

**Серьогіна Н.О.**

Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика

ORCID ID: 0000-0002-4491-4723

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДУКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ

*В статті розкрито нормативно-правове забезпечення публічного управління у сфері продуктивної зайнятості населення. Наведено основні нормативно-правові акти та державні програми, ефективність котрих вимагає додаткового розгляду й оцінювання, однак в цілому мають сприяти в забезпеченні зайнятості населення шляхом налагодження сприяння бізнесу. Крім цього, зазначено акти міжнародного регулювання зайнятості. Проаналізовано головні проблеми регулювання продуктивної зайнятості населення, а саме значний ступінь безробіття, мала результативність заходів державного регулювання зайнятості населення, неналежне фінансування програм зайнятості, проблема з гарантуванням розвитку інфраструктури зайнятості (в тому числі, забезпечення умов для сприяння малим і середнім підприємствам), необхідність покращення інформаційної відкритості у системі зайнятості, проблема з гарантуванням захисту прав персоналу й боротьби з незаконною діяльністю на ринку праці (недодержання правил безпеки праці, незаконні звільнення й інші порушення), значні ризики активного відтоку кваліфікованого персоналу, молодих спеціалістів. Встановлено, що розв'язання зазначених проблем забезпечення дієвої системи регулювання зайнятості в Україні можливе, зважаючи на міжнародний досвід, попри те, що в різних державах існують різні підходи до зайнятості населення, з огляду на свою культуру, економічний стан, а також політичні умови. З'ясовано, що брак конкретного нормативно-правового регулювання видів зайнятості спричиняє ігнорування правами й інтересами найманого персоналу та ін., що зумовлює повне чи часткове анулювання отриманих профспілками прав персоналу на належні умови праці й соціальне забезпечення через виведення зайнятих за рамки усталених форм співдії у трудових відносинах; послаблення й ускладнення системи регулювання колективного захисту; зменшення ступеня достатку персоналу, зростання масштабів застосування «тіньових» розрахункових схем оплати праці; дискримінація статусу запозиченого і позаштатного персоналу; збільшення ступеня соціальної напруги; відлучення працівників від трудового колективу, і, як результат, зменшення мотивації щодо відповідального здійснення роботи; «непостійні працівники» втрачають деяку кількість соціальних благ та компонентів соціального пакета, котрі є в працівників того або іншого підприємства; зростання механізмів збільшення експлуатації персоналу через «відривання» працівників від колективів і застосування нетрадиційних видів взаємодії між ними та ін.*

**Ключові слова:** публічне управління, продуктивна зайнять, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правові акти, державні програми, проблеми.

**Постановка проблеми.** Наукове обґрунтування і теоретико-методологічна розробка проблеми утворення і здійснення публічного управління у сфері продуктивної зайнятості населення значним чином залежить від повноти нормативно-правового забезпечення, соціального захисту населення, якщо настане безробіття, надання послуг, орієнтованих на зростання ступеня зайнятості населення в Україні. В той же час однаково значущу роль відіграє питання як національного, так і міжнародного регулювання відносин у сфері продуктивної зайнятості населення.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дану проблематику досліджували чимало науковців, серед яких варто виокремити таких як В.О. Балясний [1], У.Я. Садова [10], Г.І. Скорик [11], Л.І. Станько [11] та інших. Проте питанням нормативно-правового забезпечення продуктивної зайнятості населення, як вважає автор, надається недостатня увага.

**Мета статті** – розкриття нормативно-правового забезпечення публічного управління у сфері продуктивної зайнятості населення.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі регулювання сфери продуктивної зайнятості населення відбувається за допомогою великої кількості нормативно-правових актів, багато з котрих ухвалили ще минулого століття. До найзмістовніших нормативно-правових актів, які здійснюють регуляцію сфери зайнятості працівників, є Закони України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року № 5067-VI [4], «Про колективні договори і угоди» від 01 липня 1993 року № 3356-XII [5], «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03 березня 1998 року № 137/98-ВР [9], «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР [6], «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII [7], «Про пенсійне забезпечення» від 05 листопада 1991 року № 1788-XII [8], Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII [2], постанови Кабінету Міністрів України.

