

## ПРОФЕСІЙНА ОРІЄНТАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

### PROFESSIONAL ORIENTATION OF THE POPULATION AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Орловська І.Г., к.ю.н., доцент,

доцент кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін

*Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

Здійснено аналіз щодо професійної орієнтації населення як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Мета дослідження – привертати увагу науковців та всіх бажаючих до дослідження та розкриття питання професійної орієнтації населення як об'єкта адміністративно-правового регулювання, адже дані останнього наукового пошуку показують відсутність зацікавленості в осіб щодо нюанси професії. Дослідження проведено на основі аналізу міжнародних актів у сфері професійної орієнтації населення, національного законодавства та наукових напрацювань. Аналіз міжнародних актів у сфері професійної орієнтації населення вказує на важливість досліджуваного питання починаючи з прийняття Рекомендацій щодо професійного орієнтування від 1 липня 1949 р. №87. Базове розуміння поняття «професійна орієнтація» надано в Законі України «Про зайнятість населення» та в Концепції державної системи професійної орієнтації населення 2008 року. Зважаючи на багатогранність поняття «професійна орієнтація», ми звертаємо увагу на те, що ефективне використання трудового потенціалу особи та підвищення її соціальної та професійної мобільності відіграє значну роль у профілактиці масового вимушеного безробіття в майбутньому. Вчені також зауважують, що головною метою профорієнтаційної роботи є сприяння специфічними для неї методами посиленню конкурентоспроможності працівника на ринку праці й досягнення продуктивної зайнятості населення. Зауважується, що було здійснено передачу обов'язків щодо професійної орієнтації населення від Міністерства соціальної політики України до Мінекономіки, унаслідок чого ми можемо говорити втрату системного та послідовного підходу до предмету нашого дослідження. Надано авторське розуміння професійної орієнтації населення як об'єкта адміністративно-правового регулювання, що є складовою частиною публічної діяльності держави з метою здійснення впорядкованого та цілеспрямованого впливу на процес професійної орієнтації населення для забезпечення права на працю шляхом формування в особистих орієнтацій та інтересів з урахуванням власних потреб та суспільства за рахунок здійснення професійного інформування, консультування, добору і відбору суб'єктами публічного і приватного права.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, зміна професії, людський ресурс, перепідготовка, підвищення кваліфікації, професійна орієнтація, професійне самовизначення.

An analysis of the professional orientation of the population as an object of administrative and legal regulation. The aim of the study is to attract the attention of scientists and all those interested in researching and disclosing the issue of professional orientation of the population as an object of administrative and legal regulation, as the latest study shows a lack of interest in the nuances of the profession. The research was conducted on the basis of the analysis of international acts in the field of professional orientation of the population, national legislation and scientific developments. Analysis of international acts in the field of vocational guidance indicates the importance of the issue since the adoption of the Recommendations on vocational guidance from July 1, 1949 №87. Basic understanding of the concept of «vocational guidance» is provided in the Law of Ukraine «On Employment» and the Concept of State Vocational Training population orientation in 2008. Given the multifaceted nature of the concept of «vocational guidance», we draw attention to the fact that the effective use of labor potential of the person and increase its social and professional mobility plays a significant role in preventing mass forced unemployment in the future. Scientists also note that the main purpose of career guidance work is to promote specific methods to strengthen the competitiveness of the employee in the labor market and achieve productive employment. It is noted that the transfer of responsibilities for professional orientation of the population from the Ministry of Social Policy of Ukraine to the Ministry of Economy, as a result of which we can say the loss of a systematic and consistent approach to the subject of our study. The author's understanding of professional orientation of the population as an object of administrative and legal regulation, which is an integral part of public activity of the state in order to exercise an orderly and purposeful influence on the process of professional orientation of the population to ensure the right to work by forming personal orientations and interests and society through the provision of professional information, advice, selection and selection by subjects of public and private law.

**Key words:** administrative and legal regulation, change of profession, human resources, retraining, advanced training, professional orientation, professional self-determination.

