

5. Малиш Н. А. Економічні засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики / Н. А. Малиш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — Вип. 3 (26). — С. 229–240.
6. Покотило О. Захоронення природи / О. Покотило // День. — 2007. — № 16. — С. 2.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року” від 17.10.2007 р. № 880-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=2961>
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2015 роки” від 01.03.2010 р. № 243 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?fromDate=26.10.2006&npdList_stind=2481
9. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/21.htm>
10. Закон України “Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки” від 14.03.2006 р. № 3522–IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3522-15>
11. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / за заг. ред. Л. Г. Мельника, М. К. Шапочки. — Суми : ВТД “Університетська книга”, 2007. — 759 с.
12. Офіційний сайт Всеукраїнської екологічної ліги. Інформаційні матеріали [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ecoleague.net> — Назва з титул. екрана.

УДК 35.088.6

Н. Г. Морозова,
аспірантка,
НАДУ при Президентіві України

Теоретико-методологічні засади дослідження проблем зайнятості на державній службі

Узагальнено теоретико-методологічні засади дослідження проблем зайнятості населення в системі державної служби. Особливу увагу приділено складникам соціально орієнтованої державної політики у сфері праці та зайнятості в інституті державної служби, а також соціальним питанням ринку праці державних службовців.

Ключові слова: державна служба, державна політика зайнятості, соціально орієнтований ринок праці, соціальна політика, регулювання ринку праці державних службовців, попит і пропозиція робочої сили.

Глибока соціально-структурна криза, спричинена розбалансуванням національної економіки, призвела до різкого зниження життєвого рівня більшості громадян країни, розшарування суспільства, безробіття. У зв'язку з радикальними суспільними трансформаціями відбулося реформування державної служби, що загострило проблеми зайнятості у цій сфері. В Україні система забезпечення державної служби кадрами, які б відповідали сучасним вимогам, потребує докорінних змін. Застосування неефективних радянських методів роботи з персоналом, недосконалість володіння сучасними технологіями формування людського капіталу та відсутність адекватної державної політики зайнятості в системі ринку праці у сфері державно-службових відносин призвели до формування недовіри до державної служби та її непривабливості серед громадян.

Проблеми зайнятості населення завжди перебували у центрі уваги досліджень сучасних учених-економістів. Вагомий внесок у розвиток науки про зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили Д. Богиня, І. Бондар, В. Васильченко, О. Волкова, О. Грішнова, Т. Заяць, С. Злупко, А. Колот, Ю. Краснов, О. Кузнецова, Е. Лібанова,

© Н. Г. Морозова, 2010

О. Новикова, О. Рудченко та ін. Шляхи подолання недоліків нормативно-правового регулювання у системі кадрового забезпечення державної служби окреслено в дослідженнях відомих науковців: В. Авер'янова, В. Атаманчука, В. Лугового, В. Майбороди, П. Надолішнього, І. Надольного, Н. Нижник, І. Розпутенка, В. Скуратівського, В. Трощинського та ін. Водночас недостатньо дослідженими залишаються такі проблеми ринку праці: сфера здійснення зайнятості в системі державного управління та перспективи ефективного реформування державної служби.

В умовах політичної поляризації суспільства, соціальної й економічної напруженості у країні донині залишається недостатньо опрацьованою та потребує наукового дослідження проблема зменшення плинності кадрів на ринку праці державних службовців. Нинішній стан справ щодо забезпечення державної служби кадрами характеризується насамперед неефективним і недовірливим плануванням людських ресурсів.

Мета статті – узагальнити теоретико-методологічні підходи до розв'язання проблеми державної політики зайнятості у сфері державної служби, визначити та сформулювати мету, завдання, об'єкт, суб'єкт та окреслити принципи і мето-

ди державного впливу на ринок праці у системі державно-управлінських відносин в умовах радикальних суспільних трансформацій та адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу.

Право на працю справедливо вважається основоположним правом людини і громадянина, що гарантується конституцією будь-якої цивілізованої держави. Тому наявні соціальні передумови його реалізації та засоби впровадження в конкретне соціокультурне середовище або в соціальну практику постійно викликають значний інтерес науковців та представників владних структур. Найбільш поширеними і визнаними серед фахівців вважаються три теорії зайнятості, що ґрунтуються на здобутках світової економічної думки, – класична, марксистська та кейнсіанська.