У вересні 2022 року був прийнятий закон, який передбачає реформу служби зайнятості. Досліджуючи прийнятий закон глибше, можна підкреслити і позитивні впровадження з метою стимулювання працевлаштування зареєстрованих безробітних. Вони стосуються: зміни підходів до стимулювання зайнятості найбільш вразливих осіб; нових інструментів сприяння зайнятості молоді; додаткових заходів по подоланню тривалого безробіття; осучаснення підходів щодо підходящої роботи; залежності підтримки безробітних від тривалості трудової діяльності (чим більший страховий стаж, тим більша тривалість та розмір виплат, які отримує особа); нових можливостей по підвищенню конкурентоздатності (забезпечення деяких категорій осіб правом на отримання ваучера) – розширення кола осіб, які можуть отримувати послуги як безробітні; уточнення специфіки обслуговування у період воєнного стану; скасування квот на працевлаштування і штрафів за їх недотримання. Окрім впровадження даного закону у 2022 році держава ввела певні програми, реалізація яких має сприяти підтримці бізнесу та зайнятості в Україні. Варто зазначити з них такі:

1. Компенсація за працевлаштування внутрішньо переміщеної особи (за кожного працевлаштованого з числа внутрішньо переміщених осіб держава виплачує роботодавцю компенсацію у розмірі мінімальної заробітної плати впродовж 2 місяців).

2. Допомога з релокації бізнесу.

3. Урядова програма «Робота, де можна подати заявку на отримання гранту від держави для відкриття чи підтримки власної справи [11, с. 264].

Розгляд ефективності зазначених програм вимагає додаткового аналізу й оцінювання. Але в цілому затверджені програми мають сприяти в забезпеченні зайнятості населення шляхом стимулювання сприяння бізнесу.

Крім зазначених вище нормативно-правових актів, що регулюють зайнятість працівників в Україні, існують також акти міжнародного регулювання зайнятості. Такими актами є ряд Конвенцій та Рекомендацій Міжнародної організації праці, Директиви Ради Європейського союзу, Європейська соціальна хартія (переглянута), Рамкова угода про неповну зайнятість, що укладено між UNICE, CEEP та ETUC, Рамкова угода про телероботу та інші міжнародно-правові акти. Україна теж поступово переходить та переймає загальносвітові тенденції в сфері регулювання зайнятості, про що свідчить прийняття відповідних нормативно-правових актів у цій сфері. Так, було внесено зміни до КЗпП ст. 60 КЗпП щодо надомної форми праці і до гнучкого режиму зайнятості, працівники розподіляють час праці на власний розсуд. Крім того, до КЗпП було внесено визначення дистанційної роботи та особливості захисту працівників, що працюють дистанційно. Також важливим нормативно-правовим актом в цій сфері Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» [1; 3].

Попри всі державні заходи стосовно зростання продуктивної зайнятості населення, продовжує залишатися ряд проблем, які потребують зростання дієвості функції регулювання держави в секторі зайнятості.

Перша й найпомітніша проблема – це значний ступінь безробіття. Повномасштабне вторгнення 2022 року спричинило небачені результати негативного впливу політичних обставин на всі сфери життя держави, зокрема на зайнятість населення, зменшення ступеня його доходів, посилення соціально-економічних проблем загалом. Найвразливішими категоріями громадян виявилися не тільки молоді люди, жінки й особи похилого віку, в котрих і до цього були труднощі з пошуком роботи, а також і чоловіки-професіонали в галузі металургійної промисловості.

Друга проблема – незначна результативність заходів державного регулювання зайнятості населення. Велика кількість програм і проектів, введених державою у зазначеному секторі, не принесли прогнозованих ефектів. Нерідко так

відбувалося через те, що ці програми напрацьовуються, не беручи до уваги реальні запити на ринку праці, а також вони не зважають на регіональний характер. У зв'язку із цим цінним є дослідження колективу авторів під керівництвом професора У.Я. Садової щодо процесів структурних перетворень на ринку праці, ролі держави у забезпеченні ефективності державної політики та формуванні нових трансформаційних підходів у сфері соціально-трудова відносин [10, с. 60–72].

Третя проблема зводиться до недостатнього фінансування програм зайнятості. Необхідне фінансування програм зайнятості здатне мати позитивний вплив на державні доходи за допомогою зростання податкових надходжень, заохочення підприємництва й скорочення видатків на соціальну підтримку безробітним.

