безробіття дозволило зробити такі висновки:

1. Окреслено характерні риси публічного контролю за додержанням законодавства у сфері зайнятості населення, які полягають у тому, що: 1) ця діяльність має чітку процесуальну регламентацію як в цілому, так і в окремих діях уповноважених контролюючих суб'єктів; 2) суб'єктами, уповноваженими здійснювати контроль, є не лише органи державної виконавчої влади, але і суб'єкти делегованих повноважень та окремі інституції громадянського суспільства; 3) нормативно-правовими актами закріплена певна послідовність застосування процедур, необхідних для здійснення контрольної діяльності у сфері сприяння зайнятості населення; 4) така діяльність здійснюється у визначених законодавством формах; 5) застосування контрольних заходів обмежено визначеними законом тимчасовими рамками; 6) результат цієї діяльності завжди пов'язаний із забезпеченням встановленого законом рівня гарантій прав і законних інтересів громадян на зайнятість та соціальний захист від безробіття; 7) дії та рішення уповноважених суб'єктів контрольної діяльності можуть бути оскаржені як в адміністративному, так і в судовому порядкух.

2. Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема в частині:

– прийняття «Дорожньої карти забезпечення зайнятості населення – 2030» (на зразок Казахстану), що матиме за мету сприяння підтриманню

добробуту населення шляхом організації стійкої та продуктивної зайнятості і скорочення безробіття, вдосконалення системи надання адресної соціальної допомоги, оптимізації процесів сприяння зайнятості населення тощо;

– приєднання до Європейської мережі державних служб зайнятості як наднаціонального координуючого органу, основним завданням якого є збільшення ступеня інтеграції державних служб зайнятості держав-членів ЄС, інтенсифікація міждержавного співробітництва на ринку праці ЄС шляхом проведення активної політики зайнятості;

– покладання на державу зобов'язань щодо сприяння розвитку інфраструктури, організації центрів перепідготовки робочої сили тощо;

– удосконалення мережі державних інститутів регулювання ринку праці (на зразок канадської моделі);

– забезпечення інформатизації процесу регулювання зайнятості, в тому числі через розвиток приватних спеціалізованих бюро найму, які матимуть у своєму розпорядженні всі необхідні дані про працівників різних професій (на зразок США);

– використання положень Стратегії «Європа 2020» як механізму оптимізації зайнятості населення середнього віку на вітчизняному ринку праці;

– удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення, зокрема в частині недопущення дискримінації працівників під час прийняття на роботу та запровадження дієвих механізмів виявлення порушень тощо.

3. Виділено та охарактеризовано групу адміністративних проступків, які вчиняються у сфері реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. Визначено поняття та наведено характерні ознаки адміністративної відповідальності у сфері зайнятості населення, однією з яких є те, що вона визначається як КУпАП, так й іншими нормативно-правовими актами.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо вдосконалення теоретичних засад, механізму та особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в Україні. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Розглянуто сферу зайнятості населення через призму впливу на неї державної політики, зокрема вироблено концепцію адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення, яка: по-перше, визначає пріоритетність застосування публічних заходів впливу на реалізацію громадянами трудових прав та свого творчого потенціалу над приватними; по-друге, переконує в доцільності широкого застосування в нинішніх умовах саме заходів публічно-примусового характеру, на відміну від превентивних інструментів; по-третє, свідчить про доцільність апроксимації позитивного зарубіжного досвіду забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття в українських реаліях сьогодення.

2. Розглянуто специфіку гарантій держави щодо сприяння зайнятості населення, яка зумовлена особливим предметом правового регулювання й полягає в тому, що вони відіграють особливу роль у реалізації та захисті суб'єктивних прав будь-якої особи на зайнятість. Значення таких гарантій полягає у законодавчо закріпленому обов'язку держави всіма наявними правовими засобами забезпечити людині реальну можливість користуватись певним соціальним благом, яке визначено трудовим законодавством, безперешкодно реалізувати своє конституційне право на зайнятість та соціальний захист від безробіття.

На основі аналізу чинного законодавства та практики його реалізації, гарантії держави щодо сприяння реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття класифіковано за: а) характером впливу; б)

функціональним призначенням; в) сферою дії; г) моментом вступу в дію набуття чинності; д) часом припинення дії; е) напрямом державної підтримки.

3. Визначено поняття «державна політика забезпечення зайнятості населення», під якою пропонується розуміти проведення не тільки податкових, кредитно-грошових, інвестиційних, бюджетних, соціальних, зовнішньоекономічних та інноваційних заходів забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості, але й необхідність відповідного адміністративно-правового забезпечення вказаного напрямку міжнародними стандартами працевлаштування та чинними нормами законодавства України у сфері зайнятості населення.

З'ясовано сутність принципів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення як основних напрямків публічно-владного впливу на трудові відносини, що слугують фундаментом побудови цілісного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття.

4. Розглянуто правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення зайнятості населення. Зокрема встановлено, що законодавство у вказаній сфері подано великою кількістю нормативних документів різної юридичної сили, цільового спрямування та функціонального призначення, які умовно поділено на групи, серед яких нормативно-правові акти, що визначають: а) загальні питання реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення; б) заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового забезпечення реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення; в) правовий статус суб'єктів реалізації такої політики; г) основи державного соціального страхування; д) особливості забезпечення права на зайнятість та соціальний захист у разі настання безробіття окремих категорій громадян; е) правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу; ж) особливості здійснення професійної орієнтації та професійного навчання населення; з) порядок здійснення контролю за

додержанням законодавства про зайнятість населення та застосування заходів юридичної відповідальності за порушення в цій сфері.

5. З'ясовано місце та роль публічної адміністрації у механізмі реалізації державної політики зайнятості населення, а також особливості її діяльності, які полягають у тому, що вона представлена подана наведена суб'єктами, які:

- 1) безпосередньо забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення: а) вищі органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); б) центральні органи виконавчої влади загальної (галузеві міністерства та відомства) і спеціальної (Міністерство соціальної політики України, Державна служба зайнятості) компетенції; в) місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації); г) суб'єкти делегованих повноважень (органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права); 2) сприяють реалізації державної політики зайнятості населення (координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з професійної орієнтації та інші органи соціального діалогу).

6. Адміністративно-правові засоби реалізації державної політики у сфері зайнятості населення визначено як закріплені нормами адміністративного права інструментарій (сукупність способів і прийомів), за допомогою якого публічна адміністрація впливає на суспільні відносини з метою забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Реалізація державної політики забезпечення зайнятості населення передбачає активне застосування певного набору адміністративно-правових засобів, серед яких найбільш успішними можуть бути засоби: нормативно-правового, організаційно-управлінського, інформаційно-консультаційного, аналітично-прогностичного (моніторингового), дозвільно-ліцензійного, реєстраційно-облікового, фінансово-інвестиційного, програмно-планувального та контрольного-наглядового характеру.

7. Окреслено характерні риси публічного контролю за додержанням

законодавства у сфері зайнятості населення, які полягають у тому, що: 1) ця діяльність має чітку процесуальну регламентацію як в цілому, так і в окремих діях уповноважених контролюючих суб'єктів; 2) суб'єктами, уповноваженими здійснювати контроль, є не лише органи державної виконавчої влади, але й суб'єкти делегованих повноважень та окремі інституції громадянського суспільства; 3) нормативно-правовими актами закріплена певна послідовність застосування процедур, необхідних для здійснення контрольної діяльності у сфері сприяння зайнятості населення; 4) така діяльність здійснюється у визначених законодавством формах; 5) застосування контрольних заходів обмежено визначеними законом тимчасовими рамками; 6) результат цієї діяльності завжди пов'язаний із забезпеченням встановленого законом рівня гарантій прав і законних інтересів громадян на зайнятість та соціальний захист від безробіття; 7) дії та рішення уповноважених суб'єктів контрольної діяльності можуть бути оскаржені як в адміністративному, так і в судовому порядкух.

8. Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема в частині:

– прийняття «Дорожньої карти забезпечення зайнятості населення – 2030» (на зразок Казахстану), що матиме за мету сприяння підтриманню добробуту населення шляхом організації стійкої та продуктивної зайнятості і скорочення безробіття, вдосконалення системи надання адресної соціальної допомоги, оптимізації процесів сприяння зайнятості населення тощо;

– приєднання до Європейської мережі державних служб зайнятості як наднаціонального координуючого органу, основним завданням якого є збільшення ступеня інтеграції державних служб зайнятості держав-членів ЄС, інтенсифікація міждержавного співробітництва на ринку праці ЄС шляхом проведення активної політики зайнятості;

– покладання на державу зобов'язань щодо сприяння розвитку

інфраструктури, організації центрів перепідготовки робочої сили тощо;

- удосконалення мережі державних інститутів регулювання ринку праці (на зразок канадської моделі);

- забезпечення інформатизації процесу регулювання зайнятості, в тому числі через розвиток приватних спеціалізованих бюро найму, які матимуть у своєму розпорядженні всі необхідні дані про працівників різних професій (на зразок США);

- використання положень Стратегії «Європа 2020» як механізму оптимізації зайнятості населення середнього віку на вітчизняному ринку праці;

- розроблення комплексу програмно-цільового забезпечення зайнятості та усунення дискримінації під час працевлаштування різних груп населення (осіб похилого віку, молоді, інвалідів, жінок та ін.). Наприклад, на території США діють 52 програми компенсації з безробіття. На додаток до загальних програм страхування діють і спеціальні програми страхування для працівників залізниці, федеральних службовців, військовослужбовців, а також, зважаючи на економічну ситуацію в країні, федеральна влада може заснувати додаткові тимчасові надзвичайні програми страхування;

- удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення, зокрема в частині недопущення дискримінації працівників під час прийняття на роботу та запровадження дієвих механізмів виявлення порушень;

- реалізації інклюзивного розвитку, що сприятиме економічному зростанню, соціальній згуртованості, розширенню трудових прав, забезпеченню рівних можливостей і гідної праці на основі зростання рівня зайнятості, інвестицій у професійну освіту, модернізації ринку праці тощо.

9. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні, в тому числі шляхом:

- прийняття Національної доктрини забезпечення зайнятості населення

як сукупності основоположних настанов і принципів, стратегічних орієнтирів та цілковитого бачення реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття;

– підвищення статусу Державної служби зайнятості шляхом реорганізації її в Національне агентство з питань зайнятості населення, що сприятиме підвищенню гнучкості та мобільності у наданні послуг населенню, реалізації права кожного на працю та соціальний захист від безробіття;

– визначення правового статусу координаційних комітетів сприяння зайнятості населення, адже імперативна норма щодо їх утворення існує (стаття 19 Закону України «Про зайнятість населення»), а норм, що визначали би призначення, функції, завдання, повноваження та порядок їх утворення, дотепер немає;

– визначення у статті 23 Закону України «Про зайнятість населення» мети, завдань та структури Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, переліку інформації, що має надходити до системи, порядок її використання та захисту (цю пропозицію підтримують 58,1 % опитаних респондентів);

– прийняття Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему забезпечення зайнятості населення (62,1 % опитаних респондентів підтримують цю пропозицію);

– доповнення Закону України «Про зайнятість населення» статтею 23-1 «Державна система моніторингу у сфері зайнятості населення та трудової міграції», в якій викласти положення про систему моніторингу як комплексу заходів, спрямованих на систематичний збір інформації з метою спостереження й контролю за розвитком сфери зайнятості населення, сприяння виробленню довгострокової стратегії її розвитку, налагодженню взаємодії між центральною владою та регіонами в напрямі забезпечення

реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття;

– співпраці Державної служби зайнятості з іншими органами соціального захисту на місцевому рівні. Досвід країн ЄС та СНД свідчить, що в умовах низької активності на ринку праці службам зайнятості може бути необхідно розширити функції за межі стандартного підбору кадрів та посередництва, об'єднуючи зусилля з усіма місцевими службами соціального захисту для того, щоб розширити «наставництво» та супроводження осіб/груп, яким може не вистачати впевненості чи стимулів для реєстрації в органах державної служби зайнятості. Такі заходи можуть включати спільне використання баз даних, спільну роботу з отримувачами соціальної допомоги тощо. Напрямок співробітництва на локальному рівні набуває надзвичайної важливості у зв'язку із загальним реформуванням моделі публічного адміністрування, що передбачає, зокрема, децентралізацію та збільшення повноважень місцевих органів та громад (72,8 % опитаних респондентів підтримують цю пропозицію);

– законодавчого врегулювання діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні, яка не потребує отримання дозволу та не підлягає ліцензуванню (більшість респондентів підтверджують таку пропозицію – 71,6 %). Необхідно узгодити норми національного законодавства щодо отримання дозволу суб'єктами господарювання, які наймають працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця, та розробити систему ліцензування та сертифікації для суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агеев А. А. Определение понятия «Административная ответственность» в доктрине административного права». *Вестник РУДН. Серия: Юрид. науки.* 2015. № 4. С. 9–13.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України : підручник / заг. ред. Т. О. Коломоець. Київ : Істина, 2010. 480 с.
4. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-ів / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
5. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право.* 1987. № 6. С. 12–19.
6. Алексеев С. С. Теория права. Москва : БЕК, 1994. 224 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Москва : «Юрид. лит.», 1981. Т. 1. 552 с.
8. Алімпієв А. І. Поняття та види форм забезпечення реалізації прав громадян у сфері зайнятості населення. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_3.pdf
9. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с.
10. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 390 с.
11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
12. Барабашова Т. П., Миронов В. И. Защита трудовых прав работников Москва : Управление персоналом, 2007. 104 с.

13. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. пособ. для вузов. Москва : Изд-во БЕК, 1996. 356 с.
14. Безусий В. В. До вивчення закордонного досвіду в сфері забезпечення зайнятості населення. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bvzzn.pdf>
15. Белов Е. А. Феномен теневой занятости населения в контексте некоторых научных подходов. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-tenevoy-zanyatosti-naseleniya-v-kontekste-nekotoryh-nauchnyh-podhodov>
16. Белохвостова Н. В. Механизмы государственного регулирования занятости населения. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-gosudarstvennogo-regulirovaniya-zanyatosti-naseleniya>
17. Білан Ю. В. Державна політика у сфері зайнятості населення. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnukht_2015_21_1_10
18. Бірюков Г. М. Фінансовий моніторинг у протидії легалізації (відмиванню) коштів в Україні. URL: http://www.economy-confer.com.ua/full_article/580
19. Бойко М. Д. Порівняльне трудове право. Київ : Атика, 2007. 383 с.
20. Более 30 % украинцев задумывались над выездом из страны в поисках работы. URL: <https://bykvu.com/bukvy/122027-bolee-30-ukraintsev-zadumyvalis-nad-vyezdom-iz-strany-v-poiskakh-raboty-opros>.
21. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник. 2–ге вид. Київ : Вікар, 2004. 725 с.
22. Буторин А. М. Направления совершенствования регулирования занятости населения в регионе. *Вестник экономической интеграции*. 2010. № 5. С. 137–141.
23. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 252 с.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2002. 1440 с.

25. Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право : наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрнаукацентр, 2001. 70 с.

26. Вірт Ю. П., Заярна Н. М. Шляхи і напрямки державного регулювання ринку праці в Україні в умовах економічної кризи. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 20. С. 195–198.

27. Волкова О. В. Ринок праці: навч. посіб. Київ : Центр учбової літ., 2007. 624 с.

28. Гаман Н. О. Державна політика в сфері регулювання зайнятості населення. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2010. Вип. 1. С. 172–179.

29. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / худ. оформл. О. Агеєв. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.

30. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

31. Гнибіденко І. Ф., Нартюк О. В. Історична генеза зайнятості економічно активного населення середнього віку. *Демографія та соціальна економіка*. 2015. № 2 (24). С. 76–87.

32. Гольцяпина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения информационной безопасности в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Омск, 2008. 26 с.

33. Гончаренко С. Український педагогічний словник. Київ : «Либідь», 1997. 376 с.

34. Государственная политика и управление : в 2 ч. / за ред. Л. В. Сморгунова. Москва : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2007 (Концепции и проблемы государственной политики и управления). 2006. (роки два рази??) Ч. 1. 384 с.

35. Громадські розслідування як механізм цивільного контролю: кращі практики зарубіжних країн : науково-практ. вид. / за заг. ред. О. А. Мартиненка. Харків : Права людини, 2012. 128 с.

36. Гургула О. М. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 6. Ч. 4. С. 121–124.

37. Гусак Н. Любая ли ответственность юрицу к лицу? *Юридическая практика*. 1999. № 15. С. 6.

38. Державна цільова програма роботи з обдарованою молоддю на 2007-2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 р. № 1016. *Офіційний вісник України*. 2007. № 60. Ст. 2378.

39. Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2014-%D0%BF>

40. Економічна енциклопедія : у 3 т. / відп. ред. С. В. Мочерний та ін. Київ : Академія, 2002. Т. 1. 864 с.

41. Елсуков М. Ю., Амиров Р. Р. Государственное управление занятостью населения в условиях кризиса экономики. *Управленческое консультирование*. 2018. № 11. С. 81–100.

42. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 17 с.

43. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.

44. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. 3-тє вид., доп. та перероб. Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2011. 844 с.

45. Зайнятість та безробіття населення в IV кварталі 2018 року. URL: https://ukrstat.org/uk/express/expres_u.html

46. Зайнятість, праця та соціальний захист населення: вітчизняний та зарубіжний досвід; за ред. канд. екон. наук, проф. Т. М. Кір'ян. Київ, 2017. 245 с.

47. Замора О. І. Трудова міграція як аспект проблеми зайнятості в регіоні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 9. С. 896–900.

48. Злупко С. Н. Теоретико-управленческие аспекты занятости в развитии социалистическом обществе. Киев : Наук. думка, 1985. 138 с.

49. Іванченко А. В. Формування та розвиток механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 201 с.

50. Калмыкова А. В. Основные черты государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования. *Журн. рос. права*. 2007. № 5. С. 3–10.

51. Качан Є. П. Принципи та методи формування регіональної політики ринку праці. *Зайнятість та ринок праці* : міжвід. наук. зб. Київ, 2001. Вип. 15. С. 3–16.

52. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук ??? не вистачає . Київ : Нац. аграр. ун-т, 2007. 232 с.

53. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Одеса : Юрид. літ., 2006. 488 с.

54. Коваль С. П. Державне регулювання зайнятості та безробіття на ринку праці. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 28 (1). С. 107–114.

55. Коваль С. П. Механізм державного регулювання ринку праці. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 29 (1). С. 243–249.

56. Кодекс законів про працю України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. С. 375.

57. Козарь Т. П. Державне регулювання зайнятості населення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2007. 20 с.

58. Коломєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України : монографія. Запоріжжя : ВЕРЖЕ, 2000. 241 с.
59. Коломєць Т. О., Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. 216 с.
60. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
61. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
62. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
63. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.
64. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 120–126.
65. Конвенція (№142) про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів / *Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965–1999*. Женева, 1999. Том II. С. 1025–1027.
66. Конвенція № 29 про примусову або обов'язкову працю від 1930 р. / *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП*. Женева, 1999. Т. I : 1919–1964. С. 1071–1075.
67. Конвенція МОП № 122 про політику в галузі зайнятості від 1964 р. (ратифіковано 29.05.68) / *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП*. Женева, 1999. Т. II : 1965–1999. С. 540.

68. Конвенція МОП №2 про безробіття від 1919 р. (ратифіковано 04.02.1994 р.) / *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП*. Женева, 1999. Т. I : 1919–1964. С. 55–56.

69. Конин Н. М. Административное право России. Общая и особенная части : курс лекций. Учеб. пособ. для вузов. Москва : Юристъ, 2004. 559 с.

70. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

71. Коротков Э. М. Концепция менеджмента. Москва : Дека, 1997. 304 с.

72. Костюк В. Л. Європейська соціальна хартія (переглянута): тенденції удосконалення правового становища суб'єктів трудового права. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 48–53.

73. Кравчук Л. М. Особливості регулювання зайнятості населення в регіоні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.07. Запоріжжя, 2007. 20 с.

74. Кремень О. І. Сутність і значення соціально-економічної категорії «зайнятість населення». URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2009_1/zmist.files/_20.pdf

75. Крикунова В. М. Державне регулювання зайнятості в умовах ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2012. 20 с.

76. Кротюк В., Іоффе А., Лук'янець Д. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблеми співвідношення. *Право України*. 2000. № 5. С. 29–33.

77. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: www.library.oridu.odessa.ua

78. Куцев Г. Ф., Толстогузов С. Н. Профорієнтаційні практики вуза : монографія. Москва : Логос, 2014. 196 с.

79. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 280 с.

80. Ландау Г. А. О политике права : (К теории прикладных наук). Санкт-Петербург : Сенатская тип., 1906. 166 с.
81. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения. Москва : Дело, 2000. 392 с.
82. Літинська В. А. Державне регулювання зайнятості населення в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2013. № 3 (33). С. 260–263.
83. Лукин М. В. Правовая организация управления физической культурой и спортом в Российской Федерации. Саратов, 2006. 24 с.
84. Лымарева О. А., Таланова А. В. Особенности государственной политики управления занятостью в промышленно развитых странах. *Общество: политика, экономика, право*. 2015. № 2. С. 29–31.
85. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 212 с.
86. Майже кожен десятий працездатний українець – безробітний. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2436543-majze-kozen-desatij-pracezdatnij-ukrainec-bezrobitnij.html>.
87. Матрусова Т. Н. Механизм государственного управления рынком труда в Японии. *Труд за рубежом*. 1997. № 4. С. 17–38.
88. Машика Ю. В. Особливості територіальної організації зайнятості в умовах структурної перебудови економіки регіону : монографія. Ужгород : Ліра, 2009. 216 с.
89. Медведев О. М. Правовое реуглирование обеспечения занятости населения. Москва, 1992. 150 с.
90. Медведев О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1994. 47 с.
91. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (III) Генеральной Ассамблеей от 16 дек. 1966 г. / *Международные акты о правах человека* : сб. док. Москва, 1998. С. 44–52.

92. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

93. Мельничук Л. С. Основні проблеми зайнятості населення України. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво–Могилянська академія"]*. Серія: Економіка. 2012. Т. 189, Вип. 177. С. 105–108.

94. Мірошниченко О. С. Адміністративно–правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 202 с.

95. Населення України. Трудова еміграція в Україні. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010
URL: http://www.idss.org.ua/monografii/poznyak_2010.pdf

96. Небоженко К. В. Новітнє законодавче забезпечення зайнятості населення. *Митна справа*. 2013. № 4. С. 198–202.

97. Незадекларована праця в Україні: форми прояву, масштаби та заходи в рамках системи інспекції праці. URL: <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/2.pdf>.

98. Нерсисянц В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан. Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. Москва : Юрид. лит., 1990. С. 60–61.

99. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. Київ, 1997. 72 с.

100. Оренда (аутстафінг) працівників. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/trudove-pravo/orenda-autstafing-pracivnikiv.html>.

101. Остапенко Л. О. Правове регулювання зайнятості населення України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юрид. науки. 2016. Вип. 1(2). С. 86–88.

102. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

103. Островерхов В. Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення концепції зайнятості України в умовах кризи. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rarpsu/2009_14Osroverkhov/pdf

104. Офіційне безробіття та тіньова зайнятість на ринку праці: світовий досвід і українська практика. URL: https://pidruchniki.com/69025/ekonomika/ofitsiyne_bezrobittya_tinova_zaynyatist_rinku_pratsi_svitoviy_dosvid_ukrayinska_praktika.

105. Павловська О. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення ринку праці. *Справочник кадровика*. 2003. № 5. С. 62–69.

106. Пишуліна О. М., Коваль О. П., Кочемировська О. О. Системні вади ринку праці та пріоритети його реформування : аналіт. доп.; за ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2010. 72 с.

107. Пів-України «нелегалів»: результати дослідження тіньової зайнятості. URL: https://24tv.ua/piv_ukrayini_nelegaliv_rezultati_doslidzhennya_tinovoyi_zaynyatosti_n989868

108. Плохотнюк Г. Основні пріоритети у соціально-трудої сфері. *Людина і праця*. 2004. № 2. С. 2–3.

109. Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик. *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2009. № 1. С. 93–109.

110. Полищук Е. А. Институциональные практики регулирования рынка труда молодежи в зарубежных странах. *Российское предпринимательство*. 2017. № 5. Т. 18. С. 831–848.

111. Помаскин В. Е. Административно-правовые средства охраны общественного порядка при проведении спортивно-зрелищных мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1985. 20 с.

112. Понятие и признаки юридической ответственности. URL: http://pravo.studio/gosudarstva-prava_1066-teoriya/ponyatie-priznaki-yuridicheskoy-82205.html

113. Постоев А. В. Административно-правовые средства обеспечения рационального использования и охраны земель трубопроводного транспорта России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Омск : Южно-Уральский государственный университет, 2007. 32 с.

114. Працевлаштування за кордоном. URL: <http://viza.vn.ua/praca-zakordonom.html/2011-06-28>

115. Про громадський контроль : проект закону України від 14.04.2014 р. № 4697. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG3MH00A.html.

116. Про Державну програму зайнятості населення на 1993 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.1993 р. № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/172-93-%D0%BF>

117. Про зайнятість населення : Закон України від 01.03.1991 р. № 803-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 14. Ст. 170.

118. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.

119. Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2001–2004 роки : Закон України від 07.03.2002 р. № 3076-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3076-14>.

120. Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики зайнятості на 2010–2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2010 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2010-%D0%BF>

121. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>

122. Про затвердження Програми сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року :

Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2012 р. № 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1008-2012-%D0%BF>

123. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

124. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 591-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.

125. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

126. Про Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року : Указ Президента України від 03.08.1999 р. № 958/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/958/99>

127. Про підвищення пенсій з 1 січня 2020 року. URL: <https://www.pfu.gov.ua/pl/193853-pro-pidvyshhennya-pensij-z-1-sichnya-2020-roku>

128. Про програму зайнятості населення на 1997–2000 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.1996 р. № 1591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-96-%D0%BF>

129. Про Республіканську програму зайнятості населення на 1991–1992 роки : Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 24.06.991 р. № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/49%D0%B0-91-%D0%BF>

130. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

131. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2009 р. № 851-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-2009-%D1%80>

132. Проник О. Ю. Поняття засобів адміністративно-правової протидії ксенофобії в Україні. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12296->

ponyattya-zasobiv-administrativno-pravovo%D1%97-protidi%D1%97-ksenofobi%D1%97-v-ukra%D1%97ni.html

133. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. Москва : Юрид. лит., 1984. 224 с.

134. Пузыревский С. А. Правовое регулирование государственной политики в области занятости населения в РФ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Москва, 2001. 187 с.

135. Равенство в сфере труда: поиски ответов на вызовы [Доклад МОТ на 96-й сессии от 2007 года № I (B)]: URL: http://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinRussian/WCMS_ILC_96_REP-I-B_RU/lang-en/index.htm

136. Рекомендація (№150) щодо професійної орієнтації та професійної підготовки у галузі розвитку людських ресурсів / *Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965–1999*. Женева, 1999. Т. II. С. 1028–1048.

137. Рекомендація (№169) щодо політики в галузі зайнятості / *Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965–1999*. Женева, 1999. Т. II. С. 1273–1283.

138. Ринок праці та зайнятість населення: проблеми теорії та виклики практики : колект. монографія / ред.-координатор М. В. Туленков. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. 363 с.

139. Рівень безробіття в Україні. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/unemploy/>

140. Рофе Л. И. Збышко Б. Г., Ишин В. В. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов труда : учеб. пособ.; под ред. проф. Л. И. Рофе. Москва : МИК, 1997. 160 с.

141. Рузавина Е. И. Занятость в условиях интенсификации производства. Москва : Статистика, 1975. 78 с.

142. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 232 с.

143. Семикіна М. В. Мотивація конкурентоспроможної праці: теорія і практика регулювання. Кіровоград : ПіК, 2003. 426 с.

144. Сенченко Л. В. Адміністративно-правове регулювання демографічної політики в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 202 с.

145. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монографія. Москва : Юрид. норма, НИЦ ИНФРА-М, 2012. 480 с.

146. Ситницька О. А. Юридичні гарантії права на працю та права на відпочинок за трудовим законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2009. 20 с.

147. Сімутіна Я. В. Стандарти ЄС та законодавство України у сфері зайнятості населення: проблеми адаптації. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2017_28_32

148. Сіряченко Н. Ю. Правове регулювання зайнятості в умовах ринкової економіки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Східноукр. Нац. ун-т ім. Володимира Даля. Луганськ, 2010. 20 с.

149. Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. Москва : Юрид. лит., 1969. 183 с.

150. Словник іншомовних слів Л. П. Крисіна. URL: http://dic.academic.ru/misc/econ_dict.nsf/ByID/NT00001CBA

151. Смирнова Т. Л. Активная политика занятости и национальные модели рынка рабочей силы. *Вестник КемГУ*. 2013. № 1(53). С. 283–287.

152. Собакаръ А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики : монографія. Донецьк : ДЮІ МВС України, 2011. 488 с.

153. Советов П. М., Федорков А. И., Кабичкин С. Е. Методологические аспекты оценки состояния и использования человеческого капитала. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2012. № 2 (20). С. 104–114.

154. Соціальна політика та економічна безпека / О. М. Головінов, М. Є. Горожанкіна, Є. І. Крихтін (заг.ред.) та ін. Донецьк : Каштан, 2004. 335 с.

155. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Москва : Норма, 2002. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.

156. Таланова А. В., Лымарева О. А. Современная российская модель управления персоналом: особенности применения зарубежного опыта. *Экономика и менеджмент инновационных технологий*. 2013. № 12 (27). С. 23.

157. Гаршина О. С. Формування механізмів державного управління зайнятістю в умовах інноваційного типу розвитку економіки : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2007. 20 с.

158. Телешун С. О., Рейтерович І. В. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 36 с.

159. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва : Юристъ, 1997. 742 с.

160. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. Москва : ИНФРА-М НОРМА, 1997. 570 с.

161. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. 776 с.

162. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва, 1995. 526 с.

163. Ткаченко А. О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197.

164. Токарський Т. Концепція зайнятості населення: міжнародний досвід. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2017. № 7–8. С. 152–172.

165. Толешникова Н. В. Зарубежный опыт организации профориентационной работы в школе. *Экономика в школе*. 2012. № 1. С. 34–46.

166. Толстогузов С. Н. Опыт профориентационной работы за рубежом. *Образование и наука*. 2015. № 1. С. 151–165.

167. Толуб'як В. С., Мельник Л. А. Основні питання державного регулювання зайнятості населення в дослідженнях українських науковців. *Економіка та держава*. 2014. № 7. С. 102–106 с.

168. Трифонов М. Неформальна зайнятість населення України: кількісний та якісний виміри. URL: <https://commons.com.ua/uk/neformalna-zajnyatist-naselennya/>.

169. Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты. Сравнительно-правовое исследование / под ред. Френкель Э. Б. Москва : Юристъ, 2002. 687 с.

170. Туй Ф., Хансен Е., Прайс Д. Державна служба зайнятості на ринку праці, що змінюється. Київ : Міленіум, 2002. 294 с.

171. Турчина Л. А. Особенности профориентации учащейся молодежи в зарубежных странах. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. Серия : Проблемы педагогики средней и высшей школы. 2013. Т. 26. № 1. С. 216–227.

172. Управление человеческими ресурсами : учебник; под. ред. О. А. Колесниковой, В. Н. Костровой. Воронеж : ВИВТ АНОО ВПО, 2013. 395 с.

173. Уржинский К. П. Трудоустройство граждан в СССР. Москва : Юрид. лит., 1967. 144 с.

174. Ушакова А. Є. Європейська мережа державних служб зайнятості. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/evropeyskaya-set-gosudarstvennyh-sluzhb-zanyatosti>.

175. Файзрахманова А. Л. Использование зарубежного опыта в профорIENTATIONной деятельности. *Молодой ученый*. 2013. № 8. С. 442–444.

176. Фінансове право : підруч. для студ. юрид. вузів / Л. К. Воронова (відп. ред.). Харків : Консум, 1998. 496 с.

177. Хавронюк М. До питання про дію законів, що встановлюють юридичну відповідальність. *Предпринимательство. Хозяйство и право*. 1998. № 4. С. 36–40.

178. Харчук С. А. Зайнятість сільського населення як передумова розвитку сільських територій : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Нац. наук. центр Ін-ту аграр. економіки. Київ, 2011. 19 с.

179. Хилько І. Ю. Адміністративно-правова протидія незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 225 с.

180. Химейчук П. Р. Роль місцевої влади у детінізації зайнятості населення. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2012. № 3. С. 59–61.

181. Хімич О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Нац. акад. внутріш. справ України, 2005. 18 с.

182. Хомяк М. Я. Проблеми регулювання зайнятості населення в Україні. *Грані*. 2013. № 12. С. 43–48.

183. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.

184. Хришкевич Т. Г. Проблемы занятости в социальном законодательстве ФРГ в начале XXI века. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-zanyatosti-v-sotsialnom-zakonodatelstve-frg-v-nachale-xxi-veka>

185. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Москва, 1993. 542 с.

186. Чернецький О. Л. Види та форми внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ. *Форум права*. 2010. № 4. С. 910–914.

187. Чому небезпечний популізм навколо трудової міграції. URL: https://biz.nv.ua/ukr/experts/chomu-nebezpechnij-populizm-navkolo-trudovoji-mihratsiji-2499600.html?new_site=1.

188. Шабанов Р. І. Окремі питання правового регулювання зайнятості населення у США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. № 8. С. 220–223.

189. Шабанов Р. І. Правова природа права на зайнятість як юридичного механізму забезпечення зайнятості населення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 26. С. 119–124.

190. Шахов В. Д. Юридические гарантии в трудовом праве и их эффективность : дис. ... канд. юрид. наук : ??? Свердловск, 1975. 190 с.

191. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

192. Шубцова Л. В., Белохвостова Н. В. Разработка программ содействия занятости населения как направление современной антикризисной политики. URL: http://electronicjournal.rguts.ru/index.php?do=cat&category=2015_2

193. Энциклопедический словарь / гл. ред. Б. А. Введенский. Москва : БСЭ, 1955. 389 с.

194. Энциклопедический словарь правовых знаний / редкол.: В. М. Чхиквадзе (гл. ред.). Москва : Сов. энцикл., 1965. 68 с.

195. Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др. Москва : Сов. энцикл., 1984. 415 с.

196. Юридична енциклопедія : в 6т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : «Укр. Енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.

197. Юридичний словник / за ред Б. С. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. Київ : Гол. ред. укр. рад. енцикл. АН УРСР, 1974. 871 с.

198. Якимець Ю. В. Публічне адміністрування сферою культури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 228 с.

199. Які типові помилки найчастіше допускають контролюючі органи при складанні протоколів про адмінправопорушення. URL: <https://news.dtkr.ua/law/inspections/37505>.

200. Яньшина И., Цауркубуле Ж. Л. Анализ политики занятости в Латвии. *Казанский вестник молодых ученых*. Политические науки. 2017. Т. 1. № 2 (2). С. 161–165.

201. Яцкевич І. І. Класифікація юридичних гарантій реалізації особою права на працю. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2014. Т. 155. С. 97–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2014_155_24.

202. Bundesagentur fuer Arbeit URL: http://www.arbeitsagentur.de/nm_27908/Navigation/Startseite/Startseite.html

203. Decisions № 573/2014 / EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on enhanced cooperation between Public Employment Services (PES). URL: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0573&from=EN/>, art. 4

204. Decisions № 573/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on enhanced cooperation between Public Employment Services (PES). URL: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0573&from=EN/>, art. 3

205. Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz URL: <http://www.bpb.de/apuz/28920/die-agenda-2010-eine-wirtschaftspolitische-bilanz?p=all>;

206. Our Work: Employment and skills. Available at: URL: <https://www.camecon.com/what/employment-and-skills/>

207. Reformagenda 2010 – Strukturreformen für Wachstum und
Beschäftigung URL:
http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.79926.de/08-11-1.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Тригубенко В. М. Поняття, сутність та значення публічного контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 33. Ч. 2. Т. 3. С. 184–189.