Класична теорія зайнятості, як відомо, заснована А. Смітом та вдосконалена у наукових працях Д. Рікардо, Т. Мальгуса та ін. Вона ґрунтується на такому положенні: економічні закони, що стосуються, зокрема, індивідуальних “егоїстичних” інтересів і конкуренції, зумовлюють ціни і винагороду за вироблені товари чи надані послуги, при цьому найкращим механізмом розподілу ресурсів є цінова система. Праця, вважає А. Сміт, є священним видом власності, яким може розпоряджатися людина вільно, на свій розсуд. Учений обґрунтовує і захищає власний погляд щодо політики невтручання держави у вирішенні питань зайнятості. Він категорично заперечує думку про те, що висока заробітна плата робить працівників ледачими, зменшує схильність до праці, не є стимулом до зростання продуктивності праці. На думку А. Сміта, жодне суспільство (переважно частину якого складають наймані працівники) не може процвітати, бути щасливим, якщо значна частина його членів бідна та нещасна. Проста справедливість вимагає, щоб люди, які годують, одягають та будують житло для всього народу, отримували таку частину продуктів своєї власної праці, щоб самі могли мати стерпну їжу, одяг та житло” [8, с. 73].

Іншою відомою теорією зайнятості є марксистська теорія, викладена в “Капіталі” та в інших творах К. Маркса [7, с. 12]. В узагальненому вигляді її можна представити так: по-перше, рух зайнятості є функцією накопичення капіталу, тобто чистих інвестицій; по-друге, важливим чинником цього руху зайнятості є попит на робочу силу; по-третє, з накопиченням капіталу відбувається абсолютне підвищення зайнятості як при постійній, так і при змінній побудові капіталу. Зі зростанням капіталу в довгостроковому аспекті завжди підвищується кількість зайнятих, про що свідчить соціальна дійсність (досі українські науковці не акцентували увагу на факті абсолютного підвищення зайнятості, звертаючись лише до аналізу відносного зниження попиту на робочу силу внаслідок зростання органічної будови капіталу).

Марксистська теорія зайнятості заснована на державному авторитаризмі, що виключає приватну власність і ринкову конкуренцію, але декларує захист суспільних інтересів та активність усіх членів суспільства [7, с. 318]. Мова йде про суспільство, де всі громадяни стають службовцями і працівниками одного всенародного, державного “синдикату”.

Особливий інтерес для нашого дослідження становить кейнсіанська теорія зайнятості [6]. Її стрижнем є визнання фіскальної та монетарної політики як стимуляторів розширення ефективного сукупного попиту. Тобто зменшений фонд споживання у національному доході слід компенсувати зростанням інвестицій та підвищенням державних бюджетних витрат, наприклад на організацію громадських робіт. Дж. Кейнс пропонував навіть організувати “безглузді” роботи, зокрема наповнювати пляшки грошима і закопувати їх у землю, щоб безробітні їх потім розшукували.

Першим на державному рівні рішуче втрутився в економіку, передусім у вирішення питань регулювання зайнятості, президент США Ф. Рузвельт, який “одержав у спадщину” майже 17 мільйонів безробітних. З метою покращання ситуації щодо безробіття ним уперше були застосовані державні громадські роботи (будівля автострад, залізниць, трубопроводів, мостів), що забезпечило робочими місцями як низько-, так і висококваліфікованих працівників та багатьох спеціалістів [2, с. 3].

Основи повномасштабного державного регулювання ринку робочої сили були закладені Л. Ерхардом, видатним німецьким економістом і державним діячем, міністром економіки спочатку землі Баварія, а потім ФРН, “батьком німецького дива”. Державне регулювання зайнятості набуло поширення в Австралії, Австрії, Бельгії, Білорусі, Данії, Норвегії, Франції, Фінляндії, Швеції та в багатьох інших країнах. Однак наприкінці ХХ ст. у деяких розвинених країнах з приходом до влади консервативних урядів на державне регулювання зайнятості вплинула неокласична концепція, зокрема так звана “теорія економіки пропозицій”. Це призвело до скорочення державних витрат на відтворення робочої сили [3, с. 23].