Четверта проблема має відношення до гарантування розвитку інфраструктури зайнятості, в тому числі, формування умов для сприяння малим і середнім підприємствам. Вони – вагоме джерело робочих місць, проте в реальних умовах їм нерідко бракує підтримки від держави. Чимало малих підприємств мусять функціонувати у тіншовій сфері, не зареєструвавшись і не сплачуючи належні податки. Також слід посилити державне сприяння щодо розвитку нових секторів економіки й інновацій.

П'ята проблема – необхідність покращення інформаційної відкритості у системі зайнятості. Багатьом людям не відомо, які існують вакансії на ринку праці і яким чином знайти роботу, яка є відповідною їх навичкам та досвіду. Держава повинна напрацювати додатковий інструментарій, щоб поліпшити функціонування відкритих платформ для пошуку праці.

Шоста проблема зводиться до гарантування захисту прав персоналу й боротьби із незаконною діяльністю на ринку праці, зокрема недодержання правил безпеки праці, звільнення в незаконний спосіб й інші порушення. Постає потреба визначення належних законодавчих норм і наглядових органів, котрі гарантуватимуть додержання прав персоналу й запобігатимуть зловживанням роботодавцями.

Вагомою проблемою продовжують залишатися значні ризики інтенсивного відтоку кваліфікованого персоналу, молодих спеціалістів. Через це значущим вектором покращення державного регулювання зайнятості повинне стати зростання конкурентоспроможності національного ринку праці, сприяння новим нестандартним видам зайнятості.

Розв'язання зазначених проблем дієвої ефективною системою регулювання зайнятості в Україні можливе, зважаючи на міжнародний досвід, попри те, що в різних державах існують різні підходи до зайнятості населення, з огляду на свою культуру, економічний стан, а також політичні умови.

Всі різновиди зайнятості мають регулюватися винятково трудовим законодавством України з конкретним їх встановленням і характером регулювання на рівні певних підприємств, установ, а також організацій. Брак визначеного нормативно-правового регулювання різновидів зайнятості спричиняє зневажання правами й інтересами найманого персоналу та ін. Зважаючи на нинішні реалії України, головними негативними ефектами застосування останніх (приміром, запозичена, дистанційна, нерегламентована праця тощо) є наступні:

- повна чи часткова ліквідація отриманих профспілками прав працівників на гідні умови праці й соціальне забезпечення через виведення зайнятих за рамки усталених форм взаємодії у трудових відносинах;

- пом'якшення і ускладнення системи регулювання колективного захисту й, крім того, розривання стабільних трудових взаємозв'язків;

- зменшення рівня достатку персоналу, зростання масштабів застосування «тіншових» розрахункових схем оплати праці (заробітна плата у «конвертах», «аморфні» (нефіксовані) виплати тощо);

- дискримінація статусу запозиченого і позаштатного персоналу, брак у багатьох ситуаціях змоги підвищення їхньої кваліфікації або перенавчання;

- збільшення ступеня соціальної напруги як реальна реакція на втрату стабільних типів взаємодії як між певними працівниками, так і між трудовими колективами;

- відлучення (в певних ситуаціях) працівників від трудового колективу, незмога їх ототожнювання із підприємством і, як результат, ослаблення мотивації відповідально здійснювати роботу (виробництво продукції, надання послуг та ін.);

- втрачання «непостійними працівниками» відповідного обсягу соціальних благ і компонентів соціального пакета, які є в працівників того чи іншого підприємства;

- розвиток механізмів зростання експлуатації персоналу через «відрив» працівників від колективів і застосування нетрадиційних форм взаємодії між ними та ін.

**Висновки.** Відтак можливо дійти висновку про те, що нормативно-правова основа у сфері

питань продуктивної зайнятості в Україні доволі розгалужена і змістовна. Водночас здійснений аналіз до того ж дає змогу зробити висновок про те, що, незважаючи на відповідні кроки, здійснені в аспекті захисту персоналу, є деякі різновиди відносин, що регламентація котрих відбувається неналежно. Зокрема, приміром, найсучасніші види соціально-трудових відносин, такі, як фрілансинг, аустаффінг, аутсорсинг, лізинг, краудсорсинг – всі регламентуються договором цивільно-правового характеру. Згідно зі статтею 21 Кодексу законів про працю України, трудовим договором вважається угода між працівником та власником підприємства, установи, організації чи уповноваженим ним органом або фізичною особою, відповідно до котрої працівник зобов'язується виконувати роботу, що визначена цією угодою, а власник підприємства, установи, організації чи уповноважений ним орган або фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату та створювати належні умови праці, що потрібні для виконання роботи, визначені законодавством про працю, колективним договором й угодою сторін. Натомість цивільно-правовим договором є домовленість двох чи більше сторін, орієнтована на визначення, зміну чи припинення цивільних прав і обов'язків. Предмет трудового договору – процес праці, тоді як предметом дого-

