

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ ПОЛІТИКИ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

FEATURES OF MODERN EMPLOYMENT POLICY: THE LEGAL ASPECTS

Бандурка О.О., д.ю.н., професор
професор кафедри адміністративного, фінансового
та банківського права

*Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID 0000-0002-5890-6214*

Аріфходжаєва Т.Б., к.ю.н., доцент
доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого

*ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-1827-1699*

Researcher ID: <https://publons.com/dashboard/summary/>

Метою статті є дослідження вітчизняної політики працевлаштування населення, її правових аспектів, визначенню основних проблем у сфері зайнятості населення та пошуку шляхів їх вирішення. Статтю присвячено проблематиці сучасної політики працевлаштування населення в Україні. Актуальність теми дослідження обумовлено роллю зайнятості людини, як у контексті можливості реалізувати свої здібності, займатися таким видом діяльності, який максимально розкриває потенціал, так і в контексті суспільної користі. Увагу зосереджено, в першу чергу, на правовому аспекті працевлаштування населення в Україні. Порівняльний аналіз статистичних показників у сфері зайнятості населення, свідчить про суттєве відставання рівня зайнятості дорослого населення в Україні від аналогічного показника таких країн як Ісландія, Королівство Норвегія, Федеративна Республіка Німеччина, що свідчить, перш за все, про високий рівень тіньової зайнятості. Тіньова зайнятість може бути як повною, коли людина не є офіційно працевлаштованою, так і частковою, коли людина працює понаднормово, отримуючи переважну частину плати не офіційно. У процесі дослідження автори схиляються до думки, що такий стан справ обумовлює недостатній рівень соціальних платежів, і як наслідок – збільшення фінансового навантаження на тих громадян, які є офіційно працевлаштованими. Окрему увагу присвячено аналізу вітчизняних досліджень проблематики оптимізації державної політики працевлаштування населення. Серед іншого, враховано проблему виокремлення нелегальної, неспостережуваної, неформальної та незадекларованої діяльності як таких, які сприяють тіньовій зайнятості громадян. Враховано ідеї, щодо доцільності лібералізації державного регулювання ринку праці, шляхом передачі послуг з пошуку роботи конкурентоспроможними громадянами від державних органів до від державної служби зайнятості до приватних агентств зайнятості. За результатами дослідження запропоновано акцентувати увагу на ряді невирішених проблем у досліджуваній сфері, таких як: трудова міграція та відтік молодого працездатного населення за кордон, працевлаштування внутрішніх переселенців, воїнів із зони воєнних дій на Сході України.

Ключові слова: працевлаштування, правове регулювання, політика працевлаштування, безробіття, регулювання ринку праці, тіньова зайнятість.

The purpose of the article is to study the domestic employment policy, its legal aspects, identify the main problems in the field of employment and find ways to solve them. The article is devoted to the problems of modern employment policy in Ukraine. The relevance of the research topic is due to the role of human employment, both in the context of the opportunity to realize their abilities, to engage in activities that maximize their potential, and in the context of public benefit. Attention is focused, first of all, on the legal aspect of employment in Ukraine. A comparative analysis of statistical indicators in the field of employment shows a significant lag in the level of adult employment in Ukraine from similar indicators such as state as Iceland, the Kingdom of Norway, the Federal Republic of Germany, which indicates, above all, high levels of shadow employment. Shadow employment can be full-time, when a person is not officially employed, or part-time, when a person works overtime, receiving most of the pay unofficially. In the process of research, the authors are inclined to believe that this state of affairs causes an insufficient level of social payments, and as a consequence - an increase in the financial burden on those citizens who are officially employed. Particular attention is paid to the analysis of domestic research on the optimization of state employment policy. Among other things, the problem of distinguishing illegal, unobserved, informal and undeclared activities as those that contribute to the shadow employment of citizens is taken into account. Ideas on the feasibility of liberalizing state regulation of the labor market by transferring job search services by competitive citizens from government agencies to the public employment service to private employment agencies have been taken into account. According to the results of the study, it is proposed to focus on a number of unresolved issues in the study area, such as: labor migration and outflow of young able-bodied people abroad, employment of internally displaced persons, soldiers from the war zone in eastern Ukraine.

