

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ
УКРАЇНИ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Державно-управлінські студії № 4, 2019

УДК 364.075.2

ДУБИЧ К. В.,

*завідувачка кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України,
доктор наук з державного управління, доцент
orcid.org/0000-0002-7403-9771*

ДАНИЛЮК К. В.,

*Доцент кафедри освітнього менеджменту та соціальної роботи
Рівненського державного гуманітарного університету,
кандидат наук з державного управління
orcid.org/0000-0002-1004-6411*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ
УКРАЇНИ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

K. DUBYCH

*Head of the Department of Public Administration and Administration of the
Institute of Training of the State Employment Service of Ukraine, Ph.D. in
Public Administration, Assistant Professor
orcid.org/0000-0002-7403-9771*

K. DANYLYUK

*Associate Professor of the Department of Educational Management and Social
Work of Rivne State Humanities University, Ph.D. on public administration
orcid.org/0000-0002-1004-6411*

**PUBLIC ADMINISTRATION OF THE POPULATION EMPLOYMENT
SYSTEM OF UKRAINE: TERMINOLOGICAL ANALYSIS**

У статті на базі аналізу наукових джерел розкрито термінологічний апарат державного управління системою зайнятості населення України. Класифіковано та стисло охарактеризовано терміни які використовуються в державному управлінні системою зайнятості, серед яких: державне управління, система зайнятості населення, управління системою зайнятості, суб'єкт управління, об'єкт управління, уповноважені органи державної влади, механізми державного управління; визначено функції держави та основні напрями її діяльності в системі зайнятості населення; охарактеризовано

сутність поняття «система» та «державне управління»: В межах проведеного дослідження визначено, що державне управління – це організуюча та регулююча діяльність держави, яка спрямована, зокрема, на виконання її соціальної функції та соціальної політики в системі зайнятості. Обґрунтовано що функціонування соціальної системи зайнятості, як і будь-якої іншої, зорієнтоване на досягнення визначених мети, цілей, результатів, тому, управління системою зайнятості визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування і реалізації програм діяльності та розвитку, тобто управління зайнятістю – це система органів, установ, діяльність яких спрямована на реалізацію владних рішень, державну політику в системі зайнятості.

Визначено суб'єкт управління і об'єкт управління системи зайнятості та обґрунтовано, що сукупність її зв'язків утворюють цілісну систему державного управління, в якій : суб'єкт управління системи зайнятості або керуюча система – орган влади, установа тощо, які виробляють та приймають державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів і відносин в системі зайнятості; об'єкт управління системи зайнятості або керована система – процеси, відносини в системі зайнятості, ринку праці, роботодавці, безробітні, на яких спрямована організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

In the article, based on the analysis of scientific sources, the terminological apparatus of public administration of the system of employment of the population of Ukraine is revealed. The terms used in the state administration of the employment system are classified and briefly characterized, among them: public administration, employment system, management of the employment system, the subject of management, the object of management, authorized public authorities, mechanisms of public administration; the functions of the state and the main directions of its activity in the employment system of the population are determined; The essence of the concept of "system" and "public administration" is characterized: Within the framework of the conducted research it is determined that public administration is the organizing and regulating activity of the state, which is aimed, in particular, at the fulfillment of its social function and social policy in the employment system. It is substantiated that the functioning of the social employment system, like any other, is oriented towards the achievement of certain goals, goals, results, therefore, the management of the employment system is defined as a function of organic systems of various nature and complexity, ensuring the preservation of their structure, maintaining the internal mode of functioning and implementation of programs of activity and development, ie employment management - is a system of bodies, institutions whose activity is aimed at the implementation of government decisions, the state policy in the employment system.

The subject of management and the object of management of the employment system are identified and it is substantiated that the totality of its relations form a coherent government system, in which: the subject of management of the employment

system or the governing system is a body of authority, institution, etc., which is produced and adopted. state-administrative decisions on exercising managerial influence on subordinate objects of management or regulation of certain processes and relations in the employment system; an object of employment system management or a managed system - the processes, relationships in the employment system, the labor market, employers, the unemployed, which are directed by the organizational and controlling activities of the respective entities.