2. Тригубенко В. М. Міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики зайнятості населення в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 3. С. 150–154.

3. Тригубенко В. М. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 156–160.

4. Тригубенко В. Н. Современное состояние нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики занятости населения в Украине. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 84–89.

5. Тригубенко В. М. Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 191–195.

6. Тригубенко В. Н. Сфера занятости населения как объект административно-правового воздействия государственной политики. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 52–57.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Тригубенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення багаторівневої системи реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 78–81 (очна участь).

8. Тригубенко В. М. Стратегічне бачення державної політики забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Одеса, 8–9 червня 2018 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67–69 (заочна участь).

9. Тригубенко В. М. Гарантії держави щодо забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Харків, 15–16 березня 2019 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90 (заочна участь).

**Акти про впровадження результатів дисертаційного
дослідження**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Г. Кірпи, 2а, м. Київ, 03035
Тел. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
2a Kyryu Str., Kyiv, 03035
Tel. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

22.05.2019 р. № 511/1-299

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про використання результатів дисертації Тригубенка Віталія
Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади реалізації
державної політики у сфері зайнятості населення»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Тригубенка Віталія Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення» стосуються проблем застосування публічно-правових засобів забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор Інституту



Галуцько В.В.


ЗАТВЕРДЖУЮ
 Перший заступник директора
 Науково-дослідного інституту
 публічного права
 кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
 «22» травня 2019 р.

А К Т

впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Тригубенка Віталія Миколайовича «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Тригубенка Віталія Миколайовича «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших досліджень щодо адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері зайнятості населення і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Тригубенка Віталія Миколайовича «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент



Л.В. Сорока

Завідувач відділу
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
Науково-дослідного інституту публічного права
кандидат юридичних наук



К. М. Куркова

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
полковник поліції

А.Є. Фоменко

« » 2019

АКТ

«29» травня 2019 року

м. Дніпро

№ _____

про впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертації Тригубенка Віталія Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі: Юнін О.С. (голова) – доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту післядипломної освіти та заочного навчання; Миронюк Р.В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності; Логвиненко Б.О. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності,

уклала цей акт про те, що основні результати наукового дослідження Тригубенка Віталія Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення» використовуються у навчальному процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Адміністративна відповідальність».

Голова комісії:

О.С. Юнін

Члени комісії:

Р.В. Миронюк

Б.О. Логвиненко

Додаток В

**Таблиці за результатами соціологічного дослідження на тему
«Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення»**

Таблиця 1 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте який характер має політика зайнятості у сучасних умовах?»

Назва ?	%	Кількість, чол.
Пасивна політика (сукупність заходів, що спрямовані на згладжування негативних наслідків безробіття – виплата гарантованого державою допомоги по безробіттю, а пізніше – матеріальної допомоги; виплату доплат на утриманців, а також можливу видачу товарів першої необхідності, враховуючи продукти харчування; організацію дешевого харчування у спеціальних закладах, тощо)	67,0	286
Активна політика (сукупність правових, організаційних та економічних заходів, що проводить держава з метою зниження рівня безробіття – запобігання звільнення працівників для збереження робочих місць, навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації громадян, які шукають роботу, активний пошук та підбір робочих місць, створення нових робочих місць, організація нових робочих місць через систему громадських робіт)	26,0	111
Важко відповісти	7,0	30
Усього	100,0%	427

Таблиця 2 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, наскільки ефективно реалізуються рекомендовані Міжнародною організацією праці принципи щодо державної політики зайнятості в умовах сьогодення?»

? назва	Ефективно		Скоріше ефективно, ніж неефективно		Неефективно	
	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.
Забезпечення рівних можливостей усіх громадян країни в реалізації права на труд і вільний вибір зайнятості	26,7	114	40,7	174	32,6	139
Сприяння продуктивної						

зайнятості	4,8	3	0,6	16	4,7	48
Добровільність праці	5,0	92	0,9	32	4,1	03
Сприяння трудової мобільності	6,6	1	9,6	12	3,7	44
Забезпечення соціального захисту в галузі зайнятості, проведення соціальних заходів, що сприяють зайнятості	5,7	7	2,9	26	1,4	34
Єдність відповідальності (координація діяльності у галузі зайнятості з іншими напрямками економічної та соціальної політики, поєднання самостійності місцевих органів влади з централізованими заходами, участь профспілок та роботодавців у розробці та реалізації заходів щодо забезпечення зайнятості, міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості)	8,3	21	1,5	77	0,2	29

Таблиця 3 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи є завдання державного регулювання зайнятості населення пріоритетним у сучасних умовах у напрямку посилення ролі державної служби зайнятості у здійсненні заходів активної політики сприяння зайнятості населення шляхом реформування її діяльності?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	20,4	87
Скоріше так	36,3	155
Скоріше ні	23,9	102
Безумовно ні	8,7	37
Важко відповісти	10,8	46

Таблиця 4 – Розподіл відповідей на запитання «Чи відповідають чинні соціальні стандарти сучасним економічним реаліям та фінансовим можливостям держави?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	9,6	41
Скоріше так	15,7	67
Скоріше ні	43,6	186
Безумовно ні	23,4	100
Важко відповісти	7,7	33

Таблиця 5. Розподіл відповідей на запитання «Чи згодні Ви з думкою, що сьогодні існує чимала невідповідність між задекларованими нормами та реальним станом забезпечення основних соціальних стандартів і гарантій?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	24,4	104
Скоріше так	43,3	185
Скоріше ні	14,8	63
Безумовно ні	12,2	52
Важко відповісти	5,4	23

Таблиця 6 – Розподіл відповідей на запитання «Оцініть, будь ласка, ефективність характеру та змісту таких напрямів державної політики у сфері зайнятості населення»

Назва ?	Погано		Незадовільно		Задовільно		Добре		Відмінно	
	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.
Фінансово-економічні заходи (соціальна, демографічна, міграційна політика, програми сприяння зайнятості населення)	14,3	61	41,0	175	23,9	102	15,5	66	5,4	23
Організаційно-адміністративні заходи (формування робочого середовища, гнучкої організації праці, попередження масових звільнень)	12,2	52	13,8	59	39,6	169	19,7	84	14,8	63

Таблиця 7 – Розподіл відповідей на запитання «Які саме проблеми, на Вашу думку, сьогодні є у сфері соціальних стандартів та гарантій?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Не введені в повному обсязі державні соціальні стандарти і нормативи в усіх сферах їх застосування (у галузях соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального, транспортного обслуговування, зв'язку тощо)	76,8	328
Не визначені основні вимоги до обсягів та якості послуг, а також порядок і умови їх надання	28,6	122
Серед соціальних норм і нормативів, передбачених Державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів, тільки частина їх є чинними, а ціла низка – взагалі ще не розроблені	47,5	203
Сам Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів потребує перегляду та підвищення статусу, його потрібно затвердити нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України	43,3	185
Гострими залишаються проблеми щодо формування, встановлення та застосування державного соціального стандарту у сфері доходів населення – прожиткового мінімуму	69,3	296
Не визначено стратегічного курсу розвитку політики доходів населення в країні на перспективу	22,5	96
Важко відповісти	6,8	29

Таблиця 8 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, у чому полягають причини погіршення показників економічної активності населення?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Недостатня державна підтримка розвитку пріоритетних галузей економіки та модернізації виробництва виробничої, транспортної і соціальної інфраструктури	48,2	206
Недосконалість механізмів державної підтримки підприємницької ініціативи громадян та створення сприятливого підприємницького середовища	21,1	90
Недосконалість механізмів забезпечення реалізації прав і гарантій зайнятості соціально вразливих верств населення	31,9	136
Недостатнє стимулювання створення робочих місць з належними умовами та гідною оплатою праці	29,9	128
Поширена неформальна (нелегальна) зайнятість населення	19,2	82
Значна тінізація української економіки	54,1	231
Недосконалість правових, організаційних (адміністративних) і економічних механізмів державного регулювання виробничих та соціально-трудова відносин	27,4	117

Наявність структурної диспропорції між попитом та пропозицією робочої сили – за професійними групами працівників, видами економічної діяльності та у регіональному розрізі	19,7	84
Незадовільні якісні характеристики вільних робочих місць (посад) за умовами та оплатою праці	31,9	136
Незадовільний стан надання соціальних послуг населенню Державною службою зайнятості	33,3	142
Соціально-економічна криза в країні	81,5	348
Невідповідність системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів сучасним вимогам соціально-економічного розвитку країни	41,2	176
Відсутність належної (ефективної) державної підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки, підприємництва, модернізації виробництва	32,3	138
Інше	0	0
Важко відповісти	5,4	23

Таблиця 9 – Розподіл відповідей на запитання «Які з цих напрямів є пріоритетними для ефективності державного регулювання зайнятості населення?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Збалансованість ринку праці та ринку освітніх послуг	45,4	194
Розвиток системи професійної освіти в напрямку освоєння робітничих спеціальностей	20,1	86
Збалансованість попиту та пропозицій на основі професійно-кваліфікаційної структури безробітних і професійного зрізу вакансій	24,6	105
Підвищення ефективності таких активних форм сприяння зайнятості, як громадські роботи, професійне навчання, самозайнятість, переселення у працевлаштуванні населенні пункти тих громадян, які знаходяться під загрозою звільнення	21,8	93
Удосконалення нормативно-правової бази у фінансово-економічному напрямку сфери зайнятості	54,1	231
Розвиток соціального партнерства	28,8	123
Економічне стимулювання безробітних до пошуків роботи, а роботодавців – до працевлаштування слабкозахисених категорій громадян	9,8	42
Аналіз та контроль діяльності державних органів, спрямованої на стабілізацію економіки і сприяння повної зайнятості населення	45,2	193
Надання допомоги у працевлаштуванні та матеріальна підтримка незайнятого населення	39,6	169
Професійна підготовка та перепідготовка незайнятого населення, удосконалення системи	18,3	78

професійної орієнтації		
Бронювання (установлення квот) та створення робочих місць на підприємствах, що діють, та в організаціях для працевлаштування громадян, неспроможних на рівних умовах конкурувати на ринку праці (інвалідів, молоді, жінок тощо) з частковою компенсацією витрат за рахунок коштів державного фонду сприяння зайнятості	26,2	112
Розвиток інформаційно-довідникової мережі, що забезпечує облік попиту та пропозицій робочої сили на ринку праці	27,2	116
Створення робочих місць (у зв'язку із потребами структурних перетворень економіки) у перспективних конкурентоспроможних галузях	31,9	136
Удосконалення оподаткування підприємств, які створюють нові робочі місця	36,0	154
Інше	0	0
Важко відповісти	5,6	24

Таблиця 10 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, вжиття заходів щодо вирішення проблем та поліпшення ситуації у сфері зайнятості населення дозволить створити умови, зокрема для»

Назва?	%	Кількість, чол.
Розширення сфери застосування праці шляхом створення нових робочих місць і на цій основі збільшення кількості громадян, зайнятих економічною діяльністю, та зменшення кількості безробітного населення	57,4	245
Зменшення масштабів тіньової економіки та обсягів неформальної (нелегальної) зайнятості населення	50,6	216
Подолання (пом'якшення) наслідків структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією	28,8	123
Поліпшення якісних характеристик робочих місць за умовами та оплатою праці як основи для зменшення обсягів вимушеної неповної зайнятості працівників та забезпечення стабільності трудових колективів	32,8	140
Посилення профілактики настання страхових випадків у працівників та запобігання їхньому безробіттю	11,5	49
Підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили	13,3	57
Забезпечення державного регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних переміщень робочої сили та сприяння її мобільності на ринку праці	27,9	119
Підвищення вартості вітчизняної робочої сили для забезпечення її розширеного відтворення, економічної активності та запобігання відтоку за кордон	31,6	135
Посилення ролі Державної служби зайнятості в	24,1	103

реалізації державної політики зайнятості населення		
Важко відповісти	7,5	32

Таблиця 11 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви думаєте, які напрями покращення використання робочої сили та підвищення її якості як основи для посилення мотивації до праці та зростання зайнятості населення є пріоритетними?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Подолання наслідків структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією на основі проведення моніторингу і прогнозування попиту та пропозиції робочої сили у професійно-кваліфікаційному розрізі для планування роботи з професійної орієнтації населення та його професійного навчання з метою задоволення потреб розвитку економіки та соціальної сфери у кваліфікованих кадрах	37,7	161
Зменшення валового обороту робочої сили на підприємствах, обсягів вимушеної неповної зайнятості працівників та сприяння стабільності трудових колективів на основі поліпшення якісних характеристик робочих місць	26,5	113
Удосконалення механізмів регулювання оплати праці та захисту прав працівників на своєчасне отримання заробітної плати в повному обсязі з метою недопущення зниження рівня життя працівників і членів їхніх сімей	55,3	236
Підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили відповідно до сучасних вимог соціально-економічного розвитку країни	49,4	211
Удосконалення організаційно-правових та економічних засад державного регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних переміщень робочої сили на основі проведення моніторингу та оцінки стану її міграційних потоків, сприяння мобільності робочої сили, реінтеграції у суспільство трудових мігрантів та внутрішньо переміщених осіб	28,1	120
Підвищення вартості вітчизняної робочої сили з метою забезпечення її розширеного відтворення, підвищення економічної активності та конкурентоспроможності як на національному ринку праці, так і на ринках праці країн Євросоюзу та інших країн світу	22,5	96
Поліпшення колективно-договірного регулювання соціально-трудова відносин шляхом поглиблення співпраці сторін соціального діалогу з метою реалізації конституційних прав і гарантій працівників	11,5	49
Важко відповісти	5,9	25

Таблиця 12 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які напрями посилення мотивації до формальної (легальної) зайнятості, запобігання неформальній (нелегальній) зайнятості населення та зменшення її обсягів сьогодні мають пріоритет?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Удосконалення правових, адміністративних і економічних механізмів державного регулювання відносин у сфері зайнятості населення (виробничих, трудових, соціальних), а також механізму застосування праці іноземців в Україні	45,2	193
Підвищення ефективності державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю та про зайнятість населення з метою забезпечення реалізації трудових прав і гарантій працівників	23,9	102
Проведення на постійній основі інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо переваг легальних виробничих та соціально-трудова відносин для забезпечення соціального захисту працівників	22,9	98
Важко відповісти	8,0	34

Таблиця 13 – Розподіл відповідей на запитання «Які напрями поліпшення роботи щодо запобігання настанню безробіття та надання суб'єктами господарювання послуг із посередництва у сфері працевлаштування мають бути пріоритетними?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Удосконалення засад державного регулювання національного ринку праці, механізмів профілактики настання страхових випадків у працівників та запобігання їхньому безробіттю	19,7	84
Поглиблення співпраці між державною службою зайнятості і виконавцями державних (регіональних) цільових програм та інвестиційних проєктів, забезпечення проведення моніторингу створення робочих місць за результатами реалізації цих програм та інвестиційних проєктів з метою працевлаштування незайнятого населення на створених робочих місцях	51,3	219
Удосконалення правових засад регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з наданням послуг із посередництва у сфері працевлаштування з метою забезпечення надання таких послуг відповідно до вимог законодавства та недопущення порушення прав і гарантій громадян, що користуються зазначеними послугами	27,2	116
Здійснення реформування Державної служби зайнятості в контексті сучасних вимог соціально-економічного розвитку країни та з урахуванням положень	40,5	173

Конвенції МОП № 88 про організацію служби зайнятості з метою посилення її ролі в реалізації державної політики зайнятості населення		
Важко відповісти	6,6	28

Таблиця 14 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, які напрями розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць є найбільш пріоритетними?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Забезпечення державної підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки на інноваційно-інвестиційній основі, а також виробничої, транспортної і соціальної інфраструктури	47,5	203
Модернізація виробництва, впровадження інноваційних технологій для підвищення продуктивності праці та конкурентоспроможності вітчизняної продукції	30,7	131
Створення умов для підвищення економічної активності населення шляхом сприяння розвитку підприємницької ініціативи громадян та економічного стимулювання заінтересованості суб'єктів господарювання у створенні нових робочих місць	17,8	76
Сприяння застосуванню нестандартних форм зайнятості населення шляхом удосконалення правових засад регулювання соціально-трудових відносин між працівниками і роботодавцями	22,5	96
Удосконалення правових та економічних механізмів сприяння зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці	37,9	162
Важко відповісти	7,9	34

Таблиця 15 – Розподіл відповідей на запитання «Чи є, на Вашу думку, ефективним розроблений НДІ праці і зайнятості населення комплексний план заходів щодо державного регулювання зайнятості населення на період до 2020 року, спрямований на виконання пріоритетних завдань державної політики у сфері зайнятості населення?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	10,5	45
Скоріше так	24,6	105
Скоріше ні	39,6	169
Безумовно ні	16,9	72
Важко відповісти	8,4	36

Таблиця 16 – Розподіл відповідей на запитання «Які з перелічених напрямів реалізації комплексного плану заходів щодо державного

регулювання зайнятості населення на період до 2020 року є першочерговими?»

Назва?	Так		Скоріше так, ніж ні		Ні	
	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.
Розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць	45,4	194	26,2	112	28,3	121
Посилення мотивації до формальної (легальної) зайнятості, запобігання неформальній (нелегальній) зайнятості населення та зменшення її обсягів	40,3	172	38,4	164	21,3	91
Поліпшення роботи щодо запобігання безробіттю та надання суб'єктами господарювання послуг у сфері працевлаштування	6,6	99	0,5	73	2,9	5
Покращення використання робочої сили та підвищення її якості як основи для посилення мотивації до праці та зростання зайнятості населення	6,2	12	6,4	41	7,3	4

Таблиця 17 – Розподіл відповідей на запитання «Як би Ви охарактеризували чинне законодавство щодо державних соціальних стандартів та гарантій?»

