

УДК 342.951:351.83

*В. М. Тригубенко
здобувач**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ПРАЦЮ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВІД БЕЗРОБІТТЯ

Актуальність теми. В сучасних умовах стабілізації і підйому української економіки забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття стає 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 вірно зазначає Р.С. Мельник, що саме зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань [1, с. 179]. З іншого боку сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалів у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [2, 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: проведенні всебічного аналізу становлення систем соціального захисту населення в економічно розвинутих ринкових країнах, досвід яких передбачається застосувати; аналізі правових основ діяльності публічної адміністрації України у сфе-

рі зайнятості населення і тих країн, досвід яких вивчається з метою подальшого використання; проведення аксіологічного аналізу наявного досвіду: визначення, наскільки він актуальний в конкретній ситуації, чи відповідає загальній концепції розвитку системи забезпечення зайнятості населення; прогнозування, 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.); теоретичне обґрунтування необхідності і послідовності здійснення впровадження зарубіжного досвіду; при впровадженні зарубіжного досвіду врахування особливостей національного менталітету і вітчизняних соціально-економічних традицій.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення (варто згадати роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, В.В. Костицького, О.В. Кохановської, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, В.О. Морозової, В.Я. Настюка, Н.Б. Новицької, В.І. Олефіра, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.С. Юніна та ін. вчених), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вмиле використання яких може оптимізувати практику адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безперечно врахувати всі аспекти публічно-правового забезпечення зайнятості населення в інших країнах складно і неможливо, проте наразі в світі склалися та ефективно функціонують декілька моделей моделі ринків праці та стимулювання зайнятості населення.

Однією з найстаріших та найбільш успішних, 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 і безробіття; наявність в кожному штаті власного закону про зайнятість населення; формування і використання фондів страхування на випадок безробіття; можливість створення робочих місць з низькою продуктивністю для значної частини працездатних громадян, які мають, відповідно, і низькі доходи [3; 4, 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 [5, с. 222].

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 [6, с. 49]. На сьогодні така модель є кризовою із-за високого рівня безробіття, ускладненого доступу на ринок праці молоді і висококваліфікованого персоналу, підриву стимулюючої ролі оплати праці, зниження темпів економічного зростання.

Вказана модель застосовується не тільки у 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 [7].

Інертність державної політики в сфері зайнятості проявляється в жорсткому регламентуванні відносин між працівником, роботодавцем та державою. Головною метою європейської активної політики зайнятості є підвищення самостійності безробітних, інтеграція і соціалізація в суспільстві через оплачувану роботу, зниження ризику бідності і зростання доходів економічно активного населення. Відбувається поетапна переорієнтація соціально-економічної поведінки безробітного з моделі «громадянських свобод» на модель «свободи економічної поведінки» при збереженні гарантій мінімальних державних стандартів в соціальному забезпеченні. Інтеграція взаємодії між безробітним і центрами зайнятості населення посилюється на основі жорстких нормативно-правових взаємних зобов'язань, формування моделі активної індивідуальної стратегії поведінки безробітного на ринку робочої сили, ефективного моніторингу контролю пошуку робочого місця, розвитку професійної мобільності, надання соціальної та психологічної підтримки, надання допомоги по догляду за дітьми.

Континентальна (європейська) модель ринку робочої сили орієнтована на збереження соціальних цінностей і гарантій працівнику, високу правову захищеність працівника і жорсткі норми трудового права, на соціальну адаптацію працівників через систему корпоративної освіти, конструктивну взаємодію працівників з роботодавцем в моделі соціального партнерства через систему тарифного регулювання, укладення колективних договорів і соціальне страхування. Переважний внутрішньофірмовий ринок робочої сили зумовлює моделі підготовки фахівців на основі розвитку вузькопрофесійних навичок і комплементарних компетенцій з орієнтацією на конкретне робоче місце. Роботодавці корпоративного сектора економіки зацікавлені у фінансуванні початкової вузькопрофесійної підготовки та перепідготовки працівників, але при цьому зберігаються обмеження для територіальної, професійно-кваліфікаційної та соціальної мобільності фахівця.

Різновидом європейської державної політики забезпечення зайнятості населення, яку зараз можна вважати повністю самостійною, є шведська модель. Її застосовують в основному скандинавські країни і відрізняється вона активною політикою в 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 і недолік такої політики – розрахунок тільки на державні

фінансові засоби, обмеження чи виснаження яких неминуче веде до спаду виробництва і різкого скорочення робочих місць [8, с. 65].

Окремо слід сказати про східно-азіатські моделі державної політики забезпечення зайнятості населення, серед яких, наприклад, японська модель, характерними особливостями якої наразі є: створення профспілок безпосередньо на підприємствах, у компаніях, а не на рівні галузей; система довічного найму; визначення ставки заробітної плати залежно від стажу роботи, віку, складу родини. Так, зайнятість працівників від початку трудової діяльності до пенсійного віку базується, як правило, на трудових відносинах, заснованих на «довічному найманні». Це гарантує працівникам роботу протягом усього активного життєвого циклу [9, 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 робітників, що працюють у державному секторі. При цьому, в приватному і концесійному секторах правове регулювання відсутнє. За умов наявності значного потенціалу сільського виробництва і надлишку робочої сили, що сприяли початковому економічному зростанню економіки Китаю, уряд країни отримав можливість реорганізувати неефективний державний сектор без різких структурних змін. Не дивлячись 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 робить робітничий рух неможливим [6, с. 50].

Варто зазначити, що впровадження правових засад оптимізації державної політики забезпечення зайнятості населення активно реалізовувалось у 1960–1980-х рр. у країнах з ліберальною моделлю соціального захисту (США, Велика Британія та ін.), ніж у країнах зі скандинавською (Швеція, Данія та ін.) і консервативною моделлю соціального захисту (Німеччина, Франція, Італія та ін.). Необхідність в імплементації законодавчих актів щодо запобігання дискримінаційним проявам у сфері зайнятості економічно активного населення у цих країнах була зумовлена низкою чинників, які зумовили упродовж цих років ухвалення та імплементацію у більшості розвинених країн заходу законодавчих актів (Закон про вікову дискримінацію у Законі про зайнятість у США (Age Discrimination in Employment Act of 1967 (ADEA) чи окремих положень у законодавчих актах, що регулюють сферу зайнятості щодо протидії дискримінації за віком у цій сфері (Закон про захист зайнятості (1975) у Великій Британії (Employment Protection Act (1975) тощо.

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 [10]. 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 [11, с. 79-80].

В інституціональному аспекті державної політики забезпечення зайнятості населення зарубіжних країн особливе місце займає служба зайнятості, яка є основним інститутом, що забезпечує процес ефективного розподілу і перерозподілу робочої сили, в тому числі молодих громадян, на ринку праці з урахуванням економічних трансформацій.

В системі регулювання міжнародного ринку праці значна роль належить «World Association of Public Employment Services» (Всесвітня асоціація державних служб зайнятості), що об'єднує служби зайнятості більше 80 країн світу [12, с. 95-97; 13, с. 110-112], структура яких представлена у вигляді мережі територіальних відділень (регіональні, місцеві), відповідальних за процеси надання послуг у сфері зайнятості.

Незважаючи на реалізацію однотипних функцій, в діяльності таких служб є істотні відмінності, що складаються під впливом чинного законодавства, політики зайнятості, соціально-економічного розвитку тощо. Наприклад, в Німеччині, Канаді, Франції, Швеції, Японії та інших країнах роль аналізованої служби полягає в активній реалізації політики зайнятості. У той час як в США, Великобританії, Австралії її роль менш ініціативна, оскільки на рівних з нею умовах діє ряд приватних агентств, які впливають на рівень економічної активності працездатного населення [12, с. 95–97; 13, с. 110–112].

Інституціональний характер служб зайнятості у різних країнах визначається політичною роллю державної служби зайнятості, 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 [6, с. 53].

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 і передача відповідних функцій планування органам влади штатів і муніципалітетів [4, с. 122].

Водночас, у питаннях регулювання зайнятості населення в розвинутих країнах акцент робиться на удосконаленні мережі державних інституцій забезпечення зайнятості населення. Так, 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 [4, с. 122].

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

Висновок. Таким чином, 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 різного роду 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 при працевлаштуванні різних груп населення (осіб похилого віку, молоді, інвалідів, жінок та ін.);

– 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 в професійну освіту, модернізації ринку праці тощо.

Література

1. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. Х., 2010. 415 с.
2. Коломоєць Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: Монографія / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. 216 с.
3. Островерхов В. Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення концепції зайнятості України в умовах кризи URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rarpsu/2009_14Ostroverkhov/pdf.
4. Гургула О.М. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення та можливості його використання в Україні / Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. 2014. Випуск 6. Частина 4. С. 121-124.

5. Шабанов Р.І. Окремі питання правового регулювання зайнятості населення у США / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 8. С. 220-223.

6. Іванченко А.В. Формування та розвиток механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні: дис. ... канд. держ. управл. / спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 201 с.

7. Токарський Т. Концепція зайнятості населення: міжнародний досвід / Т. Токарський / Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]. 2017. № 7-8. С. 152-172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2017_7-8_14.

8. Павловська О. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення ринку праці / О. Павловська / Справочник кадровика. 2003. № 5. С. 62-69.

9. Матрусова Т. Н. Механизм государственного управления рынком труда в Японии / Т. Н. Матрусова / Труд за рубежом. 1997. № 4. С. 17-38.

10. Равенство в сфере труда: поиски ответов на вызовы [Доклад МОТ на 96-й сессии от 2007 года № I (B)]: / Международная организация труда: (офиц. веб-сайт). URL: http://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinRussian/WCMS_ILC_96_REP-I-B_RU/lang-en/index.htm.

11. Гнибіденко І.Ф., Нартюк О.В. Исторична генеза зайнятості економічно активного населення середнього віку / Демографія та соціальна економіка, 2015, № 2 (24). С. 76-87.

12. Калинина И.А., Масленников В.В. Анализ зарубежного опыта организации работы службы занятости населения по оказанию государственных услуг по трудоустройству / Экономика и предпринимательство. 2015. № 9-2. С. 94-99.

13. Лукьянова К.К. Зарубежный опыт регулирования занятости населения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2016. Т. 10. № 3. С. 109-115. – doi: 10.14529/em160315., Members / World Association of Public Employment Services. URL: <http://wapes.org/en/memberslist?&page=19> (дата обращения: 19.02.2017).

Анотація

Тригубенко В. М. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття. – Стаття.

У статті розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, з'ясовано особливості законодавчого забезпечення державної політики забезпечення зайнятості населення в різних країнах. Визначено роль держави в регулюван-

ні питань правової охорони права на працю та соціальний захист та здійсненні відповідного контролю. Окреслено перспективи запозичення позитивних надбань зарубіжної практики для подальшого використання її в українських реаліях сьогодення.

Ключові слова: зарубіжний досвід, зайнятість населення, праця, трудові відносини, соціальна політика, безробіття, державна політика, регулювання зайнятості населення.

Аннотация

Тригубенко В. М. Использование зарубежного опыта как условие совершенствования административно-правового обеспечения реализации права граждан на труд и социальную защиту от безработицы. – Статья.

В статье рассмотрен зарубежный опыт административно-правового обеспечения реализации права граждан на труд и социальную защиту от безработицы, выяснены особенности законодательного обеспечения государственной политики обеспечения занятости населения в разных странах. Определена роль государства в регулировании вопросов правовой охраны права на труд и социальную защиту и осуществлении соответствующего контроля. Определены перспективы заимствования положительных достижений зарубежной практики для дальнейшего использования ее в украинских реалиях современности.

Ключевые слова: зарубежный опыт, занятости населения, труд, трудовые отношения, социальная политика, безработица, государственная политика, регулирование занятости населения.

Summary

Trygubenko V. M. The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal support for the realization of the right of citizens to work and social protection against unemployment. – Article.

The article considers the foreign experience of administrative and legal support of the realization of the right of citizens to work and social protection against unemployment, clarifies the features of the legislative support of the state policy of employment in different countries. The role of the state in regulating the issues of legal protection of the right to work and social protection and exercising appropriate control is determined. Prospects for borrowing the positive achievements of foreign practice for its further use in today's Ukrainian realities are outlined.

Key words: foreign experience, employment of the population, labor, labor relations, social policy, unemployment, state policy, regulation of employment of the population.