

## **СТРУКТУРНО-ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ**

*Проаналізовано основні напрямки державної політики в сфері регулювання зайнятості населення. Визначено недоліки сучасного вітчизняного механізму регулювання зайнятості.*

**Ключові слова:** державна політика, структурно-інвестиційна політика, зайнятість населення, механізм регулювання зайнятості.

*Проанализированы основные направления государственной политики в сфере регуляции занятости населения. Определены недостатки современного отечественного механизма регуляции занятости.*

**Ключевые слова:** государственная политика, структурно-инвестиционная политика, занятость населения, механизм регулирования занятости.

*Basic directions of state policy are analyzed in the field population employment regulation. Lack of modern domestic mechanism of employment regulation are ascertained.*

**Key words:** state policy, structural and investment policy, employment, mechanisms of employment regulation.

### **Постановка проблеми**

В умовах складної ситуації на ринку праці України проблема створення ефективної системи регулювання зайнятості, яка базується на оптимальному співвідношенні між використанням ринкових та державних регуляторів, набуває пріоритетного значення. Певні позитивні зрушення сучасного економічного процесу супроводжуються низкою негативних тенденцій на ринку праці, зокрема пов'язаних із структурним дисбалансом між попитом і пропозицією робочої сили, безробіттям, серед якого значна частина прихована низьким рівнем розвитком соціальної інфраструктури. Зазначені прояви потребують створення ефективної комплексної політики в сфері зайнятості, з урахуванням інноваційних факторів, для чого необхідним є детальний і ґрунтовний аналіз сучасного організаційно-економічного механізму регулювання зайнятості населення в Україні.

### **Аналіз останніх наукових досліджень**

В економічній літературі знаходять своє відображення проблеми регулювання ринку праці. Особливо слід відзначити роботи з теорії ринку праці Д. Гелбрейта, Р. Джакмана, Р. Еренбурга, Д. Кейнса, К. Макконнелла, К. Маркса, А. Оукена, П. Самуельсона; а також українських учених зі світовим ім'ям: І. Вернадського, С. Подолинського, М. Туган-Барановського. Дослідженню механізму регулювання зайнятості населення в сучасних умовах присвятили свої праці такі відомі вітчизняні вчені, як Л. І. Антошкіна, А. Є. Ачкасов,

А. В. Базилюк, Д. П. Богиня, І. К. Бондар, В. С. Васильченко, О. А. Грішнова, Т. А. Заяць, С. М. Злупко, А. М. Колот, Ю. М. Краснов, О. М. Кузнецова, В. М. Лич, Е. М. Лібанова, О. Ф. Новикова, О. Ю. Рудченко та ін. Значний доробок у розробку теоретичних основ регулювання зайнятості внесли науковці інших країн: Б. Д. Бресев, Н. А. Волгін, А. З. Дадашев, А. Л. Жуков, А. М. Ілішев, Р. І. Капелюшніков, Н. М. Римашевська.

### **Постановка завдань:**

– проаналізувати основні напрямки державної політики в сфері регулювання зайнятості населення;

– визначити недоліки сучасного вітчизняного механізму регулювання зайнятості.

### **Виклад основного матеріалу**

Сучасний вітчизняний механізм регулювання зайнятості характеризується значними недоліками, а саме:

– дезінтегрованістю побудови. В сфері зайнятості автономно діють структури, які входять до складу державного сектора: служби зайнятості, державні освітні заклади, органи виконавчої влади; роботодавці, які представляють переважно приватний сектор; інші суб'єкти, такі як профспілки та інші суспільні організації;

– розбалансованістю функціонування системи управління. Місцеві органи виконавчої влади не завжди можуть вплинути на роботу Державної служби зайнятості, підприємницький сектор не бере активної участі у програмах забезпечення зайнятості;

– відсутністю зв'язку в роботі державного і приватного сектора. Роботодавці, не задоволені діяльністю служби зайнятості і рівнем професійної підготовки кадрів, часто надають перевагу самостійному пошуку необхідного персоналу, що, в свою чергу, знижує авторитет служби зайнятості серед незайнятого населення;

– недостатньою структурованістю об'єктів впливу – економічно активного населення, зі складу якого виділяються лише дуже різноманітні групи, які найбільш потребують соціального захисту;

– відсутністю комплексного охоплення основних сторін і стадій процесу відтворення людського капіталу, і насамперед тих, які пов'язані із забезпеченням високоякісного рівня робочої сили.