Key words: employment, legal regulation, employment policy, unemployment, labor market regulation, shadow employment.

Актуальність теми. У сучасному глобалізованому світі якість життя кожної людини значною мірою залежить від можливості реалізувати свої здібності, займатися таким видом діяльності, який максимально розкриває потенціал людини, а в ідеалі – приносить користь усьому суспільству. Особливої гостроти це питання набуває в контексті європейських прагнень України. Рівень доходів громадян країн-учасниць Європейського Союзу є відчутно вищим, у порівнянні з українцями, що обумовлено рядом факторів – історичними передумовами, низькими темпами розвитку вітчизняної економіки, високим рівнем корупції та значною часткою тіньової економіки в нашій державі. Ключовою проблемою лишається невідповідність реалізації ринку праці чинним регуляторним нормам, більшість з яких зберігають редакцію десятирічної давнини.

Водночас, останніми роками увага до політики працевлаштування населення зростає не лише в наукових колах, але й серед підприємців, керівників організацій та установ. Оскільки кадровий потенціал України є дуже значним, а підвищення ефективності його використання виступає запорукою подальшого розвитку нашої Батьківщини.

Усе це й обумовлює актуальність дослідження сучасної політики працевлаштування населення та її правових аспектів.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. За роки незалежності Україна активно впроваджує політику

реформування в усіх сферах життя. Проблематика дослідження правових аспектів політики працевлаштування населення вже знаходила своє відображення у публікаціях вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед іншого, їй присвячували свою увагу наступні: О. Бандурка, О. Борисенко, В. Близнюк, В. Васильченко, О. Волкова, І. Гнибіденко, О. Грішнова, М. Долішній, К. Зайцева, Ю. Маршавін, М. Корчун, І. Моторна, О. Павловська, Ю. Краснов, О. Терещенко, Н. Гаркавенко, С. Калініна, В. Ковач, О. Крушельницька, О. Кучинська, О. Лебединська, М. Матюха, Г. Осовська, А. Пасека, М. Семикіна, Г. Юрчик, Л. Ясинчук та інші.

Однак, наявність різних підходів щодо політики працевлаштування населення, а також наукова дискусія у контексті приведення вітчизняного законодавства до високих стандартів ЄС, обумовлюють актуальність нових досліджень у зазначеній сфері.

Метою статті є дослідження вітчизняної політики працевлаштування населення, її правових аспектів, визначенню основних проблем у сфері зайнятості населення та пошуку шляхів їх вирішення.

Основний зміст дослідження. З огляду на потребу наявності стабільного джерела отримання доходів, проблема працевлаштування бентежить переважно більшість громадян будь-якої країни, і Україна не є винятком. Складно не погодитися з О. Борисенко, яка переконує, що лише стійкі доходи, спроможні задовольняти широке коло матеріальних і соціальних потреб, формують у людей потребу у власній реалізації, здобутті повноцінної освіти, високого рівня професіоналізму, комфортності та якості життя, дотриманні правової, економічної, соціальної безпеки, формують основи для планування майбутнього [1, с. 38]. Продовжуючи думку дослідниці, хотілося б зазначити, що стійкі доходи стимулюють подальший професійний та особистісний розвиток, що у свою чергу підвищує цінність людини на ринку праці. Таким чином спостерігається своєрідний мультиплікативний ефект, який проявляється у взаємозв'язку розвитку фахівця та зростання його доходів.

Зважаючи на стан ринку праці та рівень життя населення у нашій країні, очевидним стає висновок, що нині державна політика повинна будуватися таким чином, щоб підняти рівень життя громадян, поліпшуючи соціально-економічну ситуацію в країні та створюючи дієву систему працевлаштування населення. Своєрідним трендом у сучасному вітчизняному інформаційному просторі є застосування для опису такого стану поняття «середній клас», який за загальноприйнятним визначенням характеризує сукупність людей, що мають високий рівень кваліфікації, освіти та стабільні доходи, достатні для задоволення їх як матеріальних так і соціальних потреб. Відповідно до сторінки «American middle class», особи, що належать до середнього класу в загальному мають: комфортні стандарти життя; значну економічну безпеку; чималу робочу автономію; покладаються на свої знання для самозабезпечення [2]. Звісно, занадто оптимістично вести мову про те, що належність до середнього класу є апріорним свідченням високого рівня професійної самореалізації. Однак, саме такий статус можна вважати достатньою передумовою для подальшого розвитку особи, зростання її ролі в суспільстві.