Назва?	%	Кількість, чол.
Як громіздке та неузгоджене, норми якого не завжди виконуються, таке, що потребує кардинальних змін	37,9	162
Як застаріле, що не відповідає вимогам сьогодення та потребує суттєвих змін	48,0	205
Як таке, що успішно працює в сучасних умовах і не потребує змін взагалі	10,3	44
Важко відповісти	3,7	16

Таблиця 18 – Розподіл відповідей на запитання «Як би Ви сьогодні оцінили ефективність характеру та змісту правових заходів державної політики у сфері зайнятості населення (законодавчі акти, захист трудових прав) за шкалою від 2 (незадовільно) до 5 (відмінно), 1 (важко відповісти)?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
-------------------	---	-----------------

Важко відповісти	5,4	23
Незадовільно	29,0	124
Задовільно	52,2	223
Добре	9,6	41
Відмінно	3,7	16

Таблиця 19 – Розподіл відповідей на запитання «Якщо у попередньому запитанні Ви дали низьку оцінку (2–3 бали), то чому саме?»

Назва?	%	Кількість, чол.
У зв'язку із необхідністю подальшого удосконалення нормативно-правової бази, яка не відповідає сучасним змінам соціально-трудової сфери	51,1	218
У зв'язку із поганим виконанням законопроектів (правовий нігілізм)	30,2	129

Таблиця 20 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи потрібно посилити відповідальність за порушення законодавства у сфері зайнятості населення?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	43,6	186
Скоріше так	42,4	181
Скоріше ні	9,6	41
Безумовно ні	2,8	12
Важко відповісти	1,6	7

Таблиця 21 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які санкції мають бути ефективними стосовно осіб, що порушують законодавство про зайнятість населення?»

Назва?	Так		Ні		Важко відповісти	
	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.
Диференційована система штрафних санкцій	66,7	285	27,2	116	6,1	26
Дисциплінарна відповідальність	51,7	221	40,3	172	7,9	34
Адміністративна відповідальність	50,6	216	42,6	182	6,8	29
Кримінальна відповідальність	38,4	164	54,3	232	7,3	31

Таблиця 22 – Розподіл відповідей на запитання «Чи є необхідність у забезпеченні належної регламентації діяльності недержавних суб'єктів, що займаються посередництвом у працевлаштуванні?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	41,2	176
Скоріше так	30,4	130
Скоріше ні	19,4	83
Безумовно ні	6,6	28
Важко відповісти	2,3	10

Таблиця 23 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, чи є сьогодні необхідність у прийнятті єдиного нормативного акта на рівні Закону України “Про публічний контроль у сфері зайнятості населення”?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	45,9	196
Скоріше так	40,5	173
Скоріше ні	7,9	34
Безумовно ні	4,2	18
Важко відповісти	1,4	6

Таблиця 24 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, чи існує потреба в удосконаленні інформаційної підтримки державної політики забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття, насамперед в частині:»

Назва?	Так		Ні		Важко відповісти	
	%	Кількість, чол.	%	Кількість, чол.	%	Кількість
Чіткого визначення у статті 23 Закону України «Про зайнятість населення» мети, завдань та структури Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, переліку інформації, що має надходити до системи, порядок її використання та захисту	58,1	248	32,3	138	9,6	41
Прийняття «Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему забезпечення зайнятості населення»	62,1	265	29,0	124	8,9	38

Таблиця 25 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи доцільно налагоджувати співпрацю Державної служби зайнятості з іншими органами соціального захисту на місцевому рівні?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	40,0	171
Скоріше так	32,8	140
Скоріше ні	14,8	63
Безумовно ні	9,6	41
Важко відповісти	2,8	12

Таблиця 26 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, використання зарубіжного досвіду призведе до покращення ситуації у сфері забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	41,2	176
Скоріше так	38,2	163
Скоріше ні	11,7	50
Безумовно ні	5,4	23
Важко відповісти	3,5	15

Таблиця 27 – Розподіл відповідей на запитання «Чи є сьогодні перспективним завданням України в рамках міждержавної співпраці з країнами Європейського Союзу удосконалення національного законодавства та практики у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей та узгодження його із стандартами ЄС?»

Варіант відповіді	%	Кількість, чол.
Безумовно так	50,6	216
Скоріше так	28,3	121
Скоріше ні	12,4	53
Безумовно ні	5,9	25
Важко відповісти	2,8	12

Діаграми за результатами соціологічного дослідження на тему
«Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зайнятості
населення»

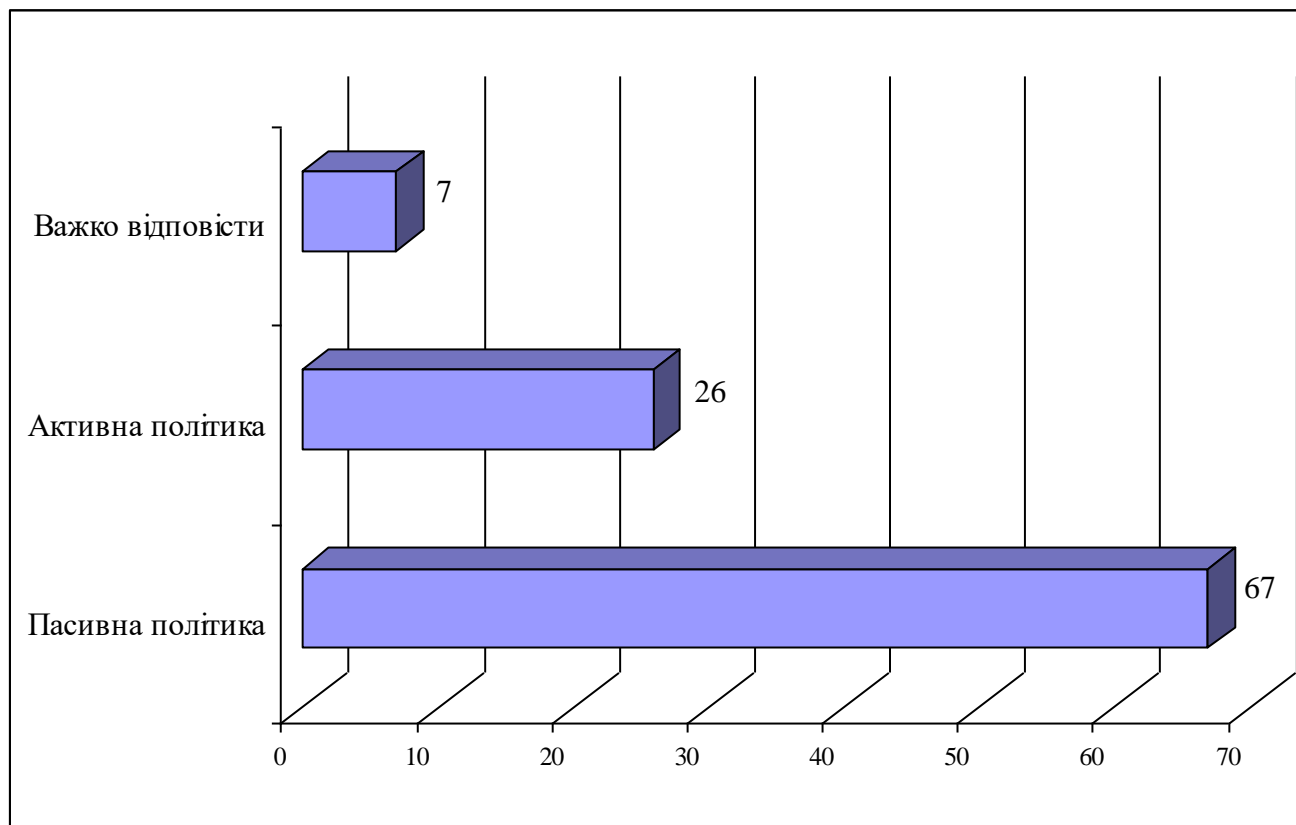


Рисунок 1 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, який характер має політика зайнятості в сучасних умовах?», %

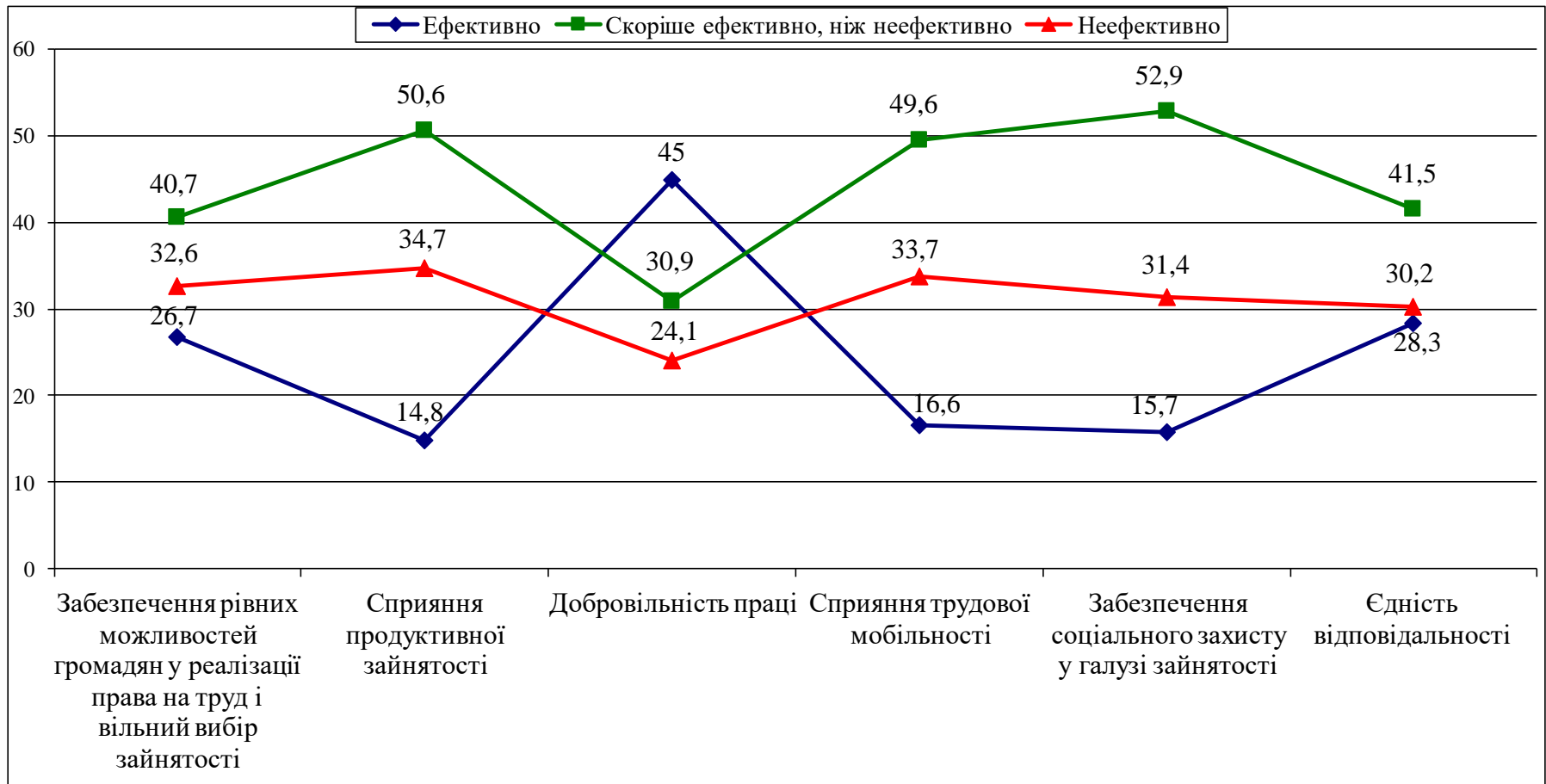


Рисунок 2 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, наскільки ефективно реалізуються рекомендовані Міжнародною організацією праці принципи щодо державної політики зайнятості в умовах сьогодення?», %

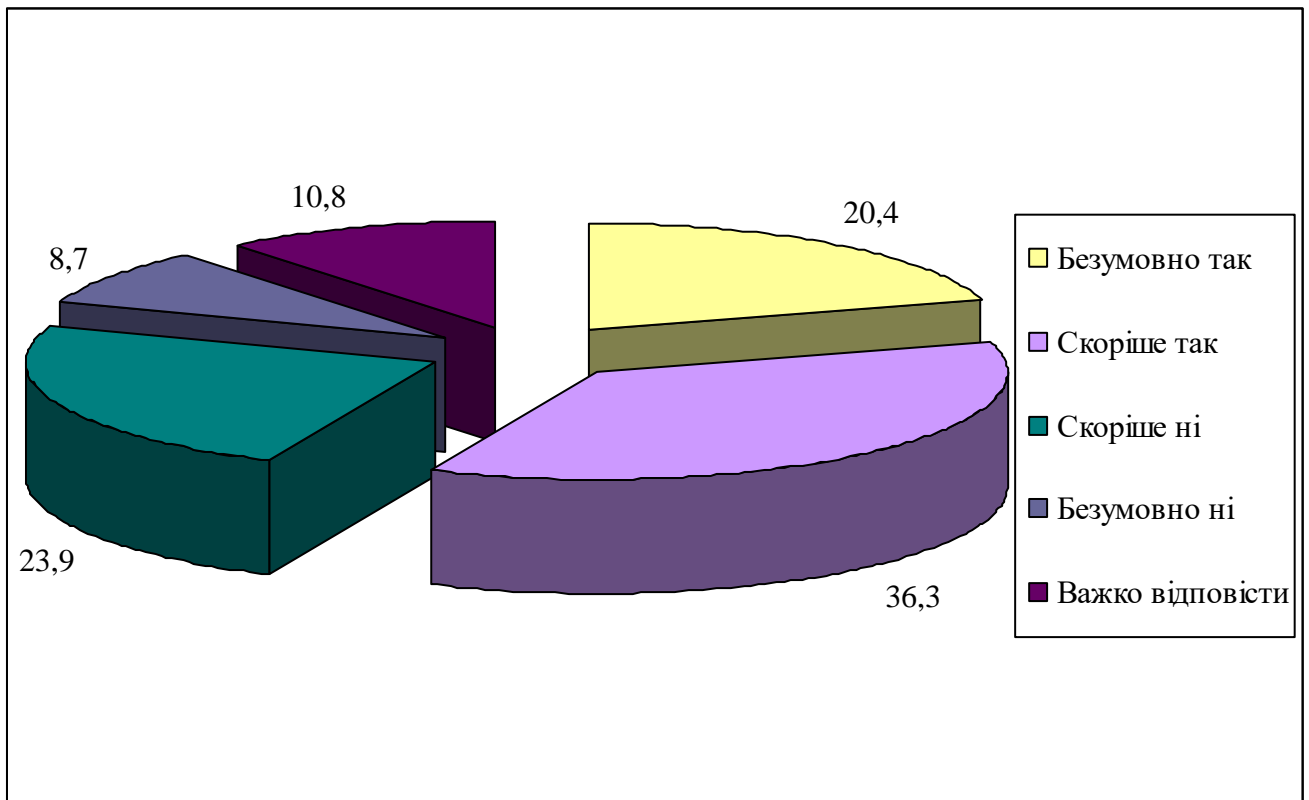


Рисунок 3 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи є завдання державного регулювання зайнятості населення пріоритетним в сучасних умовах у напрямку посилення ролі Державної служби зайнятості у здійсненні заходів активної політики сприяння зайнятості населення шляхом реформування її діяльності?», %

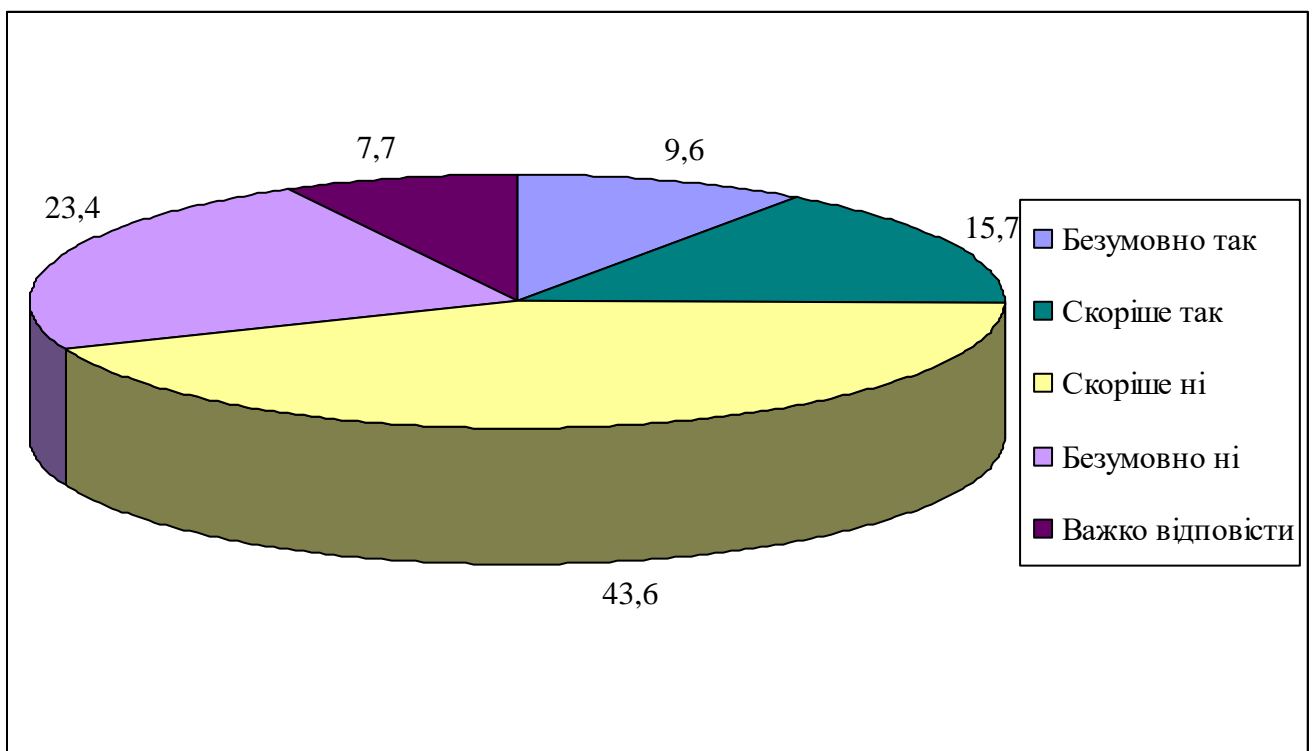


Рисунок 4 – Розподіл відповідей на запитання «Чи відповідають чинні соціальні стандарти сучасним економічним реаліям та фінансовим можливостям держави?», %