**Постановка проблеми.** Право на працю в Україні базується на положеннях статті 43 Конституції України та набуває свого подальшого розвитку в сукупності різногалузевих правових положень. Проте реалізація професійної орієнтації населення як однієї зі складових права на працю сьогодні практично неможлива.

Згідно з дослідженням, проведеним одним із топових інтернет-ресурсів із пошуку роботи та найму персоналу grc.ua | grc, у 2019 році серед українських абітурієнтів і вчорашніх школярів було зафіксовано, що напрям навчання обирається без заглиблення в нюанси професії. Причому більшість респондентів (60%) зізнається, що вони працюють не за тією спеціальністю, що вказана в їхніх дипломах. Із них майже 40% не проти здобути освіту за іншою спеціалізацією; 16% ще не визначилися, чи будуть вони шукати роботу за спеціальністю; 14% ще мають плани на самореалізацію в рідній професійній сфері [1].

Водночас до предмету адміністративного права належать суспільні відносини у сфері професійної орієнтації населення, яка має тісний зв'язок з усією системою національного права.

Зважаючи на важливість і проблемність питання професійної орієнтації населення, варто зазначити, що осторонь цих питань не могла залишитися держава та юридична наука.

**Стан дослідження.** Проблеми професійної орієнтації досліджували у своїх роботах Д.Є. Андрєєва, А.В. Алексєєва, Ю.А. Будник, В.М. Вац, В.С. Венедіктов, Т.Є. Кагановська, А.М. Клочко, Н.В. Коляденко, М.Н. Курко, Н.О. Ляшенко, Ю.М. Маршавін, М.А. Міропольська, І.М. Совгір, В.Є. Скульська, В.В. Синявський, Є.М. Попович, І.М. Шопіна та інші науковці. Водночас питання професійної орієнтації населення як об'єкта адміністративно-правового регулювання вивчені на сьогодні недостатньо, що зумовлює актуальність статті.

**Мета дослідження** – привертати увагу науковців та всіх бажаючих до дослідження та розкриття питання професійної орієнтації населення як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Щодо сутності адміністративно-правового регулювання в правовій науці є кілька позицій, деякі з них ми зазначимо.

Професор В.Б. Авер'янов вважає, що державне регулювання передбачає цілеспрямований вплив не тільки на об'єкти управління, а й на соціальне середовище цих об'єктів, на ті суспільні процеси та феномени, що впливають на стан зазначених об'єктів; його метою є створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави й за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Багатий арсенал методів регуляторного впливу характеризується тим, що поряд із методами безпосереднього впливу на об'єкти управління воно спирається й на використання непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів [2, с. 64].

Ю.П. Битяк зауважує, що адміністративно-правове регулювання управлінських суспільних відносин фактично є формою юридичного опосередкування зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління, правовим засобом цілеспрямованого керівного (управлінського) впливу [3, с. 22].

Авторський колектив трактує адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 242].

Отже, адміністративно-правове регулювання ми можемо визначити як врегулювання органами державної влади суспільних відносин адміністративними нормами.

Правові засади професійної орієнтації на міжнародному рівні було закладено в Конвенції Міжнародної організації праці про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів від 23 червня 1975 р. № 142 (далі – Конвенція МОП № 142), яка визначила необхідність ухвалювати та розвивати всебічні та скоординовані політику і програми професійної орієнтації та професійної підготовки, тісно пов'язані з зайнятістю, зокрема через державні служби зайнятості, як на регіональному, так і на національному рівні. Водночас методи здійснення цієї політики і програм мали відповідати національним умовам, а їхнім призначенням було підвищення здатності окремої особи усвідомлювати та, індивідуально чи колективно, справляти вплив на виробниче й соціальне середовище. Конвенцією МОП № 142 зазначалося, що ці політика і програми стимулюють і дають змогу всім особам на основі рівності та без будь-якої дискримінації, розвивати й застосовувати свої здібності до праці у власних інтересах та відповідно до своїх прагнень, з огляду на потреби суспільства [5].