Концепція зайнятості у сфері державної служби не є незмінною. Вона відповідає конкретному етапу соціально-економічного розвитку суспільства, тому її пріоритети, напрями еволюції та інші характеристики можуть змінюватися, залишаючи незмінною соціально-економічну сутність зайнятості в системі державно-управлінських взаємовідносин.

Соціально-економічна сутність зайнятості знаходить своє відображення в Законі України “Про зайнятість населення”, де зазначено: “Зайнятість населення – це діяльність громадян, пов’язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошо-

вій або іншій формі” [5]. Суб’єктами державного регулювання зайнятості населення є:

- носії соціально-трудова інтересів, якими є окремі громадяни і групи громадян, поєднані спільними соціально-трудова інтересами;

- виразники соціально-трудова інтересів, а саме: профспілки, страйками, спілки підприємців та фермерів тощо;

- виконавці, тобто державні органи законодавчої, виконавчої й судової влади різного рівня.

Об’єктом державного регулювання є індивідуальні та сукупні попити й пропозиції робочої сили, її ціна і вартість, доходи населення, процеси впливу на вказані категорії та результати цього впливу, використання позитивних і недопущення впливу негативних тенденцій глобалізації на зайнятість та інші елементи соціально-трудова відносин [2, с. 17].

Однією з підсистем державної політики зайнятості є політика зайнятості у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (далі – політика зайнятості у сфері державної служби). Визначимо суб’єкти та об’єкти реалізації політики зайнятості у сфері державної служби. Серед суб’єктів ринку праці слід виділити: органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські організації, навчальні заклади, політичні партії, трудові колективи підприємства усіх форм власності. Об’єктом реалізації політики у сфері зайнятості на ринку праці в системі державного управління є як державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, так і громадяни, які працюють або навчаються і за рядом ознак (рівень освіти та професійної підготовки; ділові та морально-етичні якості; наявність бажання та покликання працювати на державній службі) потенційно можуть бути залучені на державну службу.

Державна служба в сучасному розумінні розглядається не як служіння державі, а як професійна діяльність щодо забезпечення виконання функцій та повноважень держави. Лише праця як свідомо, цілеспрямована й організована діяльність є основою та джерелом існування людини і суспільства, а також формою самовираження і самоствердження особи та громадянина. Праця здійснюється через зайнятість окремої особи або певної частини населення (соціальної категорії, зокрема державних службовців у системі державного управління) країни якоюсь справою [3, с. 189].

Стосовно державного управління як сфери реалізації професійних знань та навичок державних службовців, то критерії професійного відбору тут формуються залежно від норм наукової раціональності, а також під впливом суспільно-державних цінностей, домінуючих політичних орієнтирів та особистісних переваг. Праця державного службовця має професійні особливості, до яких належать: участь у владних і управлінських структурах, а отже, можливість впливу на прийняття і реаліза-

цію рішень від імені держави; знання законодавства; необхідність дотримання вимог державної дисципліни, регламентованість апаратної роботи; вміння знаходити оригінальні рішення, а також виконувати потрібні дії; стійкість до морально-психологічних навантажень, пов’язаних з умовами служби; публічно-правовий характер відносин із громадянами та організаціями, з якими державні службовці взаємодіють у процесі виконання функцій державного управління [4, с. 281].

Аналізуючи особливості прикладання знань, енергії та праці людей, які належать до персоналу державного управління, Г. Атаманчук зазначає, що їх праця – інтелектуальна, психологічно навантажена, дуже відповідальна – ґрунтується в основному на осмисленні і продукуванні важливої управлінської інформації та впливі на людей; праця, що виконується персоналом державного управління, є високопрофесійною та ставить перед кожним із її суб’єктів (виконавців) жорсткі вимоги до підготовки, особистих якостей, поведінки у спілкуванні з людьми [1, с. 204].