Ключові слова: державне управління; соціальна політика; система зайнятості населення; механізми державного управління, суб'єкти управління, об'єкти управління.

Keywords: public administration; social policy; system of employment of the population; mechanisms of public administration, subjects of management, objects of management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний стан галузі знань державне управління в системі зайнятості населення України перебуває на стадії становлення і саме тому, потребує аналізу існуючих понять та термінів і введення нових, які б розширили теоретико-методологічні підходи до обґрунтування процесів, що в ній відбуваються. Зважаючи на зазначене, науковцям необхідно акцентувати свою увагу на розробленні та введенні нових понять та термінів, тому що одним з найважливіших компонентів логічного впорядкування знань цієї системи є термінологічний апарат. Термінологічний апарат державного управління системи зайнятості населення - це сукупність понять, категорій і термінів, які дозволяють в узагальненій формі відобразити явища, що досліджуються, а також зв'язки між ними шляхом фіксації історичних, соціально-економічних та інших ознак і закономірностей.

Сьогодні спостерігається велика неузгодженість у визначенні ключових термінів в «державному управлінні системою зайнятості населення» із-за розбіжності трактувань основних термінів, і особливо це спостерігається в нормативно-законодавчих актах, що ускладнює наукову та навчально-професійну роботу в цьому напрямі.

Визначення термінів для всіх галузей знань, в тому числі і для державного управління системою зайнятості населення, є дуже складним та довготривалим і складається з досліджень, протиріч, дискусій з метою з'ясування термінів і понять, які є дійсно визначальними для нього.

В контексті викладеного вище і актуалізується проведення наукових досліджень основних термінів державного управління системою зайнятості населення в Україні, результати якого мають практичне та теоретичне значення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз джерельної бази показав, що є ціла низка енциклопедичної літератури, наукових праць вітчизняний та зарубіжних дослідників які через призму науки державне

управління та інших галузей науки досліджували різні аспекти державного управління та систему зайнятості України.

Основною базою термінологічного аналізу стали результати теоретичних досліджень, концептуальні досягнення в державно-управлінській галузі науки, які вивчалися в енциклопедичних виданнях з державного управління, авторами яких є українські вчені В. Бакуменко, М. Білинська, І. Грицяк, В. Загорський, Ю. Ковбасюк, В. Князєв, А. Михненко, П. Надолішній, І. Розпутенко, В. Сороко, Ю. Сурмін та ін.

Аналітичному осмисленню вітчизняної системи соціального захисту населення та її складової – системи зайнятості населення сприяли наукові роботи та публікації таких вчених і дослідників, як С. Бандур, К. Батигін, Н. Болотін, Н. Борецька, К. Ващенко, Н. Власенко, О. Власюк, І. Гнибіденко, С. Горбунової-Рубан, В. Гошовська, А. Гриненко, В. Скуратівський, В. Трощинський, М. Кравченко, А. Колот, І. Курило, Е. Лібанова, О. Макарова, М. Мокляк, О. Новікова, О. Палій, О. Петроє, О. Піщуліна, О. Савченко, Ю. Саєнко, Т. Семигіна, Б. Сташків, П. Ситнік, Н. Ярош, І. Ярошенко та ін.

Краще розуміти процес надання соціальних послуг в системі зайнятості дали змогу висновки та результати наукових досліджень, які викладено в працях В. Бабаєва, Я. Белєвцевої, О. Безпалько, С. Горбунової-Рубан, В. Дзюндзюк, Д. Карамішева, Л. Качан, О. Коротич, В. Мамонової, Ю. Маршавіна, Н. Мельтюхова, І. Миговича, Г. Одінцової, О. Савчук, Л. Сідельнік, Т. Семигіної, С. Харченко, та ін.

Незважаючи на існування цілої низки наукових праць і публікацій, в яких розкриваються різні аспекти державного управління та системи зайнятості населення, питання термінологічного аналізу державного управління системою зайнятості населення залишаються на узбіччі проведення наукових досліджень в державно-управлінській галузі знань в Україні. Викладене вище і зумовило вибір авторами теми статті та потребу проведення відповідного дослідження.