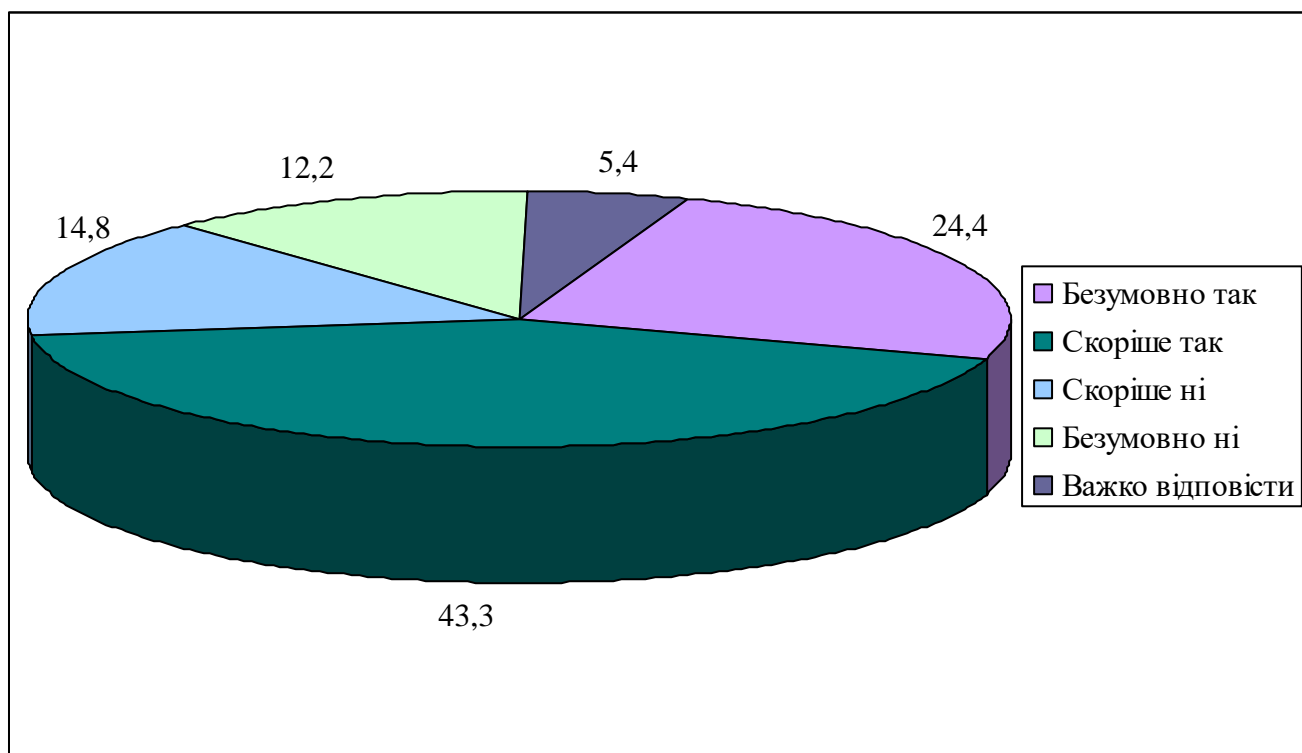


Рисунок 5 – Розподіл відповідей на запитання «Чи згодні Ви з думкою, що сьогодні є чимала невідповідність між задекларованими нормами та реальним станом забезпечення основних соціальних стандартів та гарантій?», %

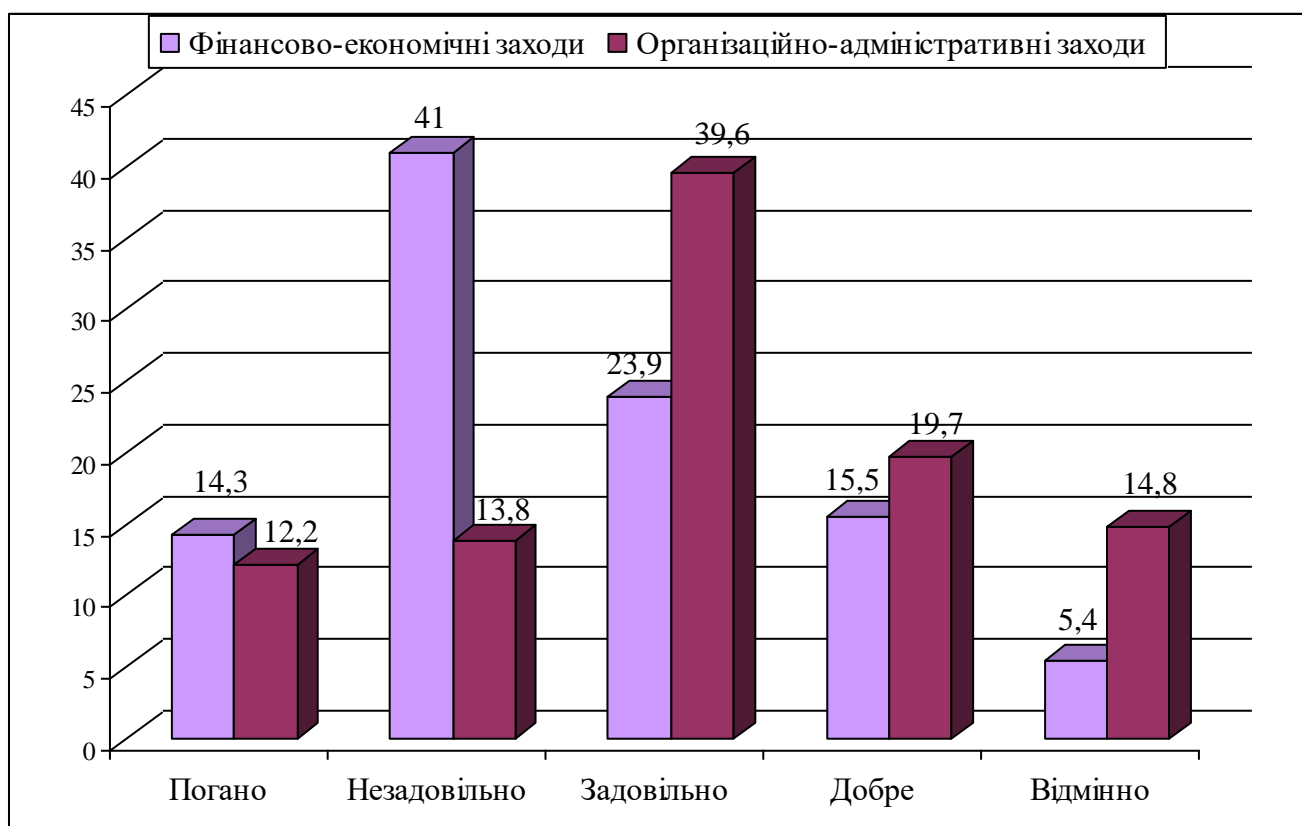


Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання «Оцініть, будь ласка, ефективність характеру та змісту таких напрямів державної політики у сфері зайнятості населення», %

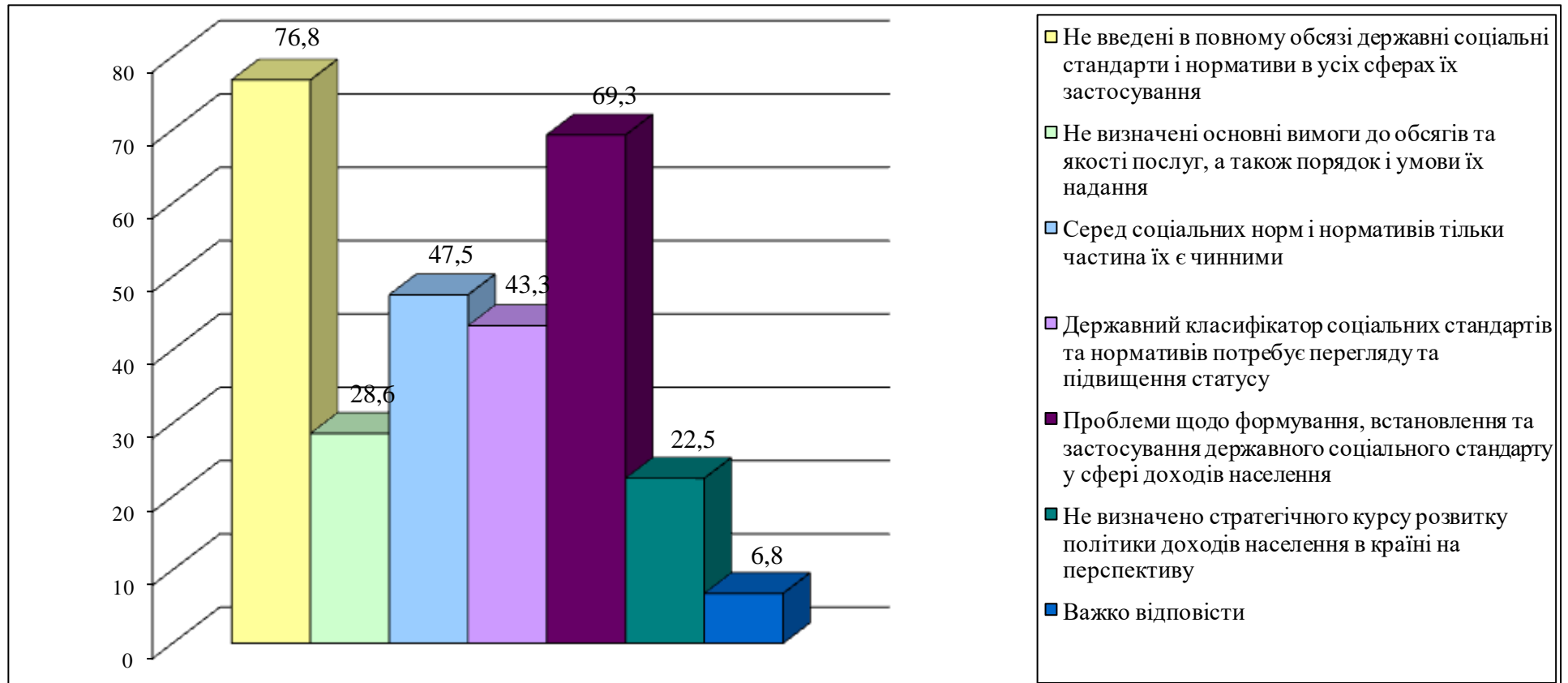


Рисунок 7 – Розподіл відповідей на запитання «Які саме проблеми, на Вашу думку, сьогодні є у сфері соціальних стандартів та гарантій?», %

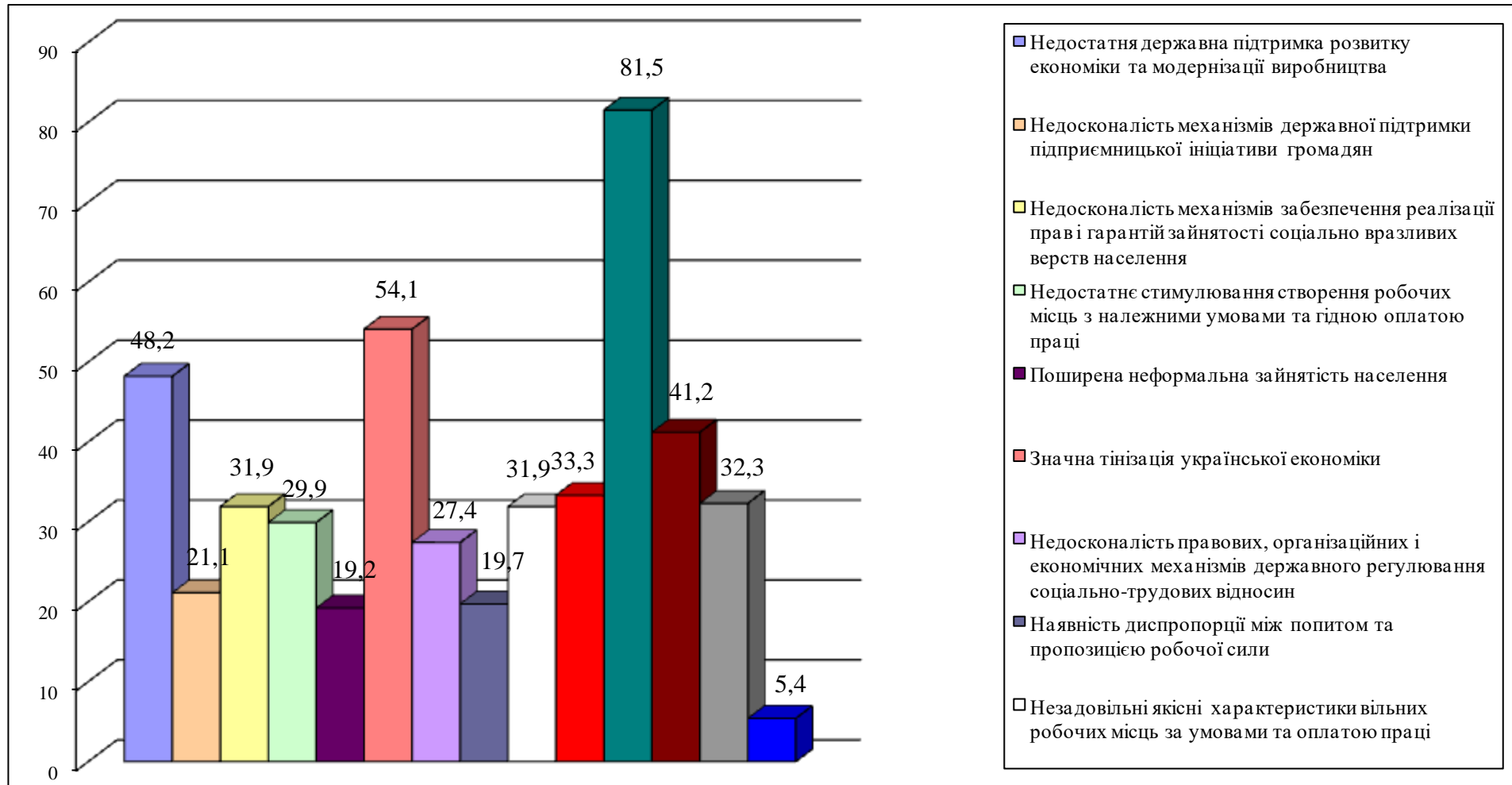


Рисунок 8 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, в чому полягають причини погіршення показників економічної активності населення?», %

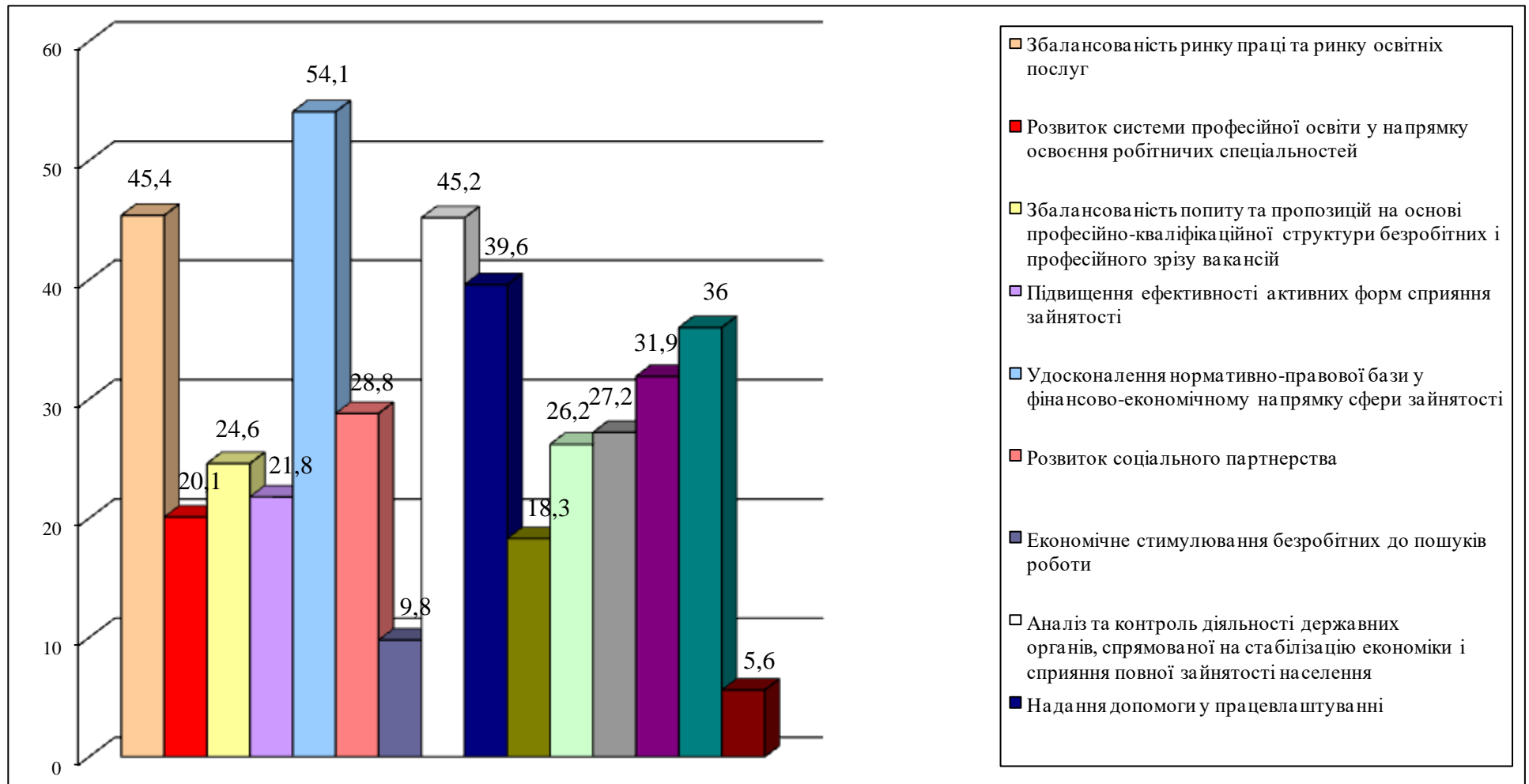


Рисунок 9 – Розподіл відповідей на запитання «Які з цих напрямів є пріоритетними для ефективності державного регулювання зайнятості населення?», %