Зайнятість як у приватному, так і в державному секторах економіки визначає головний напрям соціального розвитку окремої людини та всього суспільства як задоволення їх потреб у сфері праці та у зв’язку з працею. Кожному етапу розвитку суспільства відповідає певна концепція зайнятості, що враховує особливості процесів функціонування суспільства. Соціальна й економічна політика держави – це система заходів цілеспрямованої діяльності суб’єктів цієї політики на конкретному етапі розвитку держави, що розробляються і здійснюються на основі певних принципів. Зайнятість є головною складовою соціально-економічної політики суспільства, оскільки щодо населення в цілому вона належить до основних макроекономічних показників, а стосовно кожної окремої людини є, з одного боку, джерелом відтворення робочої сили, а з іншого – можливістю самовираження особи [2, с. 10].

Державна політика зайнятості у сфері державної служби включає соціальний, гуманітарний та інші напрями. Однак незалежно від цих параметрів, а також характеристик та пріоритетів, нагальною проблемою є розробка комплексу заходів державного регулювання всіх сфер суспільного життя, у тому числі в системі державно-управлінських відносин. На нашу думку, основною метою державного управління у сфері зайнятості в системі державного управління є створення відповідних умов для забезпечення:

- максимальної рівноваги між попитом і пропозицією робочої сили;
- оптимальної величини заробітної плати;
- залучення компетентних людей із приватного сектору економіки;
- соціального захисту працівників і прав людини;

– ефективної системи роботи з персоналом, яка б відповідала стандартам правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою;

– відтворення конкурентоздатного людського капіталу з урахуванням міжнародного розподілу праці та вимог нового плану дій Україна – ЄС.

Відповідно до цього, напрямами державної політики зайнятості у сфері державної служби є: забезпечення функціонування всіх інститутів, що визначаються як суб'єкти цієї політики (державні установи, організації та посадові особи); здійснення науково обґрунтованого прогнозування процесів, що відбуваються на ринку праці в системі державного управління; своєчасне забезпечення персоналом певної якості та кількості відповідно до стратегії розвитку інституту державної служби; створення умов реалізації прав і обов'язків, передбачених законодавством та підзаконними нормативними актами; формування і підтримка ефективної роботи управлінських органів, що безпосередньо залежить від здібностей персоналу, його мотивації, лідерських якостей.

При цьому одним із основних завдань є розробка та впровадження заходів щодо входження України як гідного партнера у світовий ринок праці. Необхідно також забезпечити повну відповідність національного законодавства щодо праці й зайнятості міжнародним нормам. Мета державної політики зайнятості в системі державно-управлінських відносин вимагає здійснення заходів стосовно підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили у державному і приватному секторах.

Важливою передумовою ефективного втручання держави в регулювання окремих соціально-економічних процесів, у тому числі на ринку праці державних службовців, є дотримання відповідних принципів державного регулювання. Принципи управління – це керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш стійкі закони та закономірності управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

Державна політика зайнятості повинна базуватися на певних принципах, упровадження яких є обов'язковим для всіх інститутів держави, у тому числі і для інституту державної служби. Стаття 3 Закону України "Про зайнятість населення" містить основні принципи державної політики зайнятості. До них належать: забезпечення рівних умов усім громадянам незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії в реалізації права на вільний вибір діяльності відповідно до здібностей та професійної підготовки з урахуванням особистих інтересів і суспільних потреб; сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіття, створенню нових робочих місць та умов розвитку підприємництва; координація діяльності у сфері

зайнятості з іншими напрямами економічної та соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості; співробітництво професійних спілок, асоціації (спілок) підприємців, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у взаємодії з органами державного управління в розробці та реалізації заходів щодо забезпечення зайнятості населення; міжнародне співробітництво щодо вирішення проблем зайнятості населення, включаючи працю громадян України за кордоном та іноземних громадян в Україні [5].

Наведені принципи державної політики зайнятості відповідають Конституції України та міжнародним нормам, установленим Міжнародною організацією праці. Державне регулювання зайнятості як у приватному, так і в державному секторах є елементом взаємовідносин державних органів влади з носіями і виразниками соціально-трудових інтересів, а отже, дієвим заходом практичного вирішення багатьох соціально-економічних проблем. Зазначені принципи спрямовані на вирішення найважливіших завдань – досягнення та підтримки соціально-економічної рівноваги в суспільстві. Ці завдання зумовлені специфікою ринку праці державних службовців, що охоплює соціально-трудові, соціально-економічні відносини та пов'язані з ними проблеми, які виникають в умовах радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні, глобалізації (безробіття, соціальна незахищеність, інфляція та ін.) та потребують вирішення.