Зазначені недоліки зумовлені принципами побудови та особливостями функціонування всіх складових механізму регулювання зайнятості населення в Україні. Отже, для визначення пріоритетних напрямів його вдосконалення і перебудови доцільно проаналізувати його структурні блоки, серед яких найважливішими є діяльність державних служб та центрів зайнятості, державна фінансова політика в сфері зайнятості, структурно-інвестиційна політика, зокрема регулювання структурних співвідношень зайнятості та соціально-економічна політика.

Зменшення навантаження на вільне робоче місце є завданням, насамперед, державного регулювання зайнятості, яке може бути частково досягнуто через стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць у пріоритетних галузях економіки або в областях з найнапруженішою ситуацією на ринку праці. Необхідно зробити так, щоб підприємцям було економічно вигідно створювати робочі місця. Саме тому Україні слід скористатися досвідом країн із розвинутою ринковою економікою, які широко застосовують системи субсидування підприємців на працевлаштування безробітних та систему дотацій підприємцям на створення нових робочих місць.

Варто зазначити, що перші позитивні зрушення у цьому напрямі в Україні вже є. Так, порядок надання дотацій роботодавцям, які працевлаштували за направленням Державної служби зайнятості безробітних громадян, а також забезпечили молодь після отримання професійно-технічної або вищої освіти першим робочим місцем, регулюється відповідно Законами України: «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [2] та «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» [1]. Серед активних заходів соціального захисту незайнятого населення, які використовує Державна служба зайнятості, а це, окрім працевлаштування (в тому числі на дотаційні робочі місця та шляхом виплати одноразової допомоги для організації підприємницької діяльності), професійне навчання та громадські роботи, найбільша питома вага належить працевлаштуванню.

Що стосується пасивних методів регулювання зайнятості, то варто визначити, чи має допомога з безробіття антистимулюючий вплив на активність безробітного населення. Для оцінки ролі цього методу регулювання важливим є порівняння розміру середньої заробітної плати, бажаного рівня заробітної плати та розміру допомоги з безробіття [3, с. 2].

Важливою складовою економічної підсистеми державного регулювання зайнятості в Україні виступає фінансово-кредитний механізм, який включає: кредитування; бюджетне фінансування пріоритетних виробництв; інвестиції на створення нових робочих місць і розвиток підприємництва; створення і квотування робочих місць за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Аналізуючи сучасний стан і тенденції фінансового розвитку зазначеної сфери, слід відмітити, що у цих питаннях в Україні наявні численні недоліки, зокрема, відсутність чітких методичних підходів до витрачання коштів на різні цілі сприяння зайнятості та складання бюджетів витрачання страхового фонду.

Визначальними факторами впливу на зайнятість в Україні є структурні зрушення економічного, соціального, техніко-технологічного характеру, а саме: характер розподілу і перерозподілу робочої сили між матеріальною, невиробничою та іншими сферами економічної діяльності; зміни в регіональній структурі робочої сили; структурні зрушення у формах господарювання; розвиток ринкових форм зайнятості, в тому числі малого підприємництва; поява гнучких форм зайнятості; технічна і технологічна модернізація робочих місць. Зважаючи на це, структурно-інвестиційна політика, яка впливає переважно на поточний попит регіональних ринків праці є надзвичайно важливою в системі регулювання зайнятості населення.