Рисунок 10 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, вжиття заходів щодо вирішення проблем та поліпшення ситуації у сфері зайнятості населення дозволить створити умови, зокрема для», %

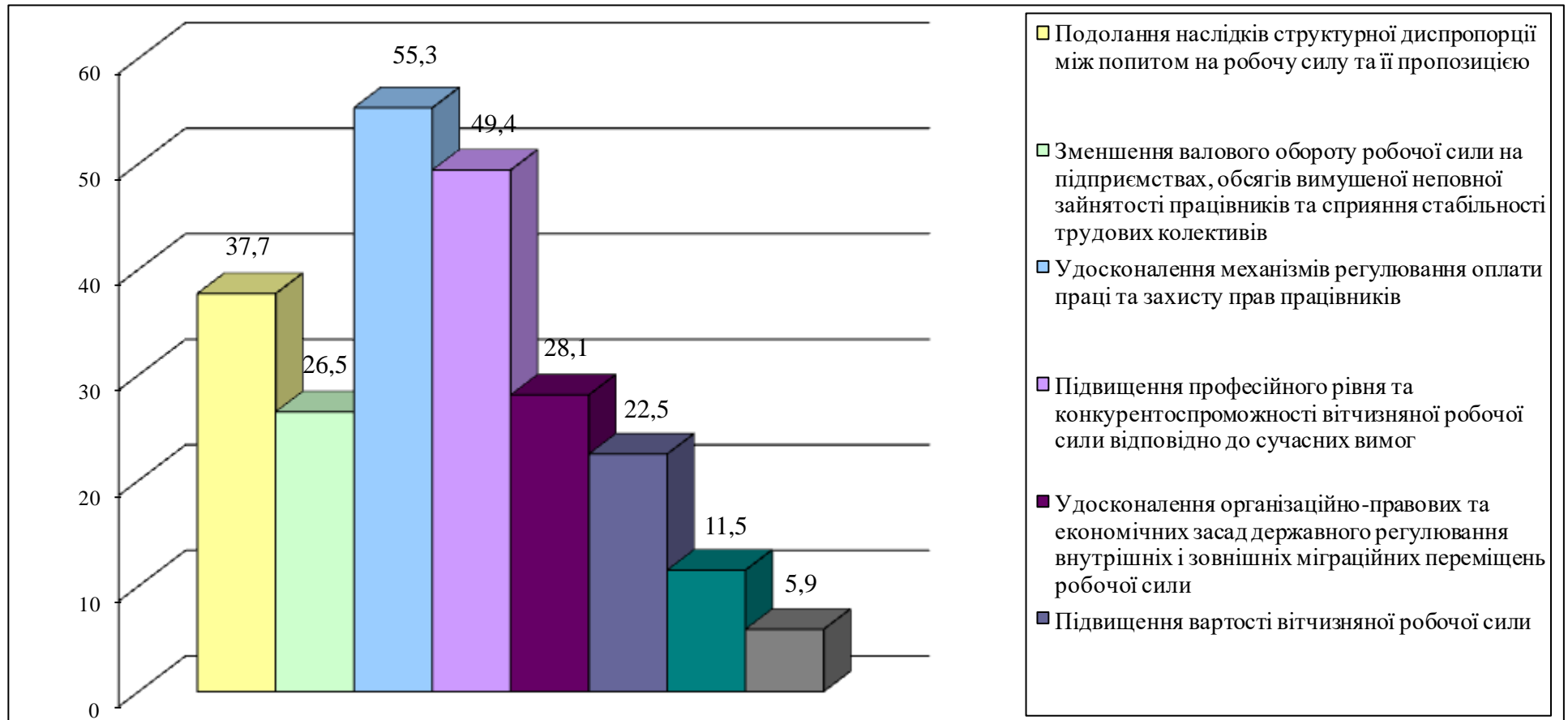


Рисунок 11 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви думаєте, які напрями покращення використання робочої сили та підвищення її якості як основи для посилення мотивації до праці та зростання зайнятості населення є пріоритетними?», %

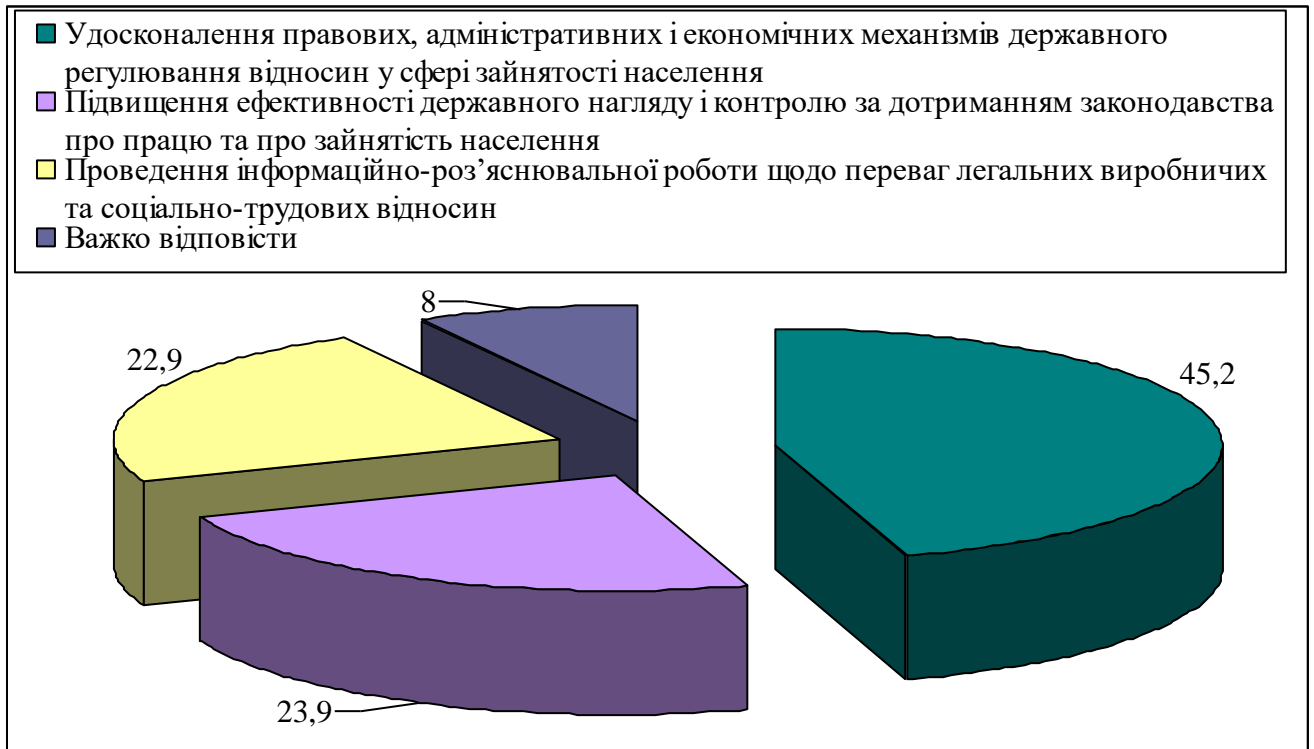


Рисунок 12 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які напрями посилення мотивації до формальної (легальної) зайнятості, запобігання неформальній (нелегальній) зайнятості населення та



Рисунок 13 – Розподіл відповідей на запитання «Які напрями поліпшення роботи щодо запобігання настанню безробіття та надання суб'єктами господарювання послуг із посередництва у сфері працевлаштування мають бути пріоритетними?», %

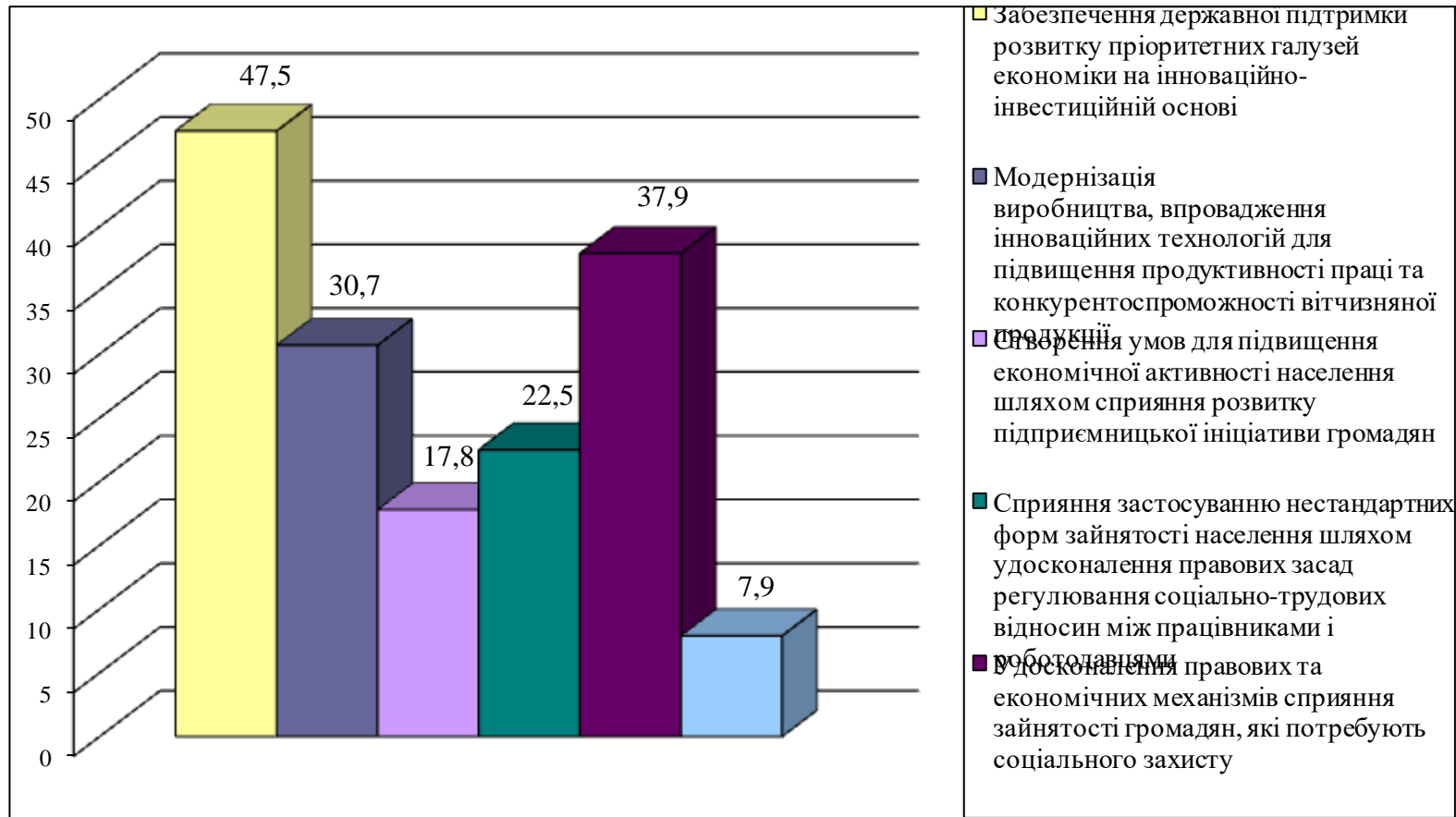


Рисунок 14 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, які напрями розширення сфери застосування праці на основі інноваційно-інвестиційного розвитку економіки та створення нових робочих місць є найбільш пріоритетними?», %

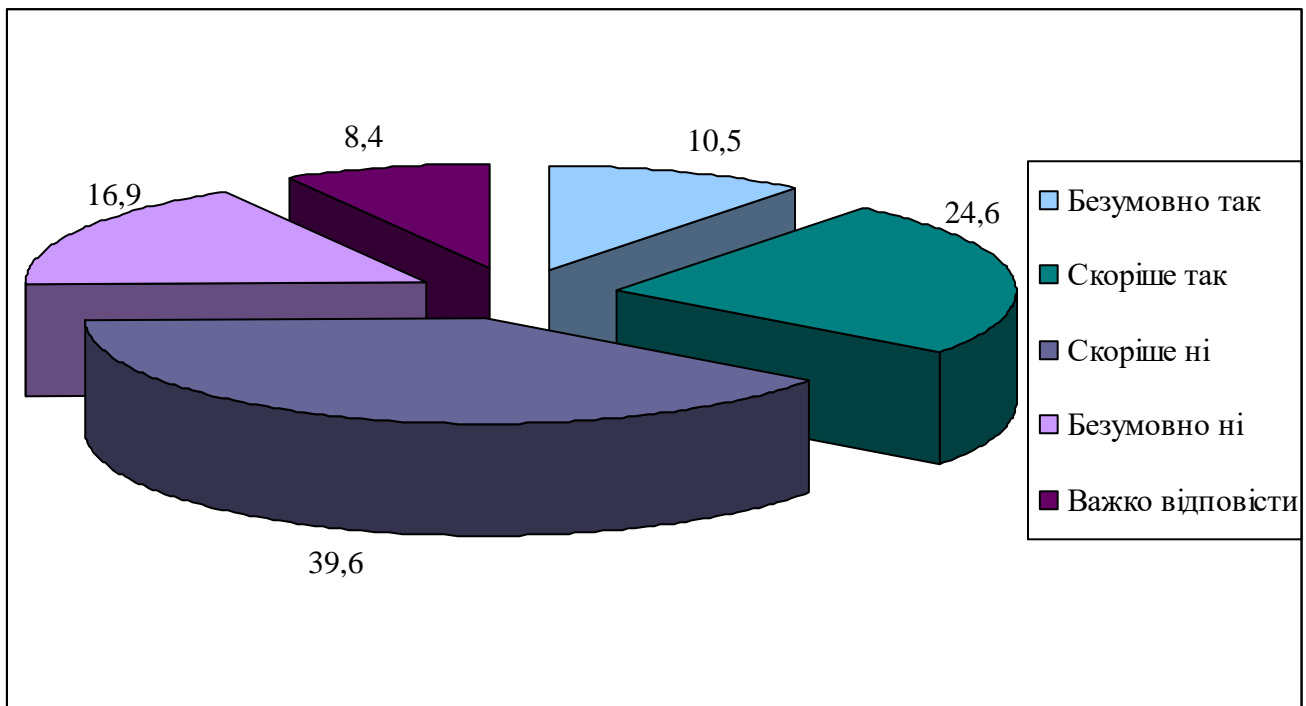


Рисунок 15 – Розподіл відповідей на запитання «Чи є, на Вашу думку, ефективним розроблений НДІ праці й зайнятості населення комплексний план заходів щодо державного регулювання зайнятості населення на період до 2020 року, спрямований на виконання пріоритетних завдань державної політики у сфері зайнятості населення?»,



Рисунок 16 – Розподіл відповідей на запитання «Які з перелічених напрямів реалізації комплексного плану заходів щодо державного регулювання зайнятості населення на період до 2020 року, спрямований на виконання пріоритетних завдань державної політики у сфері зайнятості населення?»

регулювання зайнятості населення на період до 2020 року є першочерговими?», %

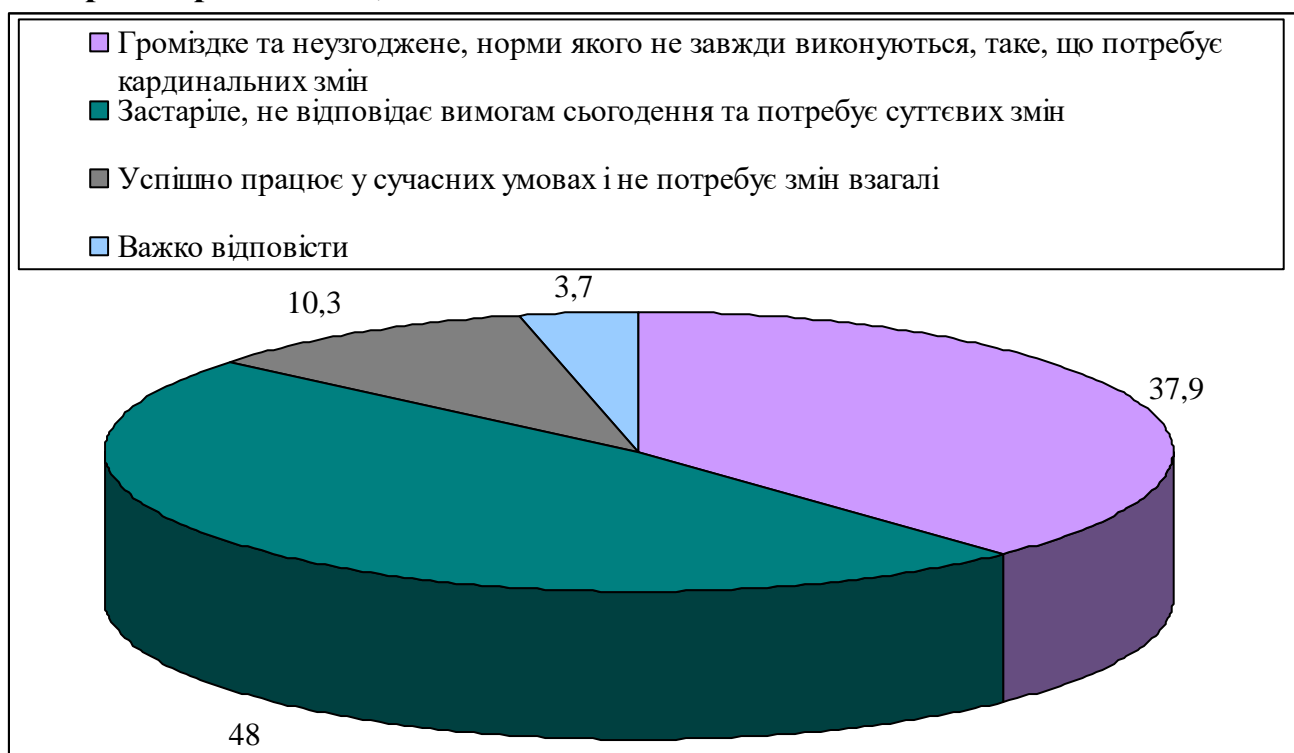


Рисунок 17 – Розподіл відповідей на запитання «Як би Ви охарактеризували чинне законодавство щодо державних соціальних стандартів та гарантій?», %