Мета і завдання полягає у термінологічному аналізі понять відносно «державного управління системою зайнятості населення» та визначенні і обґрунтуванні нових.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сучасний стан ринкових перетворень в Україні супроводжуються негативними соціально-економічними наслідками, особливо загрозливою тенденцією є звуження ринку праці, ріст безробіття, тіньова зайнятість та міграція за кордон трудового потенціалу держави.

Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування методології дослідження системи зайнятості населення та аналізу і розроблення понятійного апарату державного управління системою зайнятості населення та її розвитку в умовах перехідного періоду.

Дослідження державного управління системою зайнятості населення України зумовлює вивчення та аналіз всіх складових цього процесу. З огляду на тему дослідження актуалізується потреба у здійсненні більш ґрунтовного аналізу категорії «система зайнятості населення». З'ясуємо, що в науці розуміють під поняттям «система». В енциклопедичній літературі [8, с. 561-

564] «система» тлумачиться, як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого. Система: є протилежністю хаосу, безладу, дезорганізації; характеризується такими рисами, як сукупність, множина, цілісність, впорядкованість, зорганізованість, ієрархічність; є об'єднаною сукупністю елементів (підсистем), які закономірно пов'язані між собою та з об'єктами навколишнього середовища; має різні масштаби (мікро-, макро-, мета-, мегасистема), ступені складності (проста, складна), природу (соціальну, технічну, фізичну, біологічну, хімічну), форму відкритості (відкрита, закрита), походження (штучна, природна), організованості та адаптивності; це комплекс метасистем, підсистем, елементів, компонентів та їх властивостей, взаємодія між якими зумовлює появу якісно нової цілісності [6, с. 311].

Резюмуючи викладені вище дефініції, варто відмітити відсутність загальновизнаного наукового підходу до визначення категорії «система» та наявність в існуючих трактуваннях подібностей, основних ознак у її визначенні, які обов'язково потрібно враховувати в ході даного дослідження, а саме:

система – це процес взаємодії взаємопов'язаних її складових між собою та з зовнішнім середовищем; система має визначену мету – досягнення якісного нового її стану, рівня цілісності тощо;

система з точки зору статички характеризується структурними елементами (суспільні інститути, люди, підсистеми тощо), а з точки зору динаміки – управлінськими процесами, які спрямовані на підвищення рівня впорядкованості, зорганізованості цих елементів та взаємодії з соціально-економічними, політичними та іншими системами [7, с. 646].

У контексті тематики даного дослідження вирізнімо соціальну *систему зайнятості*, яка, маючи соціальну природу, складається з таких складових суспільства, як безробітні, індивіди, соціальні спільноти та інститути, об'єднаних різноманітними зв'язками, відносинами. Соціальна система зайнятості, яка базується на спільній меті, завданнях, є складним організованим, упорядкованим цілим, важливе значення у якій мають люди, що виступають суб'єктами соціальної діяльності

Функціонування соціальної системи зайнятості, як і будь-якої іншої, зорієнтоване на досягнення визначених мети, цілей, результатів діяльності. Тому, *управління системою зайнятості населення* визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування й реалізації програм діяльності. Тобто, управління зайнятістю – це система органів, установ, діяльність яких спрямована на реалізацію владних рішень, державну політику в системі зайнятості населення [16, с. 489].

Оскільки система зайнятості населення підлягає управлінню, а в нашому випадку, зважаючи на те що одним із ключових термінів дослідження є «державне управління», то стисло проаналізуємо його зміст і сутність. Базуючись на енциклопедичній літературі [7, с. 141-142; 12, с. 150], під категорією «держава» розуміємо основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в соціально неоднорідному

суспільстві, який організовує і впорядковує, вирішує проблеми зайнятості, конфліктні ситуації, забезпечує відповідного рівня соціальну стабільність і цілісність системи. Тобто, держава є формою організації суспільства, за допомогою якої відбувається впорядкування соціальних відносин в системі зайнятості населення. Держава піклується про безробітних, соціально вразливі групи в суспільстві шляхом пошуку роботи, надання допомоги, соціальних послуг. Держава забезпечує реалізацію принципу соціальної справедливості, гарантій дотримання рівних прав, свобод та можливостей для своїх громадян за допомогою різних державних механізмів [4, с. 25].

