

Серьогіна Наталія Олексіївна

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ORCID: 0000-0002-4491-4723

e-mail: natali_seryogina@ukr.net

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОЦЕСИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Розглянуто співвідношення понять “інституціоналізація” та “інституалізація”. Зроблено висновок, що ці поняття є тотожними. Доведено, що у контексті глобалізації, цифровізації, демографічних змін, міграції тощо проблема державного управління у сфері зайнятості населення упродовж останніх років суттєво актуалізується, що сильно впливає на стан світового і національного ринків праці. Наголошено, що значення інститутів ринку праці є критичним для подолання розбалансованості у секторі зайнятості. Досліджено інституціональні основи діяльності Державної служби зайнятості. Визначено, що інституціональне середовище зайнятості та ринку праці є недосконалим: існує велика кількість колізій у нормативно-правовому забезпеченні, відсутня чітко окреслена стратегія розвитку.

Ключові слова: державне управління; інституціоналізація; державна служба зайнятості; зайнятість; ринок праці.

Постановка проблеми. Діюче інституціональне середовище України є недосконалим. Це найбільше стосується того, як функціонують інститути ринку праці попри те, що ринкові перетворення почалися із запровадження низки базових стандартів: системи страхування від безробіття, мінімальної заробітної плати, єдиної тарифної сітки для оплати праці бюджетникам. Також тоді відбулося формування об’єднань працевдавців, реформатування профспілок.

Стан національного ринку праці характеризується значною кризою. Її суть полягає у тому, що немає балансу у сфері державного управління системою зайнятості населення. Зокрема, на розбалансуванні ринків праці, як завжди, акцентують увагу національні уряди і міжнародні структури як на важливій детермінанті соціально-економічного розвитку та багатовимірній проблемі політики публічного управління. З огляду на глобалізацію, цифровізацію, демографічні зміни, міграцію тощо, проблема державного управління у сфері зайнятості населення упродовж останніх років суттєво актуалізується, що сильно впливає на стан світового і національного ринків праці. Значення інститутів ринку праці є критичним для подолання розбалансованості у секторі зайнятості – це зрозуміло зі світового і, зокрема, європейського досвіду. На сьогодні для вітчизняної державної політики необхідно осмислити та відповідно адаптувати такий досвід, оскільки протягом останніх років відбувається поява значних

концептуальних та практичних відмінностей між застосованими Україною і Євросоюзом інституційними підходами щодо того, як розвивати сферу праці та соціально-трудові відносини.

Дієвість, із якою система зайнятості населення провадить державне управління на нинішній стадії розвитку країни, – якісний індикатор ефективності державної політики у соціально-економічній сфері, рівень якого на пряму визначає сучасний стан вітчизняної економіки. Проблемами ринку праці все ще залишаються структура зайнятості та рівень її ефективності, що мала безпосередній зв'язок із різними секторами економіки, явищами нелегальної трудової міграції та тіньової зайнятості. Неefективність структури державного управління системою зайнятості населення є відображенням моделі економічної розбудови, основою якої є дешева робоча сила. Отже, з огляду на сучасний стан української економіки, органи державного управління мають виробити вкрай зважену політику у сфері зайнятості, адже лише позитивні зрушення у сфері державного управління системою зайнятості населення, зокрема можливість вільного переміщення трудових ресурсів, що стимулює структурні зміни, можуть допомогти країні вийти з кризи і поживити економічне зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених щодо інституційно-організаційної складової умовно можна розподілити за такими напрямками:

- теоретико-методологічні – дослідження становлення та розвитку інституційного підходу, інституційного розвитку та змін, формальних і неформальних практик;

- галузеві – державно-управлінські, політологічні, економічні та соціологічні дослідження інституційного підходу;

- міждисциплінарні – розгляд процесів суспільних трансформацій та соціальної інтеграції, впливу інституційних змін на регулювальні функції держави, її економічний розвиток;

- термінологічні – конкретизація змісту та синонімії понять, якими оперує інституційний підхід.