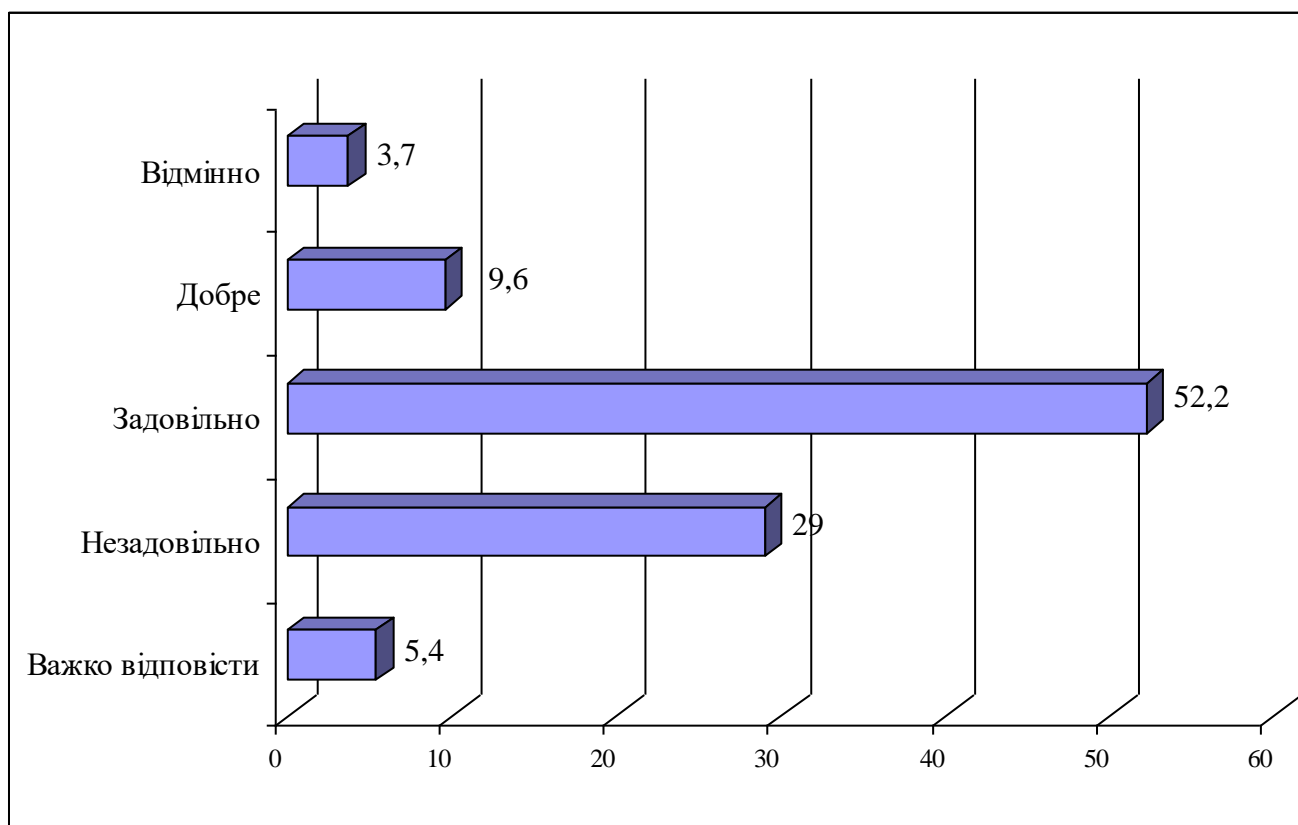


Рисунок 18 – Розподіл відповідей на запитання «Як би Ви сьогодні оцінили ефективність характеру та змісту правових заходів державної

політики у сфері зайнятості населення (законодавчі акти, захист трудових прав) за шкалою від 2 (незадовільно) до 5 (відмінно), 1 (важко відповісти)?», %

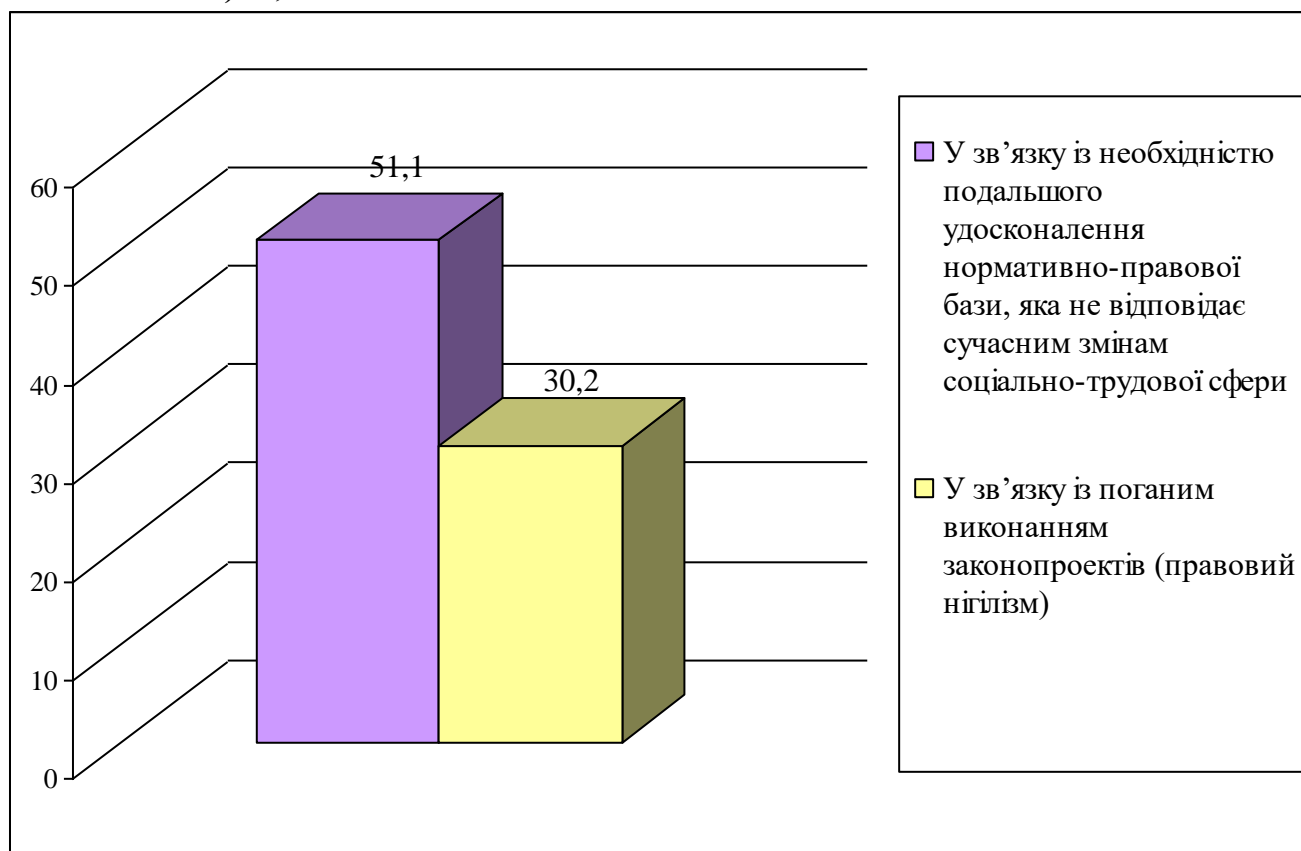


Рисунок 19 – Розподіл відповідей на запитання «Якщо у попередньому запитанні Ви дали низьку оцінку (2–3 бали), то чому

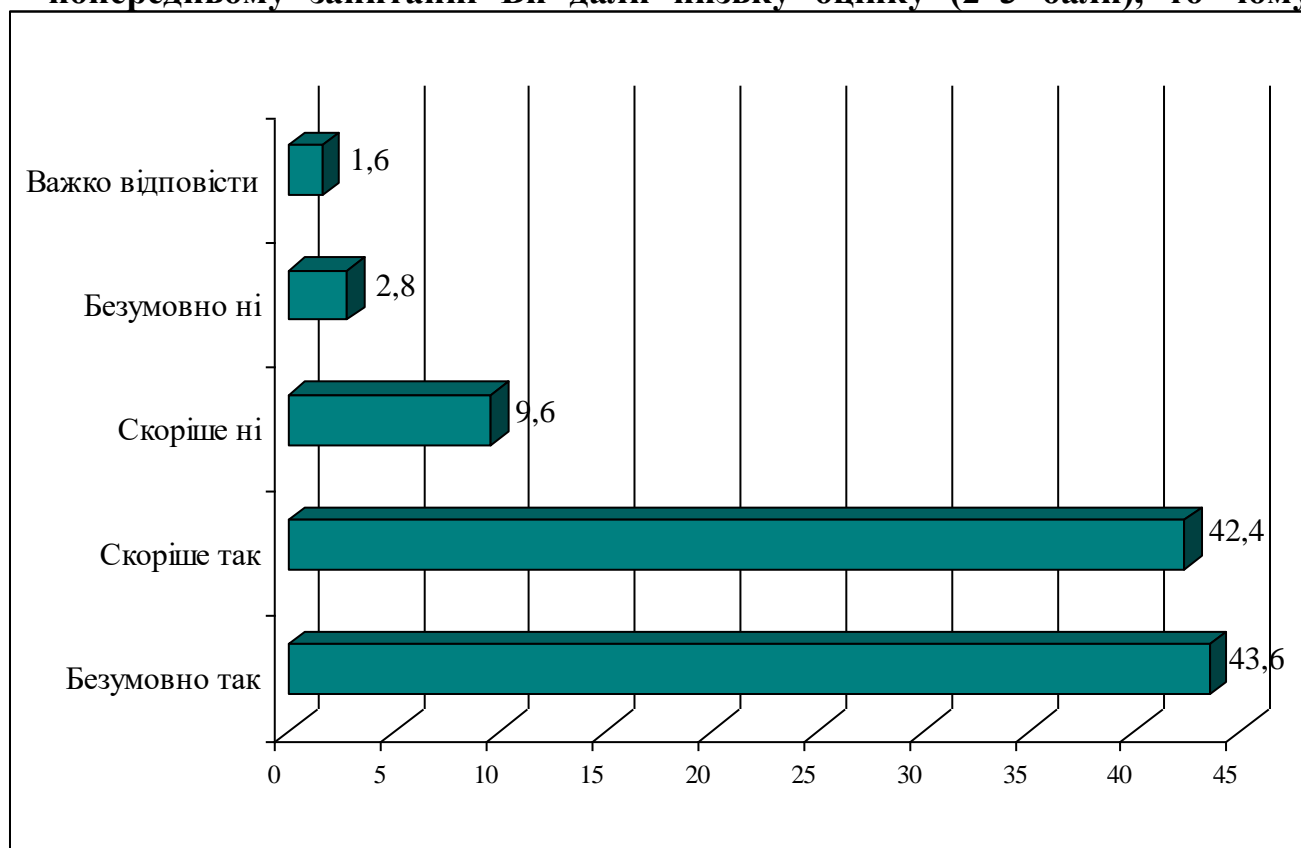


Рисунок 20 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, чи потрібно посилити відповідальність за порушення законодавства у сфері зайнятості населення?»

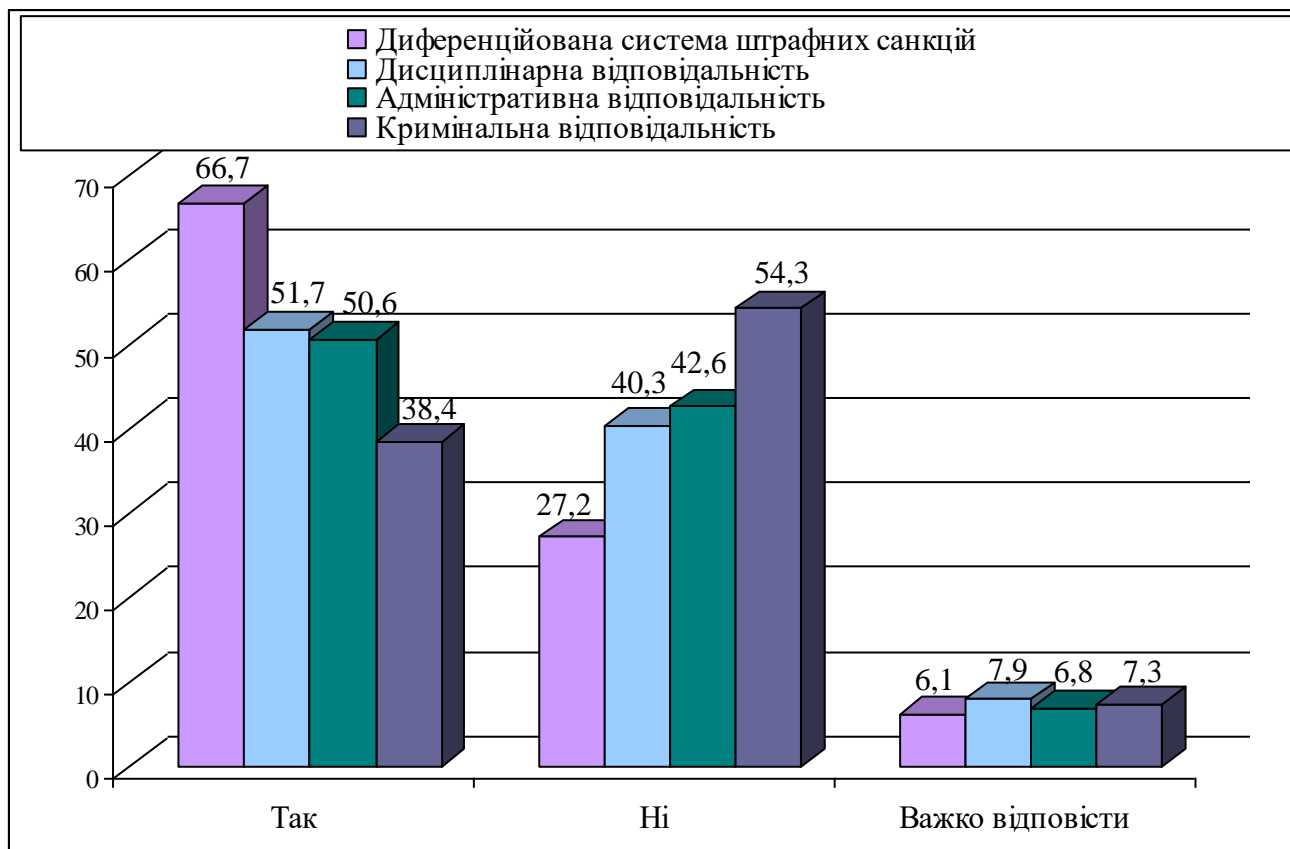


Рисунок 21 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте, які санкції мають бути ефективними стосовно осіб, що порушують законодавство про зайнятість населення?», %

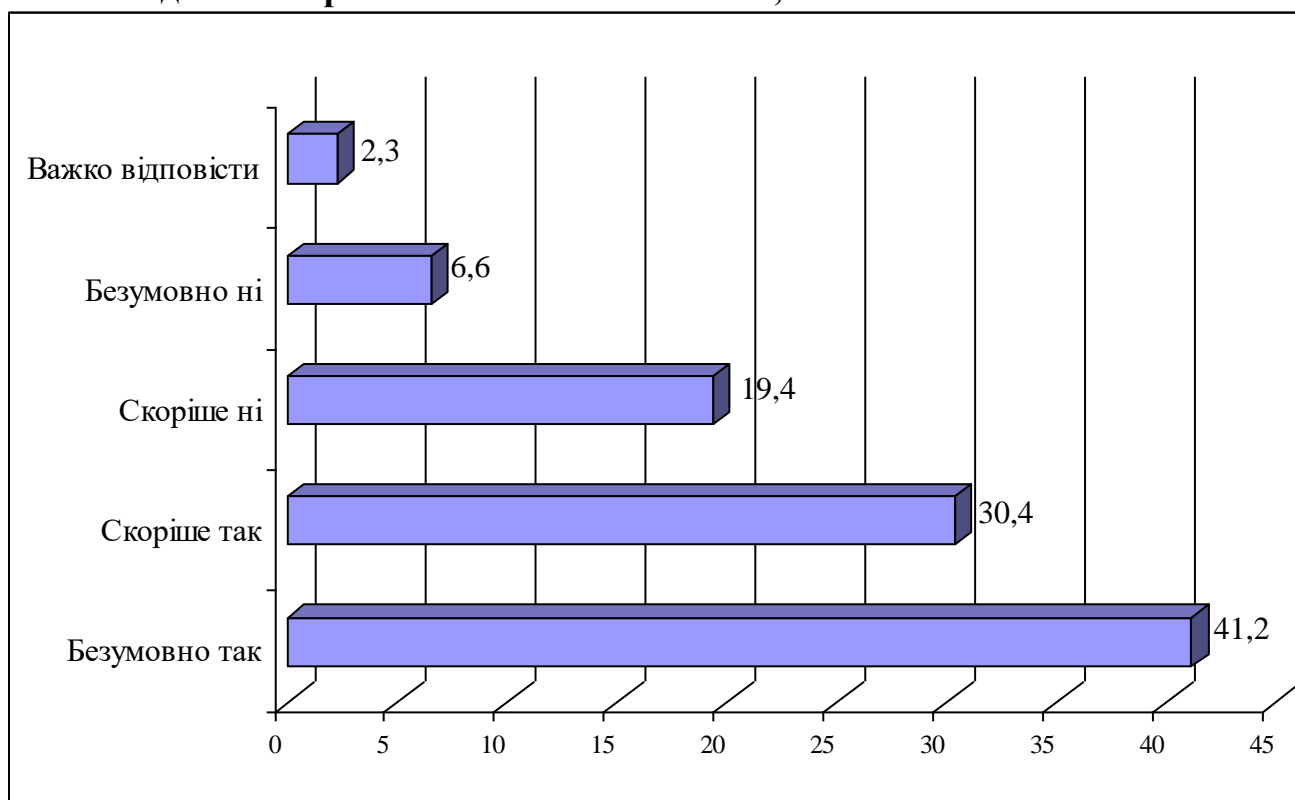


Рисунок 22 – Розподіл відповідей на запитання «Чи є необхідність у забезпеченні належної регламентації діяльності недержавних суб'єктів, що займаються посередництвом у працевлаштуванні?», %