Держава є: сукупністю врегульованих законом політичних, публічно-владних відносин в системі зайнятості; сукупністю наділених владними повноваженнями державних органів і посадовців; інститутом, що здійснює державну владу через державний апарат; механізмом, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади та управління щодо здійснення практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави в системі зайнятості населення та на ринку праці. Держава через апарат і державні механізми виконує визначені функції та завдання, які в різних умовах і на певних етапах суспільного розвитку мають пріоритетне значення. До основних функцій, які вона виконує в системі зайнятості населення є соціальний захист безробітного населення або соціальна функція, яка включає в себе: стимулювання активної діяльності особистості, соціальних груп в пошуку роботи за допомогою нормативно-правових, економічних, фінансових політичних, соціальних та інших механізмів, моральних важелів, внаслідок чого люди стають здатними до самореалізації, самоорганізації та самозахисту; соціальні гарантії, забезпечення соціальних прав громадян у разі безробіття та зниження матеріального рівня життя, втрати працездатності, старіння, інших ситуацій, які супроводжують людину від народження до смерті; дотримання принципу соціальної справедливості, врахування в державній політиці громадської думки, міжнародних нормативно-правових актів, узгодження інтересів населення, врегулювання конфліктів в суспільстві, забезпечення його сталого розвитку [4, с. 87; 5, с. 64; с. 209; 7, с. 657, 744].

Соціальну функцію держави в системі зайнятості виконують зорганізовані в певні структури державні органи (Мінсоцполітики, Державна служба зайнятості України та її регіональні структурні підрозділи), які здійснюють в ній функціональне управління [5, с. 209-210].

Під «держаним управлінням» у межах даного дослідження розуміється як: спрямована на виконання завдань і функцій держави організуюча діяльність; своєрідна форма і засіб практичного втілення в життя держаної політики [16, с. 486]; сукупність видів діяльності держави (форм реалізації державної влади); організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси; цілеспрямований організуючий і регулюючий вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність особи, громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави [4, с. 32]; використання управлінських, правових та політичних теорій

і процесів для реалізації законодавчих, виконавчих та судових повноважень з метою забезпечення функцій регулювання і надання послуг суспільству [17, с. 4-7]; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що опирається на її владну силу [5, с. 63]; вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які потребують певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [11, с. 52]; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, що спирається на її владну силу, з метою її упорядкування, зберігання чи перетворення [2, с. 63]; цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси та явища, відносини і діяльність людей [1, с. 12]; діяльність держави, спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян на зайнятість, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку [7, с. 150].

Отже, державне управління в системі зайнятості : є складною соціальною системою, що відіграє важливу роль в її існуванні та розвитку; має організаційно-владний і виконавчий характер та спрямоване на формування ринку праці та зниження рівня безробіття суспільний розвиток; пов'язане з реалізацією завдань і функцій держави; здійснюється уповноваженими органами державної влади, наділених державно-владними повноваженнями; є цілеспрямованим впливом держави, здійснюваним на систему зайнятості та суспільство, окремі його сфери, суспільні процеси з метою реалізації державної політики в інтересах забезпечення трудової зайнятості громадян та соціально-економічному розвитку держави.

Державне управління системою зайнятості населення пов'язане з *державною політикою*, яка створює умови для функціонування системи зайнятості та ринку праці – ці категорії взаємодіють між собою та доповнюють одна одну з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем в системі зайнятості [7, с. 144].

Суб'єкт управління і об'єкт управління системи зайнятості населення та *сукупність її зв'язків* утворюють цілісну систему державного управління, в якій [7, с. 487, 641, 682] :

суб'єкт управління системи зайнятості населення або керуюча система – орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які виробляють та приймають державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів і відносин в системі зайнятості населення;

об'єкт управління системи зайнятості або керована система – процеси, відносини в системі зайнятості, ринку праці, роботодавці, безробітні, організації, колективи, на яких спрямована організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління;

Отже, державне управління в системі зайнятості населення є: цілість, що складається з певних взаємопов'язаних складових (підсистем);

сукупність елементів, які утворюють певну єдність, цілісність та функціонують у взаємовідносинах і взаємозв'язках між собою;

взаємозв'язок двох підсистем *суб'єкта управління* (керуючої системи) на *об'єкт управління* (керованої системи).