Крім того, окремі аспекти професійної орієнтації населення містяться в Рекомендації щодо професійного орієнтування від 1 липня 1949 р. № 87. Так, у її розумінні професійне орієнтування базується на вільному й добровільному виборі зацікавленої особи; його основним завданням є надання цій особі всіх можливостей для розвитку й отримання нею повного задоволення від своєї роботи, з урахуванням найбільш ефективного використання наявної в країні робочої сили. Крім того, засоби професійного орієнтування мають відповідати особливим потребам кожної країни й запроваджуватися поступово. Основною умовою їхнього розвитку в кожній країні має бути широке розуміння цілей професійного орієнтування, наявність адміністративного апарату і кваліфікованих працівників [6].

Водночас у Рекомендаціях МОП щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів № 150 зазначається, що професійна орієнтація й підготовка спрямовані на визначення й розвиток здатності людини до продуктивного трудового життя, яке приносить їй задоволення, і, разом із різноманітними формами освіти, на розвиток здатності окремої особи усвідомлювати та, індивідуально або колективно, впливати на умови праці й на соціальне середовище [7].

Наступним важливим кроком до врегулювання професійної орієнтації на міжнародному рівні була Європейська соціальна хартія (переглянута). Стаття 9 Хартії проголосила, що кожна людина має право на належні умови для професійної орієнтації, метою якої є допомогти їй вибрати професію згідно зі своїми особистими здібностями та інтересами [8].

Отже, важливість цього питання на міжнародному рівні була визначена вже досить давно, що ж до національного законодавства, то хотілося б зауважити таке.

Поняття «професійна орієнтація» знайшло своє законодавче закріплення в законах України «Про зайнятість населення» [9], «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [10], Концепція державної системи професійної орієнтації населення, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842 [11], Положенні про професійну орієнтацію молоді, яка навчається, затверджено наказом Міністерства освіти України, Міністерства праці України й Міністерства в справах молоді і спорту України від 2 червня 1995 р. № 159/30/1526 [12], Положення про організацію професійної орієнтації населення, затверджено наказом Міністерства праці України, Міністерства освіти України та Міністерства соціального захисту населення України № 27/169/79 від 31 травня 1995 р. [13] тощо.

Так, відповідно до статті 32 Закону України «Про зайнятість населення» професійна орієнтація населення – комплекс взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення та реалізацію здатності до праці особи, виявлення її здібностей, інтересів, можливостей та інших чинників, що впливають на вибір або зміну професії та виду трудової діяльності [9].

Концепцією державної системи професійної орієнтації населення 2008 року визначено, що професійна орієнтація населення є науково обґрунтованою системою взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення та реалізацію здатності до праці особи, виявлення її здібностей, інтересів, можливостей та інших чинників, що впливають на вибір професії або на зміну виду трудової діяльності [11].

Варто зауважити, що у 2018 р. було прийнято черговий план заходів із реалізації Концепції державної системи професійної орієнтації населення [14], проте якихось активних дій, порівняно з попереднім планом заходів [15], щодо врегулювання професійної орієнтації населення в Україні, з нашого погляду немає.

Відповідно до Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається, затвердженого наказом МОН України та Мінсоцполітики України № 159/30/1526 від 2 червня 1995 р., професійна орієнтація здійснюється системою закладів освіти України на всіх рівнях освіти. Вона охоплює допрофесійний і професійний періоди [12].

Відповідно до Положення про організацію професійної орієнтації населення профорієнтаційна робота сприяє цілеспрямованому розвитку здібностей людини, зростанню її професіоналізму, працездатності, збереженню здоров'я і виступає одним із важливих елементів державної політики у сфері соціального захисту та зайнятості населення, забезпечує ефективне використання трудового потенціалу особи, підвищення її соціальної та професійної мобільності, відіграє значну роль у профілактиці масового вимушеного безробіття. Профорієнтаційні заходи стимулюють пошук людиною найефективніших засобів підвищення свого професійно-кваліфікаційного рівня, розвиток соціально-економічної ініціативи, інтелектуальної та трудової незалежності. Головною метою профорієнтаційної роботи є сприяння специфічними для неї методами

посиленню конкурентоспроможності працівника на ринку праці й досягнення продуктивної зайнятості населення [13].