За висловлюваннями фахівців, нині в Україні представники середнього класу жодним чином не відповідають критеріям, встановленим для представників середнього класу демократичних держав світу. Мало того, якщо у розвинених країнах світу кількість осіб, які можна віднести до середнього класу сягає 70% населення, то в Україні європейським критеріям середнього класу відповідають лише 8% населення. При цьому, якщо вести мову про самоідентифікацію, то середнім класом (якому вистачає коштів на їжу і одяг і який може відкласти невелику суму)

себе вважає 37% населення України [3]. Таким чином, ми бачимо, що на сьогодні масштаби даної проблеми є вражаючими. Можна вести мову про щонайменше дві її складові – невідповідність стандартів соціальної самоідентифікації стандартам ЄС та статистично-обґрунтовану структуру соціуму, що не відповідає такій у розвинених країнах світу. Значна частина українців вважають критеріями належності до середнього класу ті фактори, які в ЄС чи США відмежовують бідну людину від жебрака.

Держава не може лишатися осторонь потреби створення робочих місць та працевлаштування максимально можливої кількості громадян, оскільки кожен офіційно працевлаштований громадянин виступає платником податків, наповнюючи Державний бюджет України та забезпечуючи функціонування усіх інституцій, які з цього бюджету фінансуються. Наразі з офіційної заробітної плати роботодавць зобов'язаний утримувати податок на доходи фізичних осіб (18%) та військовий збір (1,5%). Окрім того, роботодавць зобов'язаний нараховувати і сплачувати до бюджету єдиний соціальний внесок у розмірі 22% (відповідно до ч. 5 ст. 8 ЗУ «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування») [4]. Таким чином, саме рівень офіційної зайнятості населення працездатного віку виступає вагомим критерієм наповненості бюджету. І в цьому контексті наша держава не має чим похвалитися. Рівень зайнятості в Україні для осіб вікової категорії від 20 до 64 років у 2020 році становив лише 65% [5]. Для порівняння, у розвинених країнах він сягає значно вищих величин. Так, зокрема, у Ісландії це 86,3%, у Німеччині – 74,7%, у Норвегії – 74,4% (для осіб працездатного віку від 15 до 64 років) [6]. Низький рівень офіційної зайнятості автоматично тягне за собою зниження доходів Державного бюджету, обумовлює недостатній рівень соціальних платежів, і як наслідок – збільшення фінансового навантаження на тих громадян, які є офіційно працевлаштованими.

Взагалі, рівень зайнятості населення в державі по суті є соціально-економічним показником, що демонструє ефективність чинної соціально-економічної політики. Таким чином, цілком природно, що держава зацікавлена у підвищенні рівня постійної зайнятості населення. Серед іншого, заради утвердження правових, економічних та організаційних засад державної політики у галузі сприяння зайнятості населення, гарантій держави щодо реалізації прав громадян на працю та соціальний захист від безробіття у 2013 р. було ухвалено Закон України «Про зайнятість населення», яким визначено правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, гарантій держави щодо захисту прав громадян на працю та реалізації їхніх прав на соціальний захист від безробіття. [7].

Як доволі слушно зазначає з цього приводу В. О. Ковач, політика зайнятості припускає систему заходів по створенню умов для повнішого використання потенціалу трудової і ділової активності працездатного населення, ув'язці цієї активності через урахування специфіки групових інтересів із завданнями і орієнтирами соціально-економічного розвитку. Вона повинна виконувати роль стабілізуючого чинника, що не дає безробіттю істотно перевищити допустимий рівень, тобто перетворитися на довготривалу, застійну в період економічного підйому із-за якісної невідповідності попиту і пропозиції на ринку праці [8]. Єдиним недоліком такого підходу можна вважати зосередження уваги виключно на економічному розвитку суспільства та неврахування деструктивного впливу довготривалого безробіття на особистість людини.