Ключовим *об'єктом державного управління системою зайнятості населення* є безробітні як отримувачі соціальних допомог та послуг, до яких відносять встановлені відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [13] різні соціальні групи осіб, що об'єднані за спільною соціальною ознакою - безробіття та які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання їм однотипних соціальних послуг. Такі соціальні групи безробітних можуть складати :

молодь, яка в пошуках першого місця роботи;

скорочені або звільнені працівники;

громадяни з інвалідністю за заключенням МСЕК можуть працювати за визначеними умовами;

тощо.

Перераховані вище особи, групи осіб при взаємодії з зовнішнім середовищем можуть мати обмежені для їх життєдіяльності можливості, внаслідок чого держава взяла на себе зобов'язана створити умови для реалізації ними права на працю, нарівні з іншими громадянами та забезпечити їх соціальний захист шляхом надання соціальної допомоги для забезпечення соціально-економічного функціонування та послуг з працевлаштування.

Ключовими *об'єктами системи зайнятості населення* є отримувачі соціальних послуг та допомог – безробітні, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах внаслідок втрати роботи і не можуть самостійно їх подолати.

Важливе місце у розробленні та реалізації механізмів державного управління системою зайнятості населення належить *уповноваженим органам державної влади*, до основних з яких слід віднести :

Центральні органи виконавчої влади (далі ЦОВВ), що забезпечують формування і реалізацію державної політики у системі зайнятості населення та соціального захисту безробітних, надання їм соціальних послуг та допомог (Мінсоцполітики), Державна служба зайнятості України і їх територіальні органи (центри зайнятості), які здійснюють управління, координацію у цій сфері; ЦОВВ розробляють проекти нормативно-правових актів, що регулюють діяльність в системі зайнятості населення та надання соціальних послуг, зокрема встановлюють гарантований мінімум соціальних допомог та послуг безробітним, затверджують державні стандарти таких послуг, координують діяльність місцевих органів влади, здійснюють моніторинг дотримання законодавства щодо системи зайнятості, ринку праці та надання соціальних допомог та послуг безробітним;

місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, формують пріоритети та забезпечують реалізацію державної політики в системі зайнятості населення на регіональному рівні та надання соціальних допомог і послуг; визначають потреби населення адміністративно-територіальних

одиниць у соціальних послугах, їх видах і обсягах шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини безробітних, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин; розробляють, затверджують та фінансують комплексні регіональні цільові соціальні програми з подолання безробіття, створення робочих місць та надання соціальних допомог та послуг; здійснюють соціальне замовлення за рахунок коштів, передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. № 1533-III [15] та Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. № 5067-VI [14] для фінансування соціальних допомог та послуг безробітним; забезпечують управління, контроль та координацію діяльності надавачів соціальних послуг; здійснюють моніторинг та оцінку якості соціальних допомог та послуг безробітним.

ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних допомог та послуг безробітним взаємодіють між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, роботодавцями та іншими юридичними і фізичними особами. Важливими суб'єктами системи зайнятості населення є інститути не тільки держави, але й громадянського суспільства, які повинні мати право отримувати та аналізувати інформацію щодо стану зайнятості населення та ринку праці, надання соціальних допомог та послуг безробітним, брати участь у прийнятті відповідних рішень щодо системи зайнятості населення та здійснювати контроль за їх виконанням і проводити моніторинг з якості надання соціальних допомог та послуг безробітним.

Держава є ключовим суб'єктом державного управління системою зайнятості населення, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в цій системі, які реалізуються відповідними органами державної влади шляхом державного управління. Держава з метою надання соціальних допомог та послуг безробітним, яке відноситься до її соціальної функції, використовує широкий спектр механізмів державного управління системою зайнятості. Держава має визначити умови функціонування системи зайнятості та ринку праці, забезпечення безробітних соціальними допомогоюми та послугами і забезпечувати їх дотримання всіма суб'єктами, що проводять свою діяльність в системі зайнятості, оперативно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики ринку праці в стані реального часу. А відтак, їй належить вирішальна роль в процесі ефективного функціонування системи зайнятості населення.