Структурно-інвестиційний напрямок регулювання зайнятості в Україні базується на двох складових: по-перше – ринковому саморегулюванню розвитку ринку робочих місць, по-друге – державному впливу на рівень зайнятості населення та передбачає довгострокову і короткострокову стратегії.

Перша стратегія спрямована на стимулювання створення робочих місць через активізацію інвестиційного процесу, де участь ринкових механізмів та участь держави базуються на залученні інвестицій, кредитному регулюванні, приватизації великих підприємств, пошуку стратегічного інвестора, прямій державній підтримці пріоритетних галузей, поліпшенні загального інвестиційного клімату.

Короткострокова стратегія передбачає стимулювання створення робочих місць через розвиток малого бізнесу, зайнятість у домогосподарствах та інших формах самозайнятості, що є ефективним і оперативним заходом в умовах відсутності великих інвестицій у реальний сектор економіки. Розвиток цього напряму економічного стимулю-

вання робочих місць дозволяє у відносно короткий термін зняти напругу на ринку праці. З іншого боку, можливості малого бізнесу, домогосподарств поглинути значну кількість безробітних обмежені.

Повільні зміни в галузевій та територіальній структурі національної економіки зумовлюють відтворення раніше сформованої недосконалої структури попиту на послуги робочої сили, яка суперечить завданням інноваційного розвитку та прискореної трансформації економічної системи. Для досягнення позитивних змін у плані формування необхідних інвестиційних джерел модернізації діючих та введення нових робочих місць необхідно забезпечити випереджальні темпи зростання обсягів інвестицій порівняно з темпами зростання ВВП. Для стабільного зростання і, відповідно, істотного розширення можливостей техніко-технологічного оновлення виробництва та системи робочих місць необхідно, щоб інвестиції були на рівні не нижче 20-25 % ВВП.

Структурно-інвестиційна політика в сфері зайнятості визначає пріоритетні сфери створення нових робочих місць – це малий і середній бізнес, наукомісткі галузі промисловості, споживчий сектор економіки. Конкретніше у приладобудуванні робочі місця мають створюватись для виробництва та впровадження телекомунікаційного обладнання цифрових автоматичних станцій; у суднобудівній промисловості – для освоєння будівництва нових типів конкурентоспроможних суден; у деревообробній та легкій промисловості – для реалізації інвестиційних проектів та модернізації застарілих виробництв; у машинобудуванні – в основному для забезпечення потреб агропромислового комплексу високотехнологічною та конкурентоспроможною технікою та обладнанням.

Отже, залишається ще багато чинників, які спричиняють кризовий стан у системі зайнятості України і призводять до руйнації робочих місць. Їх можна розділити на дві групи.

До першої групи належать фактори, існування яких викликано макроекономічною розбалансованістю ринкових складових:

- відсутність великомасштабних інвестицій в економіку при високих темпах спрацювання основних фондів і недостатній участі фінансово-кредитної системи у відтворювальному процесі;

- гальмування приватизації середніх і великих підприємств та пошуку стратегічних інвесторів;

- нерозвиненість інфраструктурних складових фондового ринку, інвестицій, товарного, інформаційного ринків;

- глибокі структурні зрушення в зайнятості населення; зміни багатьох соціально-економічних векторів у суспільному житті;

- несинхронізованість зрушень виробничого і соціально-економічного характеру.

До другої групи належать фактори, які діють в організаційно-регулюючій системі створення нових та збереження існуючих робочих місць на державному і регіональному рівнях:

- незабезпеченість пріоритетних галузей і територій реальними джерелами фінансування для створення робочих місць;

- негнучкість та інертність державної політики стимулювання створення робочих місць, пов'язаних з новими ринковими формами зайнятості і гнучкою зайнятістю, малим підприємництвом, самозайнятістю в домашніх господарствах;

- відсутність кредитної та податкової підтримки розвитку малого підприємництва як важливої умови створення динамічних, перспективних робочих місць.