Державне регулювання зайнятості населення, на думку ряду вітчизняних дослідників, являє собою сукупність методів та інструментів впливу держави на процеси формування, розподілу і використання робочої сили, спрямованих на підвищення ефективності її функціонування

та утримання безробіття в межах соціально допустимого рівня [9]. На переконання В. О. Ковач, державне регулювання зайнятості населення являє собою сукупність соціально-економічних заходів та інструментів, спрямованих на усунення диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили з метою досягнення збалансованої і раціональної структури зайнятості [8]. Відтак, на погляд вітчизняних учених, зайнятість населення як об'єкт державного регулювання являє собою єдність трьох сторін: сукупність соціально-економічних відносин з приводу участі трудових ресурсів у трудовій діяльності, кількісно-якісних параметрів трудової діяльності та її юридичної форми. Включення правового аспекту аргументовано тим, що тільки в юридичній формі зайнятість стає об'єктом державного регулювання [8]. У даному контексті лишається відкритим питання щодо об'єктивності уявлень про раціональну структуру зайнятості. І тут нам може допомогти аналіз структури зайнятості розвинених держав світу, а головне – підходів до регулювання політики зайнятості.

У даний час склалося два підходи до участі держави у формуванні політики зайнятості. По-перше – участь державних органів в регулюванні ринку праці, при якому вони беруть на себе лише ті функції, які не можуть бути виконані ринковими механізмами. По-друге – заходи активного впливу держави на сферу управління зайнятістю населення.

Натомість, дослідники переконані, що в умовах економічної трансформації, при відсутності остаточно сформованих і дієвих ринкових регуляторів, політику зайнятості населення доцільно будувати за другим варіантом, в максимальній мірі сприяючи реалізації права громадян на працю. На думку окремих науковців, акцент в політиці держави в галузі зайнятості населення слід зробити на поліпшення якісних характеристик, адаптацію та гнучкість робочої сили [10, 11]. Однак, значне занепокоєння викликає не надто висока ефективність державного втручання в ринкові механізми, особливо – у вітчизняних реаліях.

Деякі дослідники навіть схиляються до думки щодо необхідності передачі послуг з пошуку роботи конкурентоспроможними громадянами від державних органів до від державної служби зайнятості до приватних агентств зайнятості. При цьому за підрозділами державної служби зайнятості ними все ж пропонується залишити роботу з роботодавцями та підбір роботи окремим категоріям громадян, які з певних обставин не можуть конкурувати на ринку праці [1, с. 40]. Така лібералізація регуляторного механізму дозволить зменшити тиск на ринок праці з боку держави, і активізувати приватну ініціативу. Однак, вона буде дієвою лише у випадку підвищення прозорості ринку праці.

І в даному контексті окремої уваги заслуговує проблема тіньового працевлаштування. Наразі можна вести мову як про цілком тіньову роботу громадян (без жодних офіційних ознак працевлаштування) яка все ж стає рідкісним явищем, так і про частково тіньову діяльність (коли працівник офіційно має мінімальну заробітну плату, натомість додатково отримує «зарплатню в конверті»), яка на жаль, лишається доволі поширеною.

При цьому, більшість науковців сходяться в думці щодо факторів, які виштовхують у тінь ринок праці, відносячи до таких: низький офіційний рівень заробітної плати, надмірний податковий тягар, надмірне регулювання підприємницької діяльності, втрата довіри до державних інститутів та відчуття соціальної несправедливості (зазвичай це послуги разового характеру, що надаються у сфері

ремонтних робіт, медичних, клінінгових послуг, послуг репетитора, няні тощо) [1, с. 41]. Легалізація окремих, найбільш тінізованих видів праці, вимагає в першу чергу спрощення механізму їх оподаткування.

Доволі детально досліджує різні види тіньової зайнятості О. О. Коломієць. На переконання дослідника, при нелегальній зайнятості крім звичайного законодавства у цій сфері порушуються спеціальні закони, спрямовані на захист уразливих категорій працівників (дітей та нелегальних мігрантів). При незадекларованій зайнятості порушення норм трудового законодавства стосується тих категорій працівників, які повністю отримують зарплату «у конвертах» і не є офіційно зареєстрованими як наймані працівники [12]. Проблемою лишається навіть визначення реальної кількості таких працівників. Адже частина з них може виконувати надмірні обсяги праці, працюючи на двох чи трьох різних посадах у різних організаціях, і при цьому маючи офіційний статус працівника лише на одній з них, чи навіть не маючи його на жодній.