Зважаючи на багатогранність поняття «професійна орієнтація», ми не можемо обійтися без точки зору науковців, які, перш за все, пов'язані з проблематикою адміністративно-правового регулювання. Так, Я.Г. Камінецький вважає, що усвідомлений вибір громадянами професії створює передумови для одержання максимально високих результатів від трудової діяльності. За даними наукових досліджень, профорієнтація, правильний професійний вибір у середньому на 10–30% підвищують продуктивність праці та на 8–10% продовжують період працездатності людини. Профорієнтація сприяє раціональній побудові структури господарства, оскільки допомагає враховувати реальні потреби в професіях, є засобом запобігання стресових станів людей, яким загрожує безробіття. Вона спрямована на досягнення збалансованості між професійними інтересами й можливостями людини та потребами суспільства в професійній діяльності [16, с. 99]. Вчений звертає увагу на той факт, що особа, яка професійно орієнтована, має можливість із першого разу здобути освіту в напрямку, до якого в неї є відповідний нахил. У кінцевому випадку ми приходимо до філософської категорії «щастя», адже особа отримує задоволення від обраної професії й не втрачає час на емоційне вигорання на місці, де вона лише «відсиджує» робочий час.

Інший же науковець – Д.О. Закатнов – наголошує, що професійне самовизначення є не одномоментним актом вибору особистістю професійного шляху в період навчання в загальноосвітній школі, а має динамічний та усвідомлений характер і дискретно здійснюється впродовж трудової діяльності людини [17, с. 177]. Мається на увазі, що для правильної професійної орієнтації необхідно провести ряд дій протягом певного часу, адже нахил до певної професії може змінитися. Наприклад, поглиблення знань в іншому напрямку, заняття певним видом діяльності тощо.

Л.І. Михайлова вказує, що професійна орієнтація уособлює систему методів, засобів впливу на осіб, які навчаються та працевлаштовуються, спрямована на своєчасне залучення їх у виробництво, раціональну розстановку та ефективне використання на основі об'єктивної оцінки та врахування схильностей, здібностей та якісних характеристик [18, с. 68]. Дослідниця звертає увагу на своєчасність впливу на осіб, що потребують професійної орієнтації. Варто зауважити, що такий вплив має бути систематичним та послідовним для особи, щоб у разі певних змін своєчасно надати допомогу.

В.П. Зінченко, М.С. Янцур поняття професійної орієнтації трактують як допомогу особистості у використанні власних, притаманних їй особливостей, надання можливості розвивати їх так, щоби вона була спроможною обирати для себе галузі навчання та праці в ході мінливих умов її життя з метою, з одного боку, бути корисною суспільству, а з іншого – досягти самореалізації [19, с. 6].

Науковці звертають увагу на дві базових сфери реалізації, які є важливими для всіх.

Дещо інша позиція у В.Т. Лозовецької, яка розглядає професійне самовизначення як пролонгований дискретний процес, який триває впродовж усього трудового життя людини й передбачає неодноразове прийняття рішення щодо професії (підвищення кваліфікації, перепідготовку, зміну професії тощо) [20, с. 5]. На її думку, процес професійної орієнтації є динамічним, адже, обравши певну професію, ми можемо розширити свої знання в певному вузькопрофільному напрямку, або, з огляду на необхідність (відсутність відчуття щастя), змінити раніше обрану професію.

У світі нараховується велика кількість різноманітних професій і кожен день додаються нові. Молодій людині важко правильно зорієнтуватися, знайти своє місце у світі професій із першого разу, особливо коли на твій вибір впливає чиясь думка. Тому молода людина має зупинити свій вибір на такій професії, яка задовольнила б запити та інтереси суспільства, а також інтереси й можливості особистості. Покликання профорієнтаційної роботи – допомогти людині знайти своє місце у світі професій. Тому вирішення питання професійної орієнтації молоді є однією з актуальних проблем сучасності.