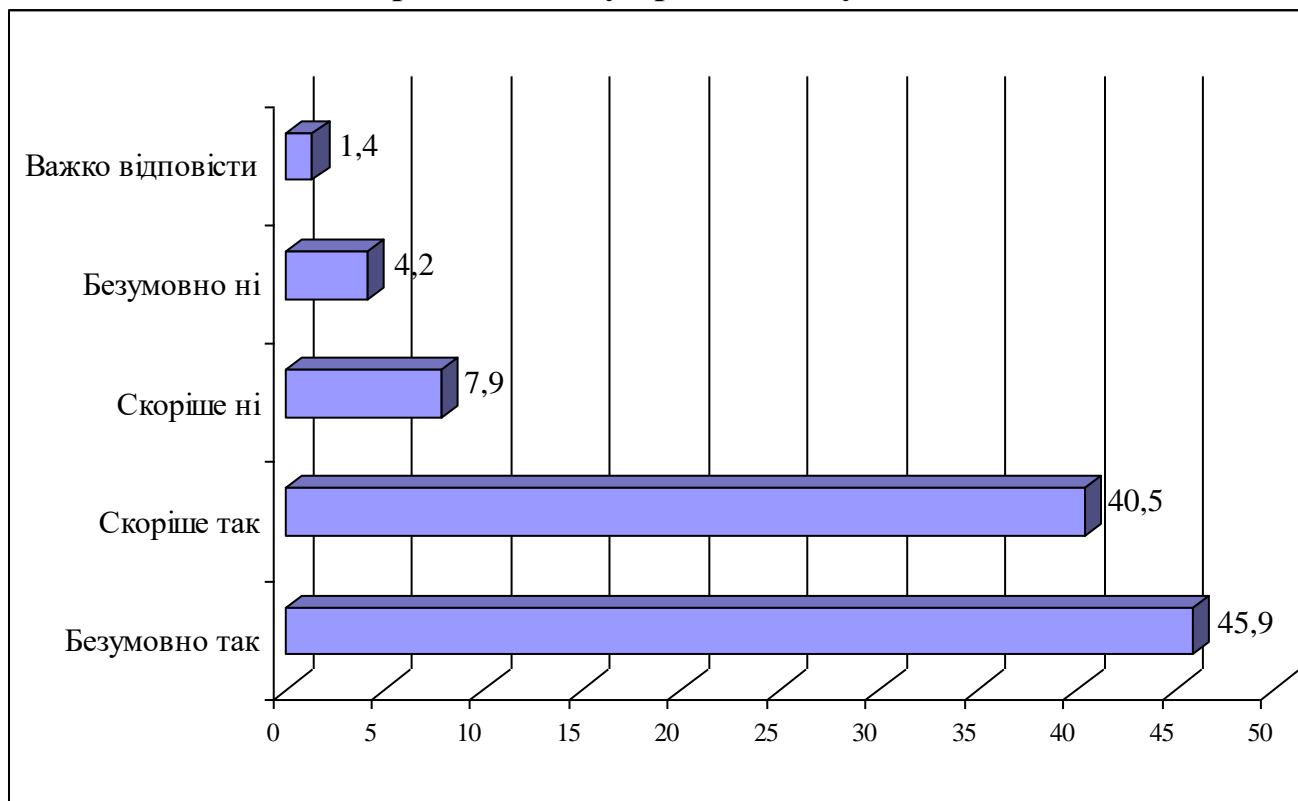


Рисунок 23 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, чи є сьогодні необхідність у прийнятті єдиного нормативного акта на рівні Закону України «Про публічний контроль у сфері зайнятості населення»?», %

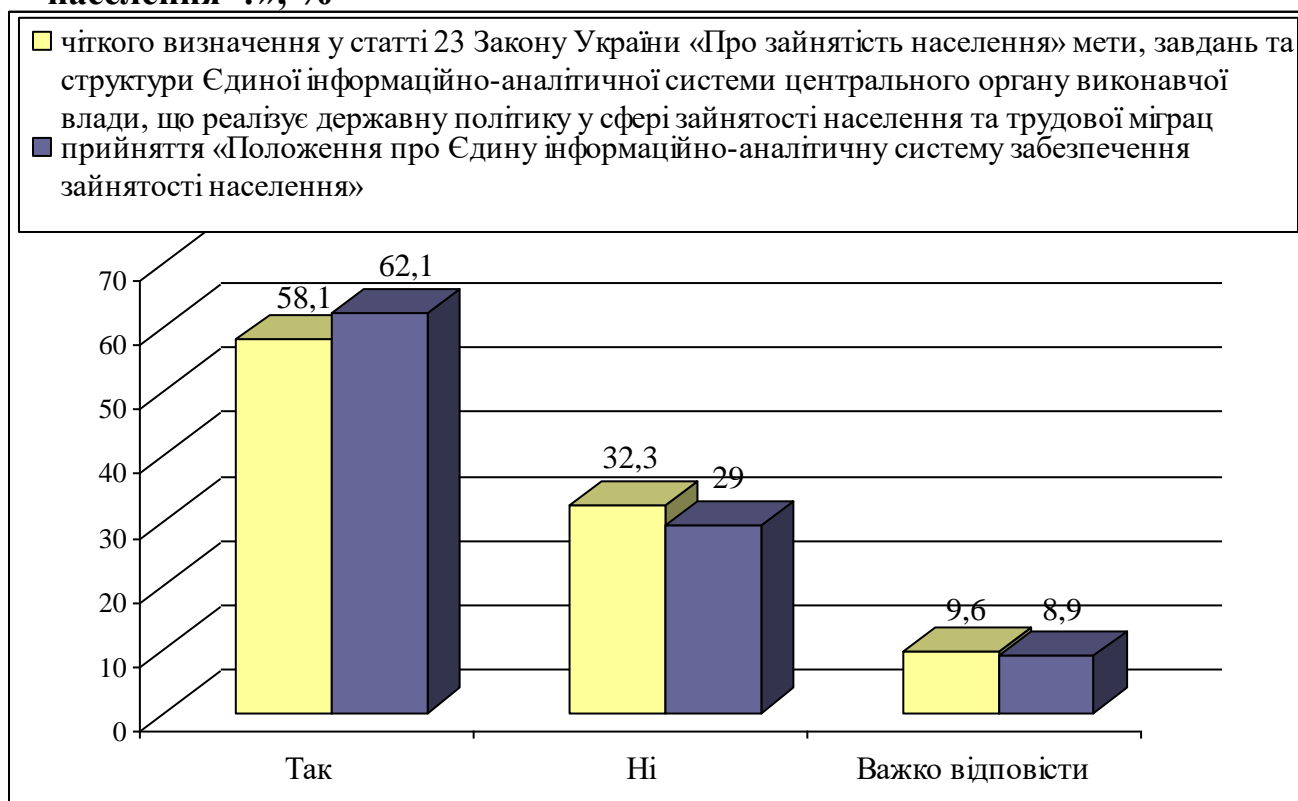


Рисунок 24 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, чи існує потреба в удосконаленні інформаційної підтримки державної політики забезпечення реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття, насамперед в частині», %

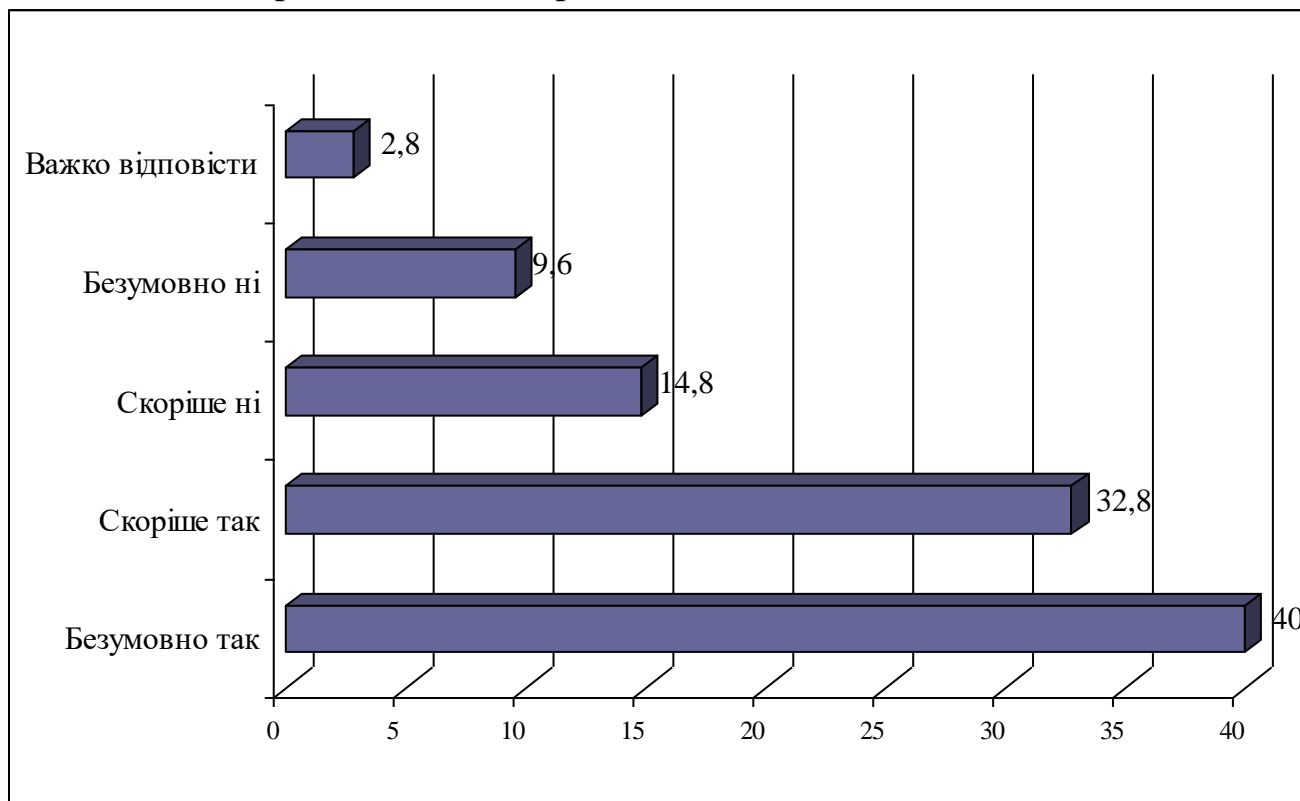


Рисунок 25 – Розподіл відповідей на запитання «Як Ви вважаєте чи доцільно налагоджувати співпрацю Державної служби зайнятості з іншими органами соціального захисту на місцевому рівні?», %

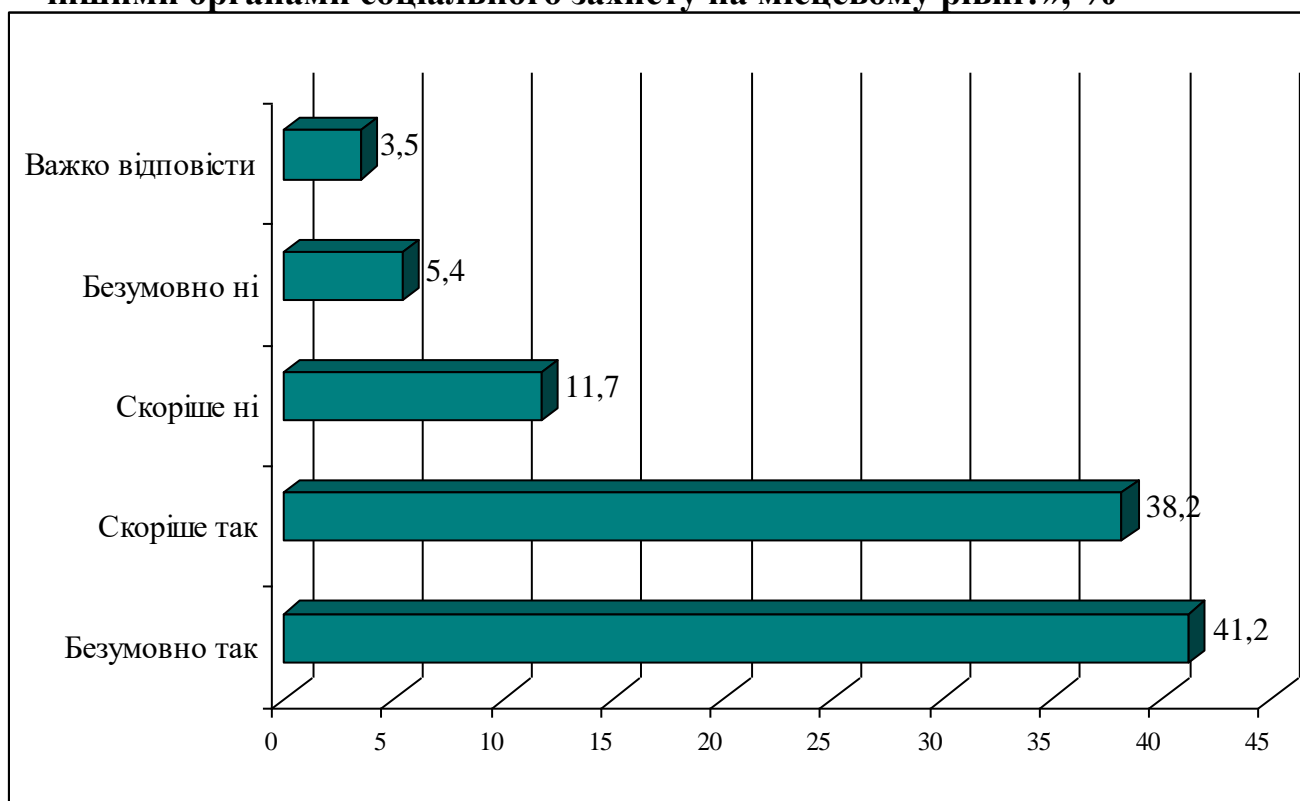


Рисунок 26 – Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, використання зарубіжного досвіду призведе до покращення ситуації у сфері забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття?», %

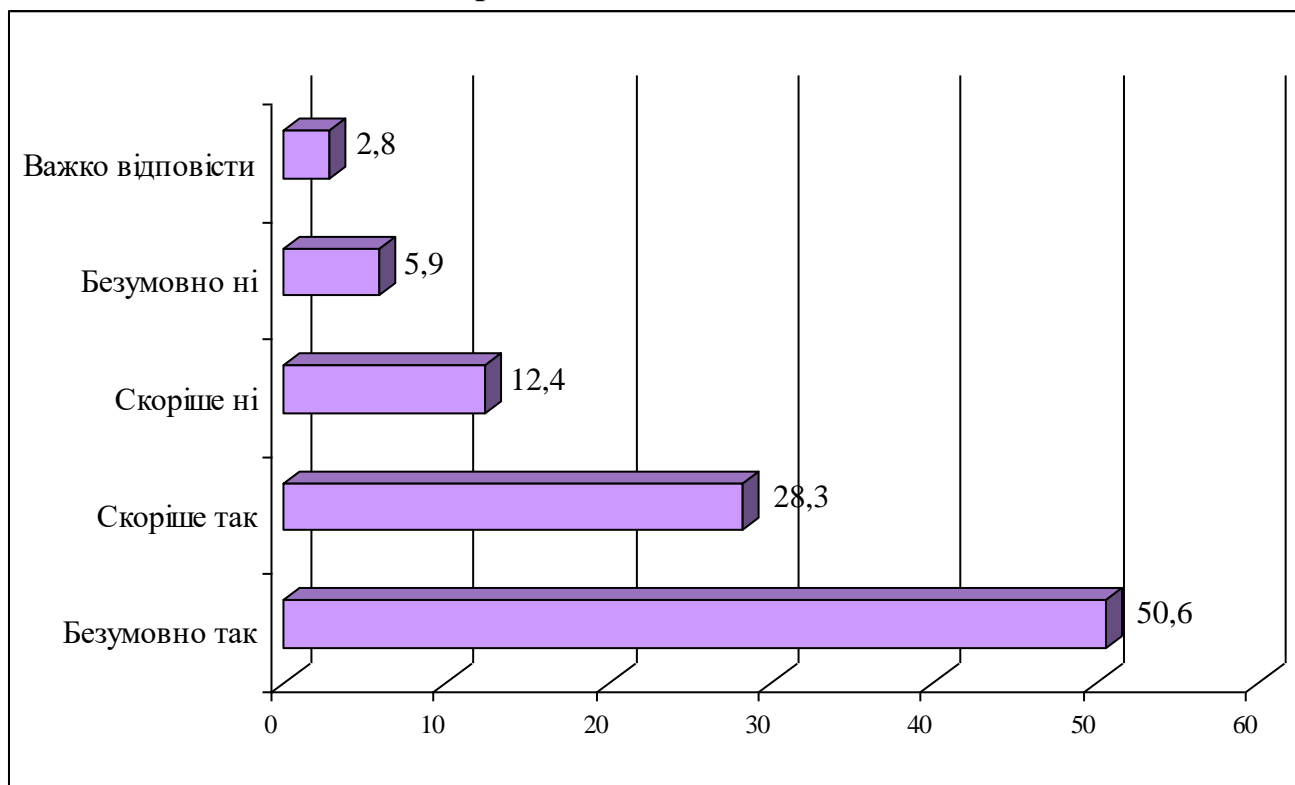


Рисунок 27 – Розподіл відповідей на запитання «Чи є сьогодні перспективним завданням України у рамках міждержавної співпраці з країнами Європейського Союзу удосконалення національного законодавства та практики у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей та узгодження його із стандартами ЄС?», %