вору цивільно-правового характеру вважається кінцевий результат, зокрема здійснення виконавцем встановленої відповідно до договору роботи. Зазвичай здійснення працівником своїх трудових функцій не визначає кінцевого результату. Все зазначене вище дає змогу зробити висновок про те, що особи, котрі працюють або наймаються на роботу за договором цивільно-правового характеру, практично повністю є не захищеними з боку законодавства. Також ні в одному нормативно-правовому акті не визначено сучасні форми взаємодії між роботодавцем та працівником. Все зазначене робить актуальними наступні розгляди проблем нормативно-правового забезпечення гнучких форм зайнятості, насамперед в аспекті нинішнього українського сьогодення і забезпечення продуктивної зайнятості.

Наступні наукові дослідження мають зв'язок із впровадженням кращих світових практик щодо втілення системи державного регулювання зайнятості в Україні, покращення захисної та стимулюючої функцій державної політики, напрацювання довготермінових стратегій управління ринком праці, базуючись на ранньому запобіганні циклічним спадам, змінам у системі соціально-економічних відносин під впливом технологічного розвитку і нових вимог до фаху, ступеня кваліфікації й конкурентоздатності вітчизняного персоналу.

#### Список літератури:

1. Балясний В.О. Інституційні засади гнучкої політики зайнятості. *Економіка і суспільство*. 2022. Випуск 45. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1992/1920>.
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30 березня 2020 року № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.
4. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.
5. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01 липня 1993 року № 3356-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text>.
6. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.
8. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.
9. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03 березня 1998 року № 137/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Садова У.Я. Українська трудова міграція й майбутнє сфери праці: соціально-економічний, геопросторовий, інституційний вимір : наукове видання. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України», 2020. 136 с.
11. Скорик Г.І., Станько Л.І. Проблеми та удосконалення державного регулювання зайнятості в Україні. *Наукові перспективи*. 2023. № 5 (35). С. 259–274.

**Serohina N.O. REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE SPHERE OF ENSURING PRODUCTIVE EMPLOYMENT**

*The article discloses the regulatory and legal provision of public administration in the field of productive employment of the population. The main normative legal acts and state programs are given, the effectiveness of which requires additional research and evaluation, but, in general, should help in ensuring the employment of the population through the promotion of business support. In addition, acts of international employment regulation are indicated. The main problems of regulating the productive employment of the population are analyzed, in particular, the high level of unemployment, the low efficiency of measures of state regulation of the population's employment, insufficient financing of employment programs, the problem of ensuring the development of the employment infrastructure (in particular, the creation of conditions for supporting small and medium-sized enterprises), the need to improve information transparency in the employment system, the problem of ensuring the protection of workers' rights and combating illegal practices on the labor market (non-compliance with labor safety rules, illegal dismissals and other violations), high risks of an active outflow of qualified personnel, young professionals. It was found that solving the outlined problems of ensuring an effective system of employment regulation in Ukraine is possible taking into account international experience, despite the fact that different countries have different approaches to the employment of the population, depending on their culture, economic status and political conditions. It was determined that the lack of clear regulatory and legal regulation of types of employment leads to the neglect of the rights and interests of employees, etc., which leads to the complete or partial cancellation of the rights of workers to decent working conditions and social security obtained by trade unions by taking the employed outside the traditional forms of interaction in labor relations; weakening and complicating the regulatory system of collective protection; a decrease in the level of prosperity of employees, an increase in the use of "shadow" payment schemes; discrimination against the status of temporary workers and freelancers; increasing level of social tension; separation of employees from the labor team, and, as a result, a decrease in motivation to perform work responsibly; loss by "temporary employees" of a certain number of social benefits and components of the social package that employees of one or another enterprise have; the development of mechanisms for increasing the exploitation of personnel by "detaching" workers from collectives and using non-traditional forms of interaction between them, etc.*

**Key words:** public administration, productive employment, normative and legal support, normative and legal acts, state programs, problems.