Залучення інститутів державного та недержавних суспільних секторів до здійснення моніторингу та проведення комплексного оцінювання результатів є важливим чинником розвитку системи зайнятості населення. Моніторинг та оцінювання – це підсистема, результати якої є базою для розроблення, внесення змін, доповнень у ході визначення, корегування цілей у системі зайнятості.

Варто відмітити, що розвиток системи зайнятості населення є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії [9], в якій:

у частині 1.14 зазначено, що кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб, до яких відносяться і центри зайнятості; ст. 14 визначено, що з метою забезпечення ефективного надання соціальних послуг країни, що приєдналися до цієї хартії, зобов'язуються: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища; заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб та Європейського кодексу соціального забезпечення[10].

Отже, надання соціальних допомог та послуг у системі зайнятості населення є багатограним складним процесом, який потребує ефективних механізмів та інструментів державного управління цією системою, виваженої та послідовної державної політики з реалізації соціального захисту щодо безробітних громадян, які опинились в складних життєвих обставинах та чіткої і послідовної взаємодії ЦОВВ, органів місцевого самоврядування та громадського сектору, що забезпечить доступність, ефективність та якість діяльності системи зайнятості населення та надання нею соціальних допомог та послуг в Україні.

Функціонування системи зайнятості населення базується на Законі України «Про загальнообов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття» [15] та Закону України «Про зайнятість населення» [14] втім варто зазначити, багато положень статей цих законів і до сьогодні не мають адекватного впливу на систему зайнятості, внаслідок чого вона залишається недостатньо ефективною. Ключовою причиною неможливості реалізувати в повній мірі положення законів є відсутність відповідних державно-управлінських механізмів, які перебувають на стадії розроблення, апробації або впровадження. Актуальним в цьому контексті є питання здійснення ґрунтовного аналізу механізмів державного управління системою зайнятості України.

Стрижневим у дослідженні є поняття «*механізми державного управління*». Процес формування та реалізації механізмів державного управління відбувається в тісній взаємодії суб'єкта управління та об'єкта управління, в єдності відносин і діяльності, а їх функціонування – в певній системі (підсистемі). Сукупність складових і порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів, можливостями та конкретними умовами середовища [7, с. 421].

Проаналізуємо підходи до визначення поняття *механізми державного управління*. У вітчизняній науці немає єдиного підходу до визначення цього поняття, під яким розуміють способи розв'язання суперечностей явища чи певного процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. В залежності від сфер суспільної діяльності виокремлюють політичні, економічні, соціальні, правові, організаційні та інші механізми державного управління [8,

с. 375-376]. Такі механізми відображають взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження суспільних інтересів, потреб, визначення цілей, розробка необхідних рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління).

О. І. Кілієвич і В.В. Тертичка [3, с. 65; 16, с. 520] вирізняють *інструменти політики*, під якими вони пропонують розуміти специфічні способи, за допомогою яких політика, як реакція на проблему, впроваджується у життя. Інструменти політики науковці пов'язують з різними видами політики, зокрема податкової, бюджетної, монетарної, конкурентної та ін. Екстраполюючи подану дефініцію на дане дослідження, можна встановити наступне: актуальним у суспільстві питанням, яке потребує вирішення є система зайнятості населення; держава приймає цей виклик і бере на себе зобов'язання забезпечити зайнятість населення, використовуючи для цього сукупність певних способів (інструментів), втілюючи їх в життя в формі різних видів політики.

В. В. Тертичка [16, с. 521-530] акцентує, що особливістю інструментів є те, що «вони спираються на державні повноваження та владу». Тобто суб'єктами, які формують, впроваджують, реалізують та здійснюють контроль за їх виконанням чи дотриманням є державні інститути, яких наділено владними повноваженнями. Метою застосування таких інструментів є вирішення певних суспільно важливих проблемних питань у контексті певного курсу державної політики. Вибір інструментів державної політики та державного управління здійснюється за своєю шкалою «низький-високий ступінь примусу». До переліку інструментів «низького ступеню примусу» віднесено інформування населення, переконання, агітація, реклама тощо, а до інших – антимонопольну діяльність, надання дозволу на здійснення певного виду діяльності, встановлення обмежень і заборон, стандартизацію, інспектування, звітування, адміністративні методи контролю, застосування силових методів.