Наразі більшістю дослідників розрізняється нелегальна, неспостережувана, неформальна та незадекларована діяльність. І якщо, нелегальна зайнятість є невід'ємною частиною кримінальної діяльності, то неспостережувана зайнятість не носить вираженого кримінального характеру, однак включає в себе такі види правопорушень як виробництво товарів та послуг, що заборонені законом, та надання ліцензованих послуг. Натомість неформальна та незадекларована зайнятість є, так би мовити, найбільш «чистими перед законом» з точки зору ведення господарської діяльності, адже будь-яка з них не передбачає жодних дій, заборонених законом [12].

Однак незалежно від їх особливостей, жоден із видів тіньової зайнятості не надає найманім (без офіційного статусу) працівникам правових інструментів боротьби за свої економічні та соціальні права, а отже – розширює можливості для зловживань у цій сфері з боку роботодавців [12].

Таким чином, ймовірно, найбільшою проблемою є реакція цих категорій громадян на ситуацію, що склалася. Масова відсутність активної протидії відвертому порушенню трудового законодавства з боку працівників, може бути обумовлена як незнанням ними своїх законних прав, так і відвертим розчаруванням у здатності держави забезпечувати законність на своїй території.

Висновки. Наразі у вітчизняному науковому середовищі сформувалося два підходи до участі держави у формуванні політики зайнятості: участь державних органів в регулюванні ринку праці, при якому вони беруть на себе лише ті функції, які не можуть бути виконані ринковими механізмами; заходи активного впливу держави на сферу управління зайнятістю населення. Домінують наступні тенденції щодо пропозицій поліпшення політики держави у сфері зайнятості населення у максимальному сприянні реалізації права громадян на працю: створення нових робочих місць, що підтримується податковими пільгами, субсидіями та дотаціями; поліпшення якісних характеристик, адаптацію та гнучкість робочої сили; створення приватних агентств служби зайнятості тощо.

Водночас, подальшої уваги дослідників заслуговує ряд невирішених проблем у досліджуваній сфері, а саме: тіньова зайнятість населення, трудова міграція та відтік молодого працездатного населення за кордон, працевлаштування внутрішніх переселенців, воїнів із зони воєнних дій на Сході України тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борисенко О. Сервісно орієнтована модель розвитку державної політики зайнятості в Україні: інноваційні підходи Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43). С. 37-43.
2. Dennis, Gilbert (1998). *The American Class Structure*. New York: Wadsworth Publishing. ISBN 0-534-50520-1.
3. Ясинчук Л. Середній клас: як його ідентифікувати в Україні. Експрес. – 2019. – 22 листоп. URL : <https://expres.online/discussions/seredniy-klas-yakyogo-identifikuvati-v-ukraini>.

4. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України № 2464-VI від 08.07.2010. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2011, № 2-3, ст.11.
5. Зайнятість населення за статтю, типом місцевості та віковими групами. Державна служба статистики України : [офіц. сайт]. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm.
6. Eurostat Statistics Explained. Employment Statistics. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Employment_statistics#Precarious_employment.
7. Про зайнятість населення: Закон України № 5067-VI від 05.07.2012. *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2013, № 24, ст.243.
8. Ковач В. О. Основні напрямки регулювання державної політики у сфері зайнятості населення. Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2020. № 4. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2020/52.pdf
9. Юрчик Г.М. Човпило М.М. Тенденції та напрями подолання безробіття в Україні. *Вісник НУВГП*. Вип. 3 (83). 2018. С. 226-236.
10. Пасека А.С. Ринок праці та його розвиток: гносеологічний аналіз. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. 2016. Вип. 30. С. 154-161.
11. Семикіна М.В., Пасека А.С. Ринок праці України: тенденції та особливості розвитку *Вісник Хмельницького національного університету*. 2016. № 5. Т.1. С. 165-170.
12. Коломієць О. О. Тіньова зайнятість та перспективи її легалізації в Україні. *Економічний вісник НТУУ «Київський політехнічний інститут»* № 14 (2017). URL : <http://ev.fmm.kpi.ua/article/view/108734>.