Оскільки технічним базисом підприємств є основний капітал, модернізація якого відіграє вирішальну роль в інтенсифікації та підвищенні ефективності виробництва, головним завданням підприємств є підтримання основного капіталу на рівні сучасних технічних, економічних, соціальних та екологічних вимог. А це означає, що вже в найближчі роки необхідно перейти до інноваційного наукомісткого типу відтворення, ефективного використання інвестиційних ресурсів. Однак на різних підприємствах, у різних галузях економіки України характер науково-технічних проблем не однаковий. Інакше кажучи, має місце технологічна багатокладність, коли застосування ручної праці поєднується з механізованими й автоматизованими виробництвами. Все це зумовлює різний підхід до інноваційної діяльності на різних підприємствах, у різних галузях. Для одних у найближчі роки актуальною є заміна ручної праці машинами, для інших – нарізла проблема зниження фондомісткості за рахунок технічного переоснащення виробництва високопродуктивною технікою нових поколінь. Таким чином, основними силами науково-технічного прогресу є працезберігаючий та ресурсозберігаючий. Наслідком реалізації їх буде різноплановий вплив на ринок праці і зайнятість. Так упровадження працезберігаючих технологій зумовить вивільнення робочої сили, як правило, низької кваліфікації і без перепідготовки недостатньо конкурентоспроможної на ринку праці. Оновлення основних виробничих фондів у більшості галузей стимулюватиме попит на робочу силу високого рівня кваліфікації та нових професій. Перехід до принципово нової інтенсивної, високоефективної моделі відтворення основних фондів вимагає розробки структурної та інвестиційної політики, науково-технічної стратегії.

Внаслідок довгострокової односторонньої орієнтації структурно-інвестиційної політики на розвиток важкої індустрії, галузей військово-промислового комплексу, відсутності реальних кроків щодо створення соціально орієнтованого ринкового господарства сформувалися критичні умови життєдіяльності населення і відповідно значно розширилося коло і зріс рівень соціальних ризиків. В умовах системного реформування, в першу чергу, потерпає соціальна сфера відтворення робочої сили: звужується власна економічна база держави для реалізації соціальних програм,

порушується традиційний механізм розвитку соціально-культурної сфери. Сьогодні інтегрований рівень розвитку соціальної інфраструктури в областях України складає лише 40-45 % до передбаченого нормативами, а ступінь задоволення потреб населення в платних послугах навіть не наближується до раціональної норми. Зважаючи на зазначену ситуацію, розвиток соціально-економічної складової в системі організаційно-економічного механізму регулювання зайнятості населення набуває пріоритетного значення.

Елементом соціально-економічної політики є регулювання доходів населення, в рамках якого надзвичайно важливим є механізм регулювання оплати праці зайнятого населення. Жодна країна у світі не може обійтися без державного регулювання оплати праці, хоча сфера, масштаби, методи і процедури такого впливу дуже різноманітні. Функції держави (законодавчої і виконавчої влади) як суб'єкта організації оплати праці в суспільстві неоднозначні та складні.

На сучасному етапі трансформації економіки України механізм оплати праці залишається недосконалим і потребує корегування. Зокрема, це стосується регулювання заробітної плати в бюджетному секторі економіки, від якого за останні роки держава практично відмовилась. По відношенню до цього сектора держава виступає в ролі монополіста і тому прагне до мінімізації загального рівня оплати праці в ньому. Це призводить до подальшої деградації цього сектора в зв'язку з різким зростанням вторинної зайнятості, яка досягла приблизно 50-60 % [6, с. 107].

У перехідний до ринку період держава не надала значення такому важливому питанню, як нормування праці. Воно покликане, з одного боку, захищати працівника від спроби роботодавця нав'язати йому надмірні вимоги до темпу і ритму роботи, які можуть призвести до надмірного зносу робочої сили, з іншого – захистити роботодавця від прагнень працівників до зниження установлених ним трудових параметрів.