Узагальнюючи викладене вище та беручи до уваги тему дослідження, видається за доцільне взяти за основу дефініцію *механізми державного управління*, подану в словнику-довіднику В.Д. Бакуменка [5, с. 116-117], під якою автор розуміє практичні заходи, засоби, важелі, стимули за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. У даному випадку такою соціальною системою є система зайнятості населення. Науковець звертає увагу на те, що реальні механізми державного управління мають бути конкретними, здійснюватися з використанням наявних ресурсів, а їхні основні етапи формування та реалізації можна відобразити наступній послідовності :

цілі → рішення → впливи → дії → результати.

Дійсно, потреби, інтереси та цілі, які існують в суспільстві, зумовлюють необхідність у вжитті певних заходів, дій, які в державному управлінні здійснюються шляхом прийняття та практичної реалізації відповідних рішень. У такий спосіб і відбувається реалізація соціальних функцій держави, в т.ч. в системі зайнятості.

Виокремлюють такі два блоки формування та реалізації механізмів державного управління [8, с. 375]: потреби, інтереси, суперечності, цілі, волю, мотиви, стимули; рішення, дії, результати.

До першого блоку механізмів державного управління соціальними допомогою та послугами в системі зайнятості населення слід віднести потреби безробітних, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Метою держави в цьому контексті є розв'язання їхніх життєвих проблем шляхом надання соціальних допомог для життєзабезпечення безробітних, та послуг з працевлаштування тощо. До другого блоку слід віднести відповідні рішення, дії, політику в сфері надання соціальних допомог та послуг безробітним, процес організації і забезпечення їх реалізації, досягнуті внаслідок цього результати, їх моніторинг.

Таким чином *механізми державного управління* – це: способи розв'язання певної важливої проблеми, явища в суспільстві; державно-управлінський процес складається з розроблення, послідовної та поетапної реалізації відповідних засобів, важелів для досягнення цілей, визначених на науковому підґрунті.

При розробленні та реалізації механізмів державного управління системою зайнятості населення важливо враховувати фактори, які комплексно впливають на процеси державного управління нею, серед них виокремлюють такі: політичні, економічні, соціальні та інші у відповідності до основних сфер які повинні бути врегульовані щодо ефективного функціонування системи зайнятості. Це означає, що механізми державного управління системою зайнятості населення мають розроблятися відповідно до основних сфер її діяльності та використовуватися комплексно, тобто вони мають поєднувати в собі політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління на цю систему.

Результати здійсненого в статті термінологічного аналізу державного управління системою зайнятості населення України дають змогу сформулювати такі **висновки**.

Однією з основних функцій, яку виконує держава в суспільстві, є соціальна функція, яка зокрема полягає в обслуговуванні певних соціальних прошарків населення, забезпеченні реалізації ними рівних прав, свобод і можливостей, соціального захисту – дотримання принципу соціальної справедливості, як фундаментальної цінності суспільного життя. А відтак, забезпечення зайнятості населення є складовою соціальних функцій держави.

Діяльність держави, спрямована на створення умов для реалізації її функцій, основних прав і свобод громадян на зайнятість, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку

Соціальну функцію держави в системі зайнятості населення виконують зорганізовані в певні структури державні органи (Мінсоцполітики, Державна служба зайнятості України та її регіональні структурні підрозділи), які здійснюють в ній функціональне управління.

В межах проведеного дослідження визначено, що державне управління – це організуюча та регулююча діяльність держави, яка спрямована, зокрема, на виконання її соціальної функції та соціальної політики в системі зайнятості.

Функціонування соціальної системи зайнятості, як і будь-якої іншої, зорієнтоване на досягнення визначених мети, цілей, результатів. Тому, *управління системою зайнятості населення* визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування та реалізації програм діяльності. Тобто, управління зайнятістю – це система органів, установ, діяльність яких спрямована на реалізацію владних рішень, державну політику в системі зайнятості населення.

Визначено суб'єкт управління і об'єкт управління системи зайнятості, а сукупність її зв'язків утворюють цілісну *систему державного управління*, в якій : *суб'єкт управління* системи зайнятості населення або керуюча система – орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які виробляють та приймають державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів і відносин в системі зайнятості населення; *об'єкт управління* системи зайнятості або керована система – процеси, відносини в системі зайнятості населення, ринку праці, роботодавці, безробітні, організації, колективи, на яких спрямована організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів державного управління.

Перспективними напрямками проведення подальших досліджень є : визначення та наукове обґрунтування конкретних механізмів державного управління системою зайнятості населення України; аналіз відповідного зарубіжного досвіду та можливостей впровадження окремих термінів та понять у вітчизняну теорію та практику з державного управління системою зайнятості України.

Список використаних джерел:

1. Антонова Н.Б. Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. – 3-е изд., доп. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 231 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
3. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка].– К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т. 2 / За ред. С. В. Мочерного. – Львів: Світ, 2006. – 568 с. 109

7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
9. Європейська соціальна хартія : [Хартія Ради Європи від 3 трав. 1996 р. № ETS № 163] // Офіц. вісн. України. 2006. 18 лист. (№ 40). С. 37. Ст. 2660.
10. Європейський кодекс соціального забезпечення : [Кодекс Ради Європи від 16 квіт. 1964 р. ETS № 48] // Верх. Рада України: офіц. веб-сайт. 2015. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_329&c=1#Public.
11. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з провед. в Україні адмін. реформи. К. : Центр політ. прав. реформ, 1998. 62 с.
12. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. К.: Атіка, 2003. 576 с.
13. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами у 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. 2003. 1 серп. (№ 29). С. 52. Ст. 1435.
14. Про зайнятість населення : [Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI (із змінами, внесен. згідно із 3 Законами в 2013-2017 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 27 серпня (№ 63). – С. 17. – Ст. 2565. Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
15. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : [Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III (із змінами, внесен. згідно із 33 Законами в 2001-2018 рр.)] // Офіц. вісн. України. 2000. 14 квіт. (№ 13). С. 31. Ст. 505.
16. Тертичка В.В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні / В.В. Тертичка. К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с. 302
17. Rosenbloom D. H. Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law / D. H. Rosenbloom, D. D. Goldman // The Public Sector. [2nd ed.]. US : New York, 1997. 600 p.

References

1. Antonova N. B. (2005), “Theory and Methodology of Public Administration: Lecture Course”, control under the President of the Republic Belarus, p. 6.
2. Atamanchuk G. V (2006), “Theory of public administration: lecture course”, p. 9.
3. Kilievich O. I., Tertichko V. V (2009), “Public policy: analysis and mechanisms of its implementation”, p. 40.
4. Melnyk A. F., Obolensky O. Yu., Vasina A. Yu., Gordienko L. Yu. (2003), “Public Administration”, p. 42.
5. Bakumenko V. D., (2002), “Public administration”, p. 45.
6. Mocherny S. V., (2006), “Economic Encyclopedic Dictionary”, p. 109.

7. Surmin Yu. P., Bakumenko V.D, Mikhnenko A.M., (2010), “Encyclopedic dictionary on public administration”, p. 111.
8. Encyclopedia of Public Administration (2011), “Methodology of Public Administration”, p. 113.
9. Council of Europe Charter, (2006), “European Social Charter”, p. 37.
10. European Social Security Code, (2015), website access mode, http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_329&c=1#Public.
11. Gos. commission on conducting. in Ukraine admin. reforms., (1998), “The concept of administrative reform in Ukraine”, p. 158.
12. Malinovsky V.Ya., (2003), “Public Administration”, p. 173.
13. Law of Ukraine, (2003), “On social services”, p. 52.
14. Law of Ukraine, (2012), “On employment of the population”, p. 17, access mode: <http://www.rada.gov.ua>.
15. Law of Ukraine, (2000), “On Compulsory State Unemployment Insurance”, p. 31.
16. Tertichka V.V., (2002), “Analysis and Implementation in Ukraine”, p. 302.
17. Rosenbloom D. H., (1997), “Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law”, p. 367.