Виходячи з вищезазначеного, основними завданнями державного управління у сфері зайнятості в інституті державної служби є такі: виявлення та розв'язання протиріч на ринку праці; сприяння подоланню дисбалансу між попитом і пропозицією робочої сили; проведення реалістичної політики оптимізації зайнятості в галузі державного управління, соціального захисту, соціальної підтримки і соціального забезпечення; створення умов для зростання попиту на висококваліфікованих працівників (із забезпеченням престижної заробітної плати) у сфері державного управління; створення державної системи моніторингу та прогнозування потреб інституту державної служби (залежно від ситуаційних моделей розвитку) у професійно-кваліфікаційному складі робочої сили; адаптація ринку праці державних службовців і в цілому соціально-трудових відносин в Україні до стандартів ЄС.

Отже, до аналізу державної політики зайнятості у сфері державної служби необхідно застосувати комплексний, системний, методологічний підхід, що включає: визначення попиту і пропозиції на ринку праці державних службовців; розкриття його основних характеристик; формулювання мети, визначення суб'єктів, об'єктів, принципів, окреслення завдань, методів державної політики

зайнятості у досліджуваній сфері. Узагальнюючи наявні трактування державного регулювання ринку праці як сфери реалізації зайнятості в системі державного управління, можна зробити висновок, що державне регулювання зайнятості у сфері державної служби – це цілеспрямовані дії держави та її владних структур, спрямовані на забезпечення оптимізаційної моделі зайнятості; усунення дисбалансу між попитом і пропозицією, що спричинено зростаючою конкуренцією за компетентний персонал між державним і приватним секторами; узгодження соціально-трудова відносин; забезпечення прав і свобод людини, у т. ч. соціальне забезпечення, соціальний захист, надання інших соціальних благ, що зумовлюють підвищення якісного складу людського потенціалу у сфері державної служби.

Таким чином, кожний зі структурних елементів державної політики зайнятості у сфері державної служби, взятий окремо від системи, не може характеризувати зайнятість у цілому, але відіграє в ній певну роль. Ситуація, що склалася на ринку

праці України, потребує проведення ефективної, обґрунтованої політики зайнятості, що базуватиметься на комплексному використанні ринкових та державних регуляторів.

Незважаючи на проведення попереджувальних заходів щодо врівноваження попиту і пропозиції робочої сили, забезпечення поліпшення її якості та підвищення конкурентоспроможності у сфері державної служби, державні службовці ще не готові до модернізації та впровадження нових методик добору на державну службу. Застосування останніх на внутрішньому ринку праці може гальмуватися державними службовцями, які працюють у теперішній час, тому що не всі вони були відібрані на державну службу з урахуванням необхідних знань, здібностей, умінь та навиків. Оскільки проведення маркетингу ринку праці державних службовців наразі є неефективним, а державні кадрові служби залишаються інертними й не готовими до змін, то виникає дисбаланс між наявною робочою силою і робочими місцями. Ці проблеми є предметом подальшого наукового аналізу.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекцій] / Атаманчук Г. В. — М. : Юридическая литература, 1997. — 400 с.
2. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості : [навч. посіб.] / Васильченко В. С. — К. : КНЕУ, 2003. — 252 с.
3. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудова відносини : [навч. посіб.] / Грішнова О. А. — К. : Знання, 2004. — 536 с.
4. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посіб.] / [Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І.] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
5. Закон України “Про зайнятість населення” від 01.03.1991 р. № 803–ХІІ із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=803-12>
6. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег : [уч. пособ.] / Кейнс Дж. — М. : Прогресс, 1978. — 494 с.
7. Маркс К. Сочинения : в 50 т. / Маркс К., Энгельс Ф. — М. : Изд-во полит. литературы, 1974. — [2-е изд.] — Т. 42. — 1974. — 536 с.
8. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Сміт А. ; [пер. з англ. О. Васильєва, М. Мережкіної, А. Малівського] ; під ред. Є. Литвина. — К. : Port-Royal, 2001. — 594 с.