Система органів публічного адміністрування ринку праці в Україні представлена Кабінетом Міністрів України, який реалізує виконання законів. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції» було здійснено перерозподіл повноважень Кабінету Міністрів України в частині питань державного управління у сфері праці та зайнятості населення і визначив головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції та трудових відносин Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [21].

Зважаючи на те, що було здійснено передачу обов'язків щодо професійної орієнтації населення від Міністерства соціальної політики України, ми можемо акцентувати на тому, що досліджуване питання потребує системного та послідовного підходу (а не перекидання обов'язків), який у кінцевому випадку за допомогою професійної орієнтації населення принести користь для суспільства загалом.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо дати висновок, що професійна орієнтація населення як об'єкт адміністративно-правового регулювання є складовою частиною публічної діяльності держави з метою здійснення впорядкованого та цілеспрямованого впливу на процес професійної орієнтації населення для забезпечення права на працю шляхом формування в особистих орієнтацій та інтересів з урахуванням власних потреб та суспільства за рахунок здійснення професійного інформування, консультування, добору і відбору суб'єктами публічного і приватного права.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Офіційний сайт – grc.ua. URL: <https://kiev.grc.ua/>
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2-х тт. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 544 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
5. Конвенція Міжнародної організації праці про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів від 23 червня 1975 р. № 142. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_057#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_057#Text)
6. Рекомендація щодо професійного орієнтування № 87. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text)
7. Рекомендація МОП щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів № 150. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_092#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_092#Text)
8. Європейська соціальна хартія: Хартія Ради Європи від 3 травня 1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text)
9. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

10. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 6 жовтня 2005 р. № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15/ed20201231#Text>
11. Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-%D0%BF#Text>
12. Про затвердження Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається : наказ Міністерства освіти України, Міністерства праці України й Міністерства в справах молоді і спорту України від 2 червня 1995 року № 159/30/1526. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95/ed19950703/find?text=%CF%F0%EE%F4%E5%F1%B3%E9%ED%E0+%EE%F0%B3%BA%ED%F2%E0%F6%B3%FF#Text>
13. Про затвердження Положення про організацію професійної орієнтації населення : наказ Міністерства праці України, Міністерства освіти України та Міністерства соціального захисту населення України № 27/169/79 від 31 травня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95/ed20061105/find?text=%CF%F0%EE%F4%E5%F1%B3%E9%ED%E0+%EE%F0%B3%BA%ED%F2%E0%F6%B3%FF+%ED%E0%F1%E5%EB%E5%ED%ED%FF#Text>
14. Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції державної системи професійної орієнтації населення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 р. № 469-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2018-%D1%80#Text>
15. Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції державної системи професійної орієнтації населення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 150-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2010-%D1%80#n2> (втратив чинність)
16. Камінецький Я. Профорієнтація як складова ринкової економіки. Педагогіка і психологія професійної освіти, 1998. № 5. С. 95–102.
17. Закатнов Д.О. Стан і проблеми професійної орієнтації. *Професійно-технічна освіта: інноваційний досвід, перспективи*. 1997. № 1 (6). С. 173–179.
18. Михайлова Л.І. Управління персоналом : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2007. 248 с.
19. Зінченко В.П., Янцур М.С. Теорія і практика розбудови системи професійної орієнтації в сучасних умовах. Оновлення змісту й методів психології освіти та професійної орієнтації: *Наук. зап. РДПІ*. Рівне, 1998. Вип. 4. С. 4–15.
20. Лозовецька В.Т. Професійна орієнтація молоді в умовах сучасного ринку праці : монографія. Київ: Ін-т професійно-технічної освіти НАПН України, 2012. 163 с.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції : Закон України від 5 грудня 2019 р. № 341-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-IX#Text>