У зв'язку з цим доцільно, щоб держава поклала на роботодавців у законодавчому порядку обов'язки з нормування праці і раціонального використання робочої сили. Роботодавець повинен довести до працівника норму праці, яку він в умовах ринкової економіки буде змушений пов'язувати з ціною послуг робочої сили.

Регулюванню оплати праці значною мірою перешкоджає недосконалість податкової системи, її нестабільність, унесення досить частих змін у податкове законодавство. У зв'язку з цим значною проблемою залишається регулювання оплати праці через прями податки, перш за все, при-

буткового податку з юридичних і фізичних осіб [5, с. 51].

Низький рівень оплати праці, а також високий рівень безробіття в Україні спричинили таку серйозну проблему, як трудова міграція населення. Українські джерела дають різну оцінку кількості трудових мігрантів, причому діапазон таких оцінок коливається від 2 до 7 млн осіб. Розрахувати хоча б приблизну оцінку українських мігрантів здається неможливим, адже значна їх частина перебуває за кордоном нелегально (за різними оцінками, близько 80 % заробітчани працюють без дозволу) [4, с. 96]. Однією з причин цього є неефективність чинної системи обліку статистичної інформації у сфері трудової міграції, а також відсутність єдиного державного органу, відповідального за збір такої інформації, її узагальнення та аналіз.

Інтенсивність трудових міграцій помітно вища в областях, які мають кордони з країнами далекого зарубіжжя, і особливо висока – у Закарпатській області. Стосовно складу мігрантів, то це майже виключно особи віком 20-49 років, тобто представники найбільш економічно продуктивних вікових груп. Основними центрами тяжіння трудових мігрантів з України є Росія (40-50 %), Польща (15-20 %), Чехія (10-12 %), Італія (10 %), Португалія (5-8 %). Останнім часом спостерігається тенденція до зниження інтенсивності поїздок до південно-європейських країн, особливо Португалії.

Частіше трудовими мігрантами стають особи з професійно-технічною та повною середньою освітою. Галузева структура зайнятих показує, що трудові мігранти займаються переважно роботами, що не сприяють підвищенню їх кваліфікації, набуттю навичок, потрібних для майбутньої продуктивної діяльності в Україні.

Отже, серед основних проблем у сфері трудових міграцій можна виділити: переважно нелегальний характер трудових поїздок за кордон; низький рівень забезпечення соціального захисту українських громадян за кордоном; переважна зайнятість низькокваліфікованими роботами; відсутність ефективних механізмів залучення коштів, зароблених мігрантами, в економіку України.

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши основні напрямки державної політики в сфері регулювання зайнятості населення, дійшли висновку, що лише комплексне використання всіх її інструментів і засобів, їх удосконалення та подолання конкретних проблем організаційної, економічної та правової підсистеми регулювання може призвести до суттєвого підвищення рівня зайнятості в Україні і покращення її якісних характеристик.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» від 04.11.2004 № 2150-IV із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2150-15>.
2. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1533-14>.
3. Плохотнюк Г. Основні пріоритети у соціально-трудої сфері / Г. Плохотнюк // Людина і праця. – 2004. – № 2. – С. 2–3.
4. Семикіна М. В. Мотивація конкурентоспроможної праці: теорія і практика регулювання / М. В. Семикіна. – Кіровоград : ПіК, 2003. – 426 с.
5. Соціальна політика та економічна безпека / [О. М. Головінов, М. Є. Горожанкіна, Є. І. Крихтін (заг. ред.) та ін.]. – Донецьк : Каштан, 2004. – 335 с.
6. Соціально-економічний механізм регулювання ринку праці та заробітної плати : кол. монографія / [Д. П. Богиня, Г. Т. Куликов, В. М. Шамота та ін.]. – К. : Інститут економіки НАН України, 2001. – 300 с.

Рецензенти: Корецький М. Х. – д.н. з держ.упр., професор;  
Іванова Т. В. – к.е.н., професор

© Рудкевич І. В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 03.11.2010 р.