Д. Норт вважає, що “інститути” складаються з: формальних правил (законів, конституцій, правових норм тощо); неформальних обмежень (звичаїв, традицій, домовленостей, угод тощо); механізмів примусу, які гарантують дотримання правил (правоохоронних органів, судів тощо) [1].

Р. Кьоніг зазначає, що інституалізація – це формальне упорядкування норм певної соціальної цілісності інституалізації [2].

Б. Маліновскі тлумачить інституалізацію як “культурну реакцію” на низку певних людських потреб, розширення спектру причинно-культурних методів задоволення потреб або просто як розвиток культури. Довідкова зарубіжна соціологічна література подає поняття інституалізації як процес закріплення практичних поведінкових зразків, що весь час повторюються. Під час визначення аксіом функціоналізму, науковець наголошує, що “мета організації

всіх цих об'єктів, видів діяльності та настанов – вирішити життєво важливі завдання у формі інституцій сім'ї, клана, общини, племені. На базі такої організованої структури здійснюється економічна кооперація, політична, правова та освітня діяльність” [3].

На думку А. Гідденса, інституалізація – це процес, коли продукуються певні поведінкові норми на базі відповідних елементів свідомості та деяких дій. Системою ж таких інституалізованих форм поведінки і є суспільство [4].

Аналізу інституційного середовища системи зайнятості населення та ринку праці присвячено багато робіт як вітчизняних, так і закордонних авторів. Аналіз законодавства про зайнятість та його вплив на ринок праці, діяльність служб зайнятості в світі представлений у працях таких закордонних авторів, як: Дж. Кейнс [5], А. Маршалл [6], О. Уільямсон [7], Т. Фан, Е. Хансента та Д. Прайс [8] та інші.

Серед вітчизняних авторів, які займалися дослідженням цієї проблематики можна виділити науковий доробок М. Бутка [9], С. Гончарової [10], Ю. Маршавіна [11], Е. Лібанової [12], Л. Новак-Каляєвої [13], В. Петюха, Л. Щетініної, Л. Фокас, Т. Вонберг, Т. Кицак [14], С. Калініної [15] та інших.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Різноманітність сучасних інституціональних досліджень все ж залишає без відповіді низку важливих для сучасної державної політики України питань, зокрема інституціональні засади державного управління системою зайнятості населення України. Віддаючи належне проведеним дослідженням, залишаються невирішеними багато важливих проблем інституціональної перебудови функціонування вітчизняного ринку праці в умовах суспільної кризи та руйнації регіонального економічного простору.

Мета статті – проведення оцінки чинних інституціональних засад державного управління системою зайнятості населення в Україні, окреслення напрямів модернізації у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Взаємодію індивідів у суспільстві регулюють численні соціальні організації і нормативи. Тобто, діяльність кожної особи є інституціоналізованою. Інституціоналізацію, здебільшого, розуміють як формалізацію соціальних відносин, перехід від неформального виду відносин і неорганізованої роботи до утворення організаційних структур, яким була властива чітка ієрархія влади. Процес інституціоналізації також означає, що будуть регламентовані діяльність людей та їхні взаємовідносини, юридично легалізовані організаційні структури, якщо на це є необхідність і можливість.

Однак доцільно зауважити, що у загальносвітового процесу інституціалізації ринку праці в Україні є своя специфіка. Його перебіг є складним і суперечливим, одночасно реформуються існуючі інститути або створюються нові, функціонування яких не завжди є ефективним.

Існують два головні погляди на вивчення інституціоналізації. Згідно з першим, інституціоналізацію вважають історичним процесом, коли зароджуються і встановлюються нові соціальні інститути, що сприяє розкриттю причин і умов їхньої появи. Відповідно до другого, інституціоналізація є функціонуванням соціальних інституцій у соціальній системі через адаптацію громадян і колективів до її нормативних вимог, у процесі якого відбувається формування соціально-психологічних механізмів забезпечення стабільності і стійкості відносин у суспільстві.

Як зазначає С. Ковбасюк, інституціоналізація суспільних відносин проявляється при формуванні системи інститутів конкретного суспільства. Він наголошує, що “з цієї точки зору інституціоналізація розглядається як процес формування інституційної системи суспільства, забезпечення стійкості і передбачуваності її розвитку... Інституціоналізація суспільних відносин призводить до передбачуваності і впорядкованості економічного і політичного життя як суспільства, так і окремої особи. Суспільне життя в таких випадках характеризується підвищеним ступенем стійкості, а система інститутів стає надійним захистом від екстремізму, непередбачуваності, волюнтаризму, забезпечуючи високоорганізовані форми взаємодії індивідів у політичній і економічній сферах” [16].

В Енциклопедії державного управління подано визначення таких понять, як:

– “інституалізація”, яке визначено А. Михненком та Е. Макаренком. Інституалізація (англ. *institutionalization*, від лат. *institutus* – встановлення, заснування) – утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, основане на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах. Інституалізація слугує закріпленню практик чи сфери суспільних відносин у вигляді законів чи соціальної норми, прийнятого порядку [17];

– “інституціаналізація”, значення якого наводить О. Петрос. Інституціаналізація (від англ. *institutionalization*; нім. *institutionalisierung*) – правове й організаційне закріплення усталених у суспільстві форм поведінки, відносин тощо. Це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, зведення їх у систему, здатну діяти в напрямі задоволення деякої суспільної потреби [18].

Розглянемо та проаналізуємо ці визначення. По-перше, хочемо наголосити, що в англійській мові існує лише поняття “institutionalization”. Кембриджський словник визначає “institutionalization” як процес становлення постійної або шанованої частини суспільства, системи чи організації, наприклад: інституціоналізація державного управління системою зайнятості населення як національної системи, яку контролює держава [19].

Основні риси, які виділені науковцями при визначенні понять, ми представимо у табл. 1 [20].

Таблиця 1

Зміст понять “інституціоналізація” та “інституалізація”

Інституціоналізація	Інституалізація
1) утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; 2) процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; 3) процес конституювання (утворення) соціальних інститутів	1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає сумісних організованих дій; регулювання спільних цілей; 2) поява соціальних норм і правил у ході стихійної соціальної взаємодії, яка здійснюється методом проб і помилок; 3) поява процедур, пов'язаних із нормами і правилами; 4) інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування; 5) встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування в окремих випадках; 6) створення системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту

Проаналізувавши зміст понять, ми робимо висновок, що “інституалізація” та “інституціоналізація” є тотожними поняттями.

Доцільно розглянути думку С. Довгого, що інституціоналізація є об'єктивно обумовленим перманентним процесом, націленим на те, щоб постійно приводити поточні завдання інституцій у відповідність до суспільних потреб. З огляду на це, утворені на сьогодні інститути ніколи не залишаються незмінними, адже це суперечить принципу розвитку політичної системи і перспективам розвитку суспільства загалом [21].

В. Онікієнко зазначає, що “формування інституціонального середовища в країні відбувалося практично в спонтанному режимі, без необхідного взаємозв'язку між державою, регіонами, підприємцями, наслідком чого було зростання безробіття, поглиблення диференціації та зниження реальних доходів населення, соціальна невдоволеність окремих верств населення” [22].

Процес інституалізації пов'язаний зі складною системною трансформацією, по-різному реалізується у межах нормативної, організаційної і комунікативної форм суспільних інституцій.

На сьогодні постійно залишається поза увагою те, наскільки складними є інституційні системи, зокрема: а) взаємозв'язок інститутів; б) принципова неоднорідність їхнього складу. Інститути не перебувають у взаємній ізоляції, між ними існує взаємодія, саме через це недопустимим є проведення серйозних змін в одній сфері, не беручи до уваги можливі наслідки в решті галузей.

Резюмуючи вищезазначене, зауважимо, що інституціоналізацію можна розглядати в кількох аспектах. Вужче трактування інституціоналізації вказує на те, що вона є формалізацією, організацією і легалізацією відносин у суспільстві. У ширшому значенні інституціоналізацію вважають типізацією взаємодії осіб, будь-якої (формальної або неформальної) організації їхньої діяльності.

Організаційний зміст інституту державного управління системи зайнятості населення полягає у практичній діяльності спеціалізованих суб'єктів профілактики безробіття, в ролі яких нами розглядаються державна служба зайнятості, Міністерство праці та Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

Організаційне середовище (англ. organizational environment) – сукупність внутрішніх та зовнішніх ситуаційних факторів діяльності органів публічного управління. До групи внутрішніх належать організаційно-функціональна структура, технології діяльності, корпоративна культура, матеріальне середовище та засоби праці. Зовнішнє організаційне середовище містить елементи, які розміщені за межами організації, але суттєво впливають на неї. Воно поділяється на загальне середовище та середовище завдань.

До першого належать елементи політико-правового, соціально-культурного, демографічного, екологічного впливу, до другого – цілі діяльності, ресурси, потреби та запити споживачів публічних послуг.

Організаційно-функціональна структура органу публічного управління визначається межами встановленої компетенції у здійсненні функцій державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [23].

Організація в державному управлінні – ефективний розподіл різних функцій управління між спеціалізованими органами влади, тобто їх функціональна спеціалізація [24].

Цілісна система державного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії).

У системі державного управління зайнятістю населення керуючою системою (суб'єктом управління) ми визначаємо Державну службу зайнятості України (далі – ДСЗУ), яка має одночасно подвійне підпорядкування – є виконавчою дирекцією Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та структурною одиницею Міністерства праці, а з березня 2020 р. – Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Своєю чергою, об'єктом управління (керованою системою) є система зайнятості населення та ринок праці.

У своїй монографії “Ринок праці України і державна служба зайнятості в умовах динамічних змін: матеріали досліджень” Ю. Маршавін до інститутів ринку праці, зокрема, зараховує:

– Верховну Раду України, Президента України, Уряд України, Міністерство праці та соціальної політики України;

– законодавство про зайнятість та соціальне страхування на випадок безробіття, трудове право;

– правові норми та підзаконні акти, що регламентують діяльність на ринку праці підприємств, страхового фонду на випадок безробіття, державної служби

зайнятості та інших трудових посередників, органів виконавчої влади, профспілок, організацій роботодавців;

- Державну службу зайнятості, її регіональні та місцеві органи;
- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування

України на випадок безробіття.

Не втрачає актуальності потреба суттєво вдосконалити діяльність ДСЗУ та зробити її мобільною сервісною службою на ринку праці. З огляду на це, необхідне виваженіше обґрунтування напрямів та механізмів покращення або реорганізації владного органу, що займається реалізацією державної політики у сегменті зайнятості громадян.

Таку зайнятість держава забезпечує, проводячи активну соціально-економічну політику, спрямовану на те, щоб задовольнити потребу у добровільному виборі типу діяльності, стимулювати, створювати нові робочі місця та розвивати підприємництво.

Необхідність підвищення ефективності діяльності державної служби зайнятості України назріла вже давно. З огляду на це, науковцями та практиками пропонувалися різні рекомендації з удосконалення її діяльності, а також підходи щодо її реформування.

Інституційне середовище є важливою складовою державного управління системою зайнятості населення. У цьому процесі приймають участь такі державні органи:

- 1) Верховна Рада України – ухвалює законодавчі акти, якими регулюється працевлаштування та зайнятість громадян;
- 2) Кабінет Міністрів України – здійснює координацію діяльності центральних виконавчих структур, прийняття нормативних актів у межах реалізації політики у сфері зайнятості та сприяння влаштуванню громадян на роботу;
- 3) Міністерство соціальної політики України, а з березня 2020 р. – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України – як головний орган у структурі центральних органів виконавчої влади у реалізації державної політики зайнятості населення та трудової міграції.

ДСЗУ було створено в грудні 1990 р. згідно з Постановою Кабінету Міністрів Української РСР “Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР” № 381 від 21.12.1990 р., коли діюча тоді служба працевлаштування була перебудована на спеціалізовану службу, завданням якої було комплексно вирішувати питання щодо регулювання зайнятості, професійної орієнтації, працевлаштування, соціальної підтримки тимчасово непрацюючих осіб.

На сучасному етапі інституціональні основи (формальна складова) діяльності державної служби зайнятості визначено:

- 1) Законом України “Про зайнятість населення” № 5067-VI від 05.07.2012 р., у розділі III якого визначено, що державну політику у сфері

зайнятості населення та трудової міграції здійснює Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, що має свої територіальні органи, які є юридичними особами публічного права. Фінансування діяльності здійснюється за кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [25];

2) Законом України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, у якому визначено, що функції виконавчої дирекції Фонду виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, та його територіальні органи. Постанови Правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття є обов'язковими для виконання, зокрема всіма страхувальниками та застрахованими особами, яких воно стосується [26];

3) відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, управління фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюють правління та виконавчі дирекції страхових фондів, які забезпечують визначені законами конкретні види соціального страхування, забезпечують виконання рішень правління.

Виконавча дирекція є підзвітною правлінню аналізованого фонду та здійснює діяльність від імені страхового фонду в межах та порядку, що визначаються його статутом та положенням про виконавчу дирекцію, яке затверджується правлінням страхового фонду. Керівник виконавчої дирекції належить до складу правління страхового фонду з правом дорадчого голосу. Робочими органами виконавчої дирекції є її управління, відділення, страхові каси тощо, визначені законами за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування [27];

4) Указом Президента України “Про Державну службу зайнятості України” № 19/2013 від 16.01.2013 р., згідно з яким 22 травня 2013 р. було створено Державну службу зайнятості України, затверджено Положення про Державну службу зайнятості України, визначено, що нова служба є правонаступником відповідних органів державної служби зайнятості, яку Кабінет Міністрів України повинен був припинити. Цим же указом внесено зміни до розділу II та пункту 12 розділу IV Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 р., доповнено абзацом такого змісту: “Державна служба зайнятості України”. Хочемо окремо звернути увагу на те, що Указ Президента України нині є чинним. Однак нова Державна служба зайнятості України після створення проіснувала недовго. 11 липня 2013 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Питання Державної служби зайнятості” № 565, згідно з якою було утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби зайнятості, а

Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики приєднано до Державної служби зайнятості (далі – ДСЗ). Згідно з додатком до цієї Постанови було створено Управління Державної служби зайнятості в обласних та районних центрах [28]. Однак фактично цього не відбулось. Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення” № 90 від 05.03.2014 р., де зазначено, що “з метою підвищення ефективності державного управління у сфері зайнятості населення та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” було ліквідовано Державну службу зайнятості. Також визначено, що *Державна служба зайнятості* як централізована система державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, є правонаступником Державної служби зайнятості. Також зазначено, що до внесення змін до Законів України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” та “Про зайнятість населення” органи державної служби зайнятості продовжують виконувати завдання та функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, а також функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття і фінансуються за кошти і в межах коштів, передбачених у бюджеті Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття [29]. Разом із ліквідацією Державної служби зайнятості України працівники державної служби зайнятості втратили і статус державних службовців. Цікавим є той факт, що Указом Президента було створено Державну службу зайнятості України, а Постановою Кабінету Міністрів України ліквідовано Державну службу зайнятості. За даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України, 24 грудня 2014 р. її було припинено. Наголошуємо на тому, що Державна служба зайнятості України існувала лише на папері, паралельно з державною службою зайнятості, і, фактично, не виконувала функції, передбачені Указом. В контексті нашого дослідження важливим є те, що залишилась існувати *Державна служба зайнятості*;

5) Указом Президента “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 р., де в розділі “Центральні органи влади” є такий орган, як Державна служба зайнятості, а в розділі IV. “Центральні органи виконавчої влади”, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, визначено, що діяльність Державної служби зайнятості України спрямовується через Міністра соціальної політики України [30].

Знову звертаємо увагу на те, що Державна служба зайнятості України ліквідована, але цей указ є дійсним і з 2014 р. до нього змін не вносилось;

б) також була спроба зміни організаційно-правової форми та перетворення ДСЗУ в Національне агентство зайнятості. Концепцію такого реформування презентував Міністр соціальної політики України 25 червня 2015 р. на Міжнародній науково-практичній конференції “Ринок праці України: європейський вимір”. Початок роботи Національного агентства зайнятості на базі ДСЗУ був запланований на 1 січня 2016 р. Але через недостатню обґрунтованість задуманих перетворень реформування не було здійснено. Вже, коли обговорювалася ідея реорганізації, у спеціалістів були сумніви щодо її доречності, проте була відзначена потреба у зміні в роботі служби зайнятості;

7) наступним кроком “реформування” Державної служби зайнятості було видання Наказу Міністерства соціальної політики України № 1543 від 15.12.2016 р., яким затверджено Положення про *державну* службу зайнятості (далі – Положення), але, не враховуючи, що в назві зазначено “*державну*”, згідно з п.1 Положення знов з’являється така установа, як *Державна* служба зайнятості, яка є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України [31]. Служба складалась із Центрального апарату служби, регіональних та базових центрів зайнятості, Інституту підготовки кадрів *Державної* служби зайнятості України, професійно-технічних навчальних закладів *Державної* служби зайнятості, які визначені як юридичні особи публічного права. Однак цей наказ втратив чинність на підставі Наказу Міністерства соціальної політики України “Про затвердження Положення про *державну* службу зайнятості” № 945 від 14.06.2019 р. [32]. На нашу думку, єдиною суттєвою зміною в цьому наказі було те, що замість Центрального апарату в службі, знов з’явився Державний центр зайнятості. Це положення є дійсним.

Водночас у цього документа є низка суттєвих недоліків:

1. Він не містить визначеної мети, з якою створена Державна служба зайнятості. У положеннях міститься інформація щодо організаційної структури установи, посадових інструкцій керівних кадрів, розподілу повноважень між її закладами на різних рівнях, організаційних моментів її роботи (фінансового забезпечення, умов оплати праці, атестації тощо). Проте не визначено головне – яка мета створення цієї служби. Це вкрай важливо, адже визначена мета сприяє окресленню ролі такої організації в суспільстві, визначенню вагомості її роботи та відповідальності за рівень її ефективності. Положення можна вважати внутрішнім документом, який повинен не реалізовувати державну політику зайнятості, а забезпечити власне комфортне існування, і підтвердженням такого висновку слугує наступне зауваження.

2. Він не містить викладу функцій та прав ДСЗ, хоча є розділ II, який називається “Завдання, функції та права Служби”. Відповідно до пункту 5 розділу I Положення зазначено, що Фонд забезпечує фінансування діяльності вказаної служби та реалізацію нею законодавчо прописаних завдань і функцій. Але, з огляду на те, наскільки важливим є цей документ для ефективної

організації роботи Державної служби зайнятості, саме він повинен містити вичерпний перелік чітко прописаних та деталізованих завдань і функцій. Відповідно до правил формування Положення, потрібне визначення цілей структури. Згідно з цілями окреслюються завдання, а тоді, залежно від кожного завдання, визначаються функції. Якщо ст. 22 Закону України “Про зайнятість населення” допускає, що завдання та функції будуть викладені у довільному порядку, то у Положенні мають бути здійснені їхня систематизація та розширення. Окрім того, доцільно зауважити, що зазначений вище закон ніяк не відображає рівень динамізму та новизни процесів, які тривають на сьогодні у сфері зайнятості та на ринку праці, що за умови відкритості економіки та побудови інформаційного суспільства переживають стрімкі зміни.

3. Робота державної служби, якою здійснюється політика у сфері зайнятості, повинна не виходити за межі тих стратегій та завдань, що втілюються в Україні. Сучасний етап розвитку України характеризується приєднанням до процесу, за якого втілюються Глобальні цілі сталого розвитку. Було проведено розробку Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р., які затвердила Міжвідомча робоча група високого рівня з питань організації процесу впровадження цілей сталого розвитку в Україні. Вони містять низку завдань, що пов’язані з занятістю. Ціль 8 – “Гідна праця та економічне зростання” – безпосередньо пов’язана з ринком праці та зайнятістю, в її межах окреслено рівень основних показників у сфері зайнятості.

Ці завдання безпосередньо дотичні до роботи, яку здійснює Державна служба зайнятості України, а тому перелік функцій цього органу має їх відображати;

8) 5 грудня 2019 р. було прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції” № 341-IX [33], на виконання якого була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо передачі окремих повноважень від Міністерства соціальної політики до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства у сфері зайнятості населення” № 206 від 03.03.2020 р. [34], що набула чинності 12 березня 2020 р. Відповідно до положень цієї постанови, враховуючи нові пріоритети державної політики, питання державного управління системою зайнятості населення є складовою економічної, а не соціальної політики. Також цією постановою, шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, знищується поняття “державна служба зайнятості”. Залишається лише “Державний центр зайнятості”. Водночас не внесено змін до Наказу Міністерства соціальної політики України “Про затвердження Положення про державну службу зайнятості” № 945 від 14.06.2019 р., відповідно до якого діяльність Державної служби зайнятості спрямовується та координується Міністерством соціальної

політики України, а Державний центр зайнятості є головною установою служби. Нове положення досі не затверджено. З огляду на наведені колізії, в законодавстві виникає питання легітимності діяльності установи.

Важливе завдання, яке мають органи державного управління в сфері зайнятості населення, полягає у тому, щоб формувати державну політику зайнятості, суть якої проявляється, коли нею починає здійснюватися управлінська діяльність, якою можна досягти вирішення наявних проблем, що мають суспільство і держава. Саме через політику зайнятості уможливується визначеність системи пріоритетів втручання держави до економіки і соціальної сфери держави, даючи можливість обґрунтованого розрізнення цілей державного управління та засобів їх реалізації. Проте кожен етап суспільного розвитку пов'язаний із певною концепцією зайнятості, адже нею висвітлюються процеси суспільної життєдіяльності.

Сучасна державна політика зайнятості закріплена у ст. 15 Закону України "Про зайнятість населення" № 5067-VI від 07.05.2012 р. і ґрунтується на таких принципах:

- 1) пріоритетності забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості в процесі реалізації активної соціально-економічної політики держави;
- 2) відповідальності держави за формування та реалізацію політики у сфері зайнятості населення;
- 3) забезпечення рівних можливостей населення у реалізації конституційного права на працю;
- 4) сприяння ефективному використанню трудового потенціалу та забезпечення соціального захисту населення від безробіття.

Пріоритетний напрям удосконалення державного управління системою зайнятості населення – здійснення детального аналізу стану зайнятості, що не треба розглядати як феномен повністю соціального спрямування, який призводить до інтересу лише з позиції обсягу безробіття, його професійних аспектів, а суттєво глибше, оскільки структурну економічну кризу потрібно розуміти як кризу структури зайнятості, що існує у межах народного господарства держави. При тривалому кризовому скороченні виробництва та за умови, що відбуваються прогресуючі інфляційні процеси, проблема, пов'язана з аналізом та прогнозуванням зайнятості населення, для органів державного управління стає важливою умовою для того, щоб ефