

УДК 342.951:351.83

В. М. Тригубенко

здобувач

Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ**МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Вступ. 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 багатокомпонентних завдань, спрямованих на досягнення не тільки кількісних цільових орієнтирів, але й здійснення якісних змін економіки та розвиток людського капіталу [1, с. 82]. Визначальна роль у цьому процесі належить публічній адміністрації, яка слугує тим зв'язуючим елементом, що дозволяє розв'язувати проблеми зайнятості в інтересах людини, розширювати його права на працю і розвиток особистості.

Світовий досвід переконливо доводить, що без активної регуляторної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою системою адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення. Нагальною потребою для України наразі стає формування правоздатної системи публічного адміністрування, побудованої 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.

Проблеми публічного адміністрування різними сферами життя суспільства постійно перебувають у центрі уваги відомих вчених-адміністративістів, зокрема: О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращук, І. С. Гриценка, Т. О. Гуржія, Р. А. Калужного, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаценка, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, Х. П. Ярмак та ін. Окремі питання досліджуваної теми розглядаються

в межах дисертаційних досліджень Г. Ю. Бордюгової, Ю. М. Репкіної, А. А. Соловйова, Р. В. Чередник, О. А. Моргунова, Н. Г. Ярової тощо. Водночас інституціональна складова публічного адміністрування сферою зайнятості населення в нинішніх умовах як ніколи вимагає вжиття рішучих реформаційних заходів, а відтак потребує відповідних спеціальних досліджень, яких на жаль не вистачає.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, оптимальної інституціональної моделі публічного адміністрування сферою зайнятості населення в Україні.

Результати дослідження. 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. Більше того в 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 у 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 несе через безпосереднє здійснення публічного адміністрування у сфері зайнятості населення, яке покладається на певне коло суб'єктів, які за своїм адміністративно-правовим статусом можуть також називатися органами публічної адміністрації. До останніх переважна більшість відомих відноситься ті органи, які не входять до «публічної адміністрації» організаційно, але виконують делеговані нею функції, в тому числі й публічної влади [2, 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 [3, с. 116–119].

Навіть надання публічною адміністрацією сервісних послуг не позбавляє її відповідного статусу та повноважень. Прямую 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, контроль 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.

В названій сфері публічне адміністрування здійснює також Глава Держави 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.

Провідним суб'єктом публічного адміністрування сферою зайнятості населення виступають органи виконавчої влади на чолі із Кабінетом Міністрів України. Як вбачається з нормативно-правових актів, які визначають повноваження державних органів законодавцем при визначенні компетенції органу окреслюються повноваження зі вказівкою на конкретні сфери діяльності [4, 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.

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 [5]. Однак 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 [6].

Фактично мова йде про Державну службу зайнятості, але як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, її було ліквідовано згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення».

Взагалі ця служба з часу її створення знаходиться в стані перманентного реформування. Створена на підставі постанови Кабінету Міністрів Української РСР від 21.12.1990 № 381 «Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР» шляхом перебудови діючої на той час служби працевлаштування на спеціалізовану службу, до завдань Державної служби зайнятості належало забезпечення комплексного вирішення питань, пов'язаних з регулюванням зайнятості населення, професійною орієнтацією, працевлаштуванням, соціальною підтримкою тимчасово непрацюючих громадян. Основним законодавчим актом, який регулював діяльність новоствореної державної служби зайнятості, був Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 № 803-XII (втратив чинність з 01.01.2013 у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI).

З набуттям з 01.01.2001 чинності Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III на органи державної служби зайнятості було покладено функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та її робочих органів. У зв'язку з цим, крім реалізації державної політики зайнятості населення, державна служба зайнятості провадила збір страхових внесків, контролювала правильність їх нарахування та своєчасність їх сплати, вела реєстр платників страхових внесків (зазначені функції з 01.01.2011 виконував орган, який адмініструє страховий внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), а також здійснювала виплату матеріального забезпечення та надання соціальних послуг із страхування на

випадок безробіття і контролювала використання роботодавцями та безробітними коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

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. Разом з тим, вже у 2014 році її було ліквідовано, проте постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення» установлено, 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 із пошуку підходящої роботи та підбору персоналу, а також соціальні послуги з державного соціального страхування на випадок безробіття та здійснює виплату матеріального забезпечення уз'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 наказу Міністерства соціальної політики України від 15 грудня 2016 року № 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 виконують 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 [7].

Слід наголосити, що у третьому розділі Закону України «Про зайнятість населення» визначено 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» [8, 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.

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 статті 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. В 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, урахувавши те, що саме місцеві органи влади як ніхто володіють необхідною інформацією щодо стану 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 відведена державним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації державної політики зайнятості населення, 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» позначено, 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.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення представляє 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 представлена 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).

Висновок. 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.

Відтак, 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 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 не має;

– 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. Напряму 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.

Література

1. Елсуков М.Ю., Амиров Р.Р. Государственное управление занятостью населения в условиях кризиса экономики. *Управленческое консультирование*. 2018. № 11. С. 81–100.
2. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
3. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
4. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197.
5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінет Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>
6. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.
7. Білан Ю. В. Державна політика у сфері зайнятості населення / Ю. В. Білан, П. Г. Байдецький. *Наукові праці Національного університету харчових технологій*. 2015. Т. 21. № 1. С. 60–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npukht_2015_21_1_10.
8. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.

Анотація

Тригубенко В. М. Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено характеристиці системи та адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення в Україні. Враховуючи низький рівень взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, запропоновано шляхи оптимізації механізму реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні, а також місця і ролі в ньому публічної адміністрації.

Ключові слова: зайнятість населення, державна політика, регулювання зайнятості населення, публічне адміністрування, адміністративно-правовий статус, інституціональний аспект, компетенція.

Аннотация

Тригубенко В. Н. Место и роль публичной администрации в механизме реализации государственной политики обеспечения занятости населения в Украине. – Статья.

Статья посвящена характеристике системы и административно-правового статуса субъектов публичного администрирования сферой занятости населения в Украине. Учитывая низкий уровень взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, предложены пути оптимизации механизма реализации государственной политики обеспечения занятости населения в Украине, а также места и роли в нем публичной администрации.

Ключевые слова: занятость населения, государственная политика, регулирование занятости населения, публичное администрирование, административно-правовой статус, институциональный аспект, компетенция.

Summary

Tryhubenko V. M. The place and role of public administration in the mechanism of implementation of the state employment policy in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the characterization of the system and the administrative and legal status of the subjects of public administration by the sphere of employment of the population in Ukraine.

Based on the analysis of the world experience, it is established that without an active regulatory role of the state there can be no effective, socially oriented system of administrative and legal support for employment of the population. An urgent need for Ukraine is now to develop a viable public administration system based on the development of power-social relations, interaction of public authorities and civil society institutions, improvement of legal status and forms and methods of activity of its subjects.

Public administration in the field of state employment policy implementation is a broad set of subjects (state and local self-government bodies), self-governmental organizations and public self-government bodies that exercise on a permanent basis a deliberate influence on the relevant legal entity. The exercise by each citizen of the right to work and social protection in the event of unemployment.

The features of the activity of public administration in the sphere of employment of the population are determined, namely, that it is represented by subjects who: 1) directly provide for the formation and implementation of state policy in the field of employment (a) the higher bodies of state power (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine); b) central executive bodies of general (sectoral ministries and agencies) and special (compensation) Ministry of Social Policy of Ukraine, State Employment Service; c) local bodies of state executive power (local state administrations); d) subjects of delegated powers (local self-government bodies, legal entities under public law); 2) promote the implementation of the state employment policy (coordination committees for promoting employment, career guidance councils and other bodies of social dialogue).

Taking into account the low level of interaction between public authorities and civil society institutions, the ways to optimize the mechanism of implementation of the state employment policy in Ukraine, as well as the place and role of public administration in it, are proposed.

Key words: employment, public policy, regulation of employment, public administration, administrative and legal status, institutional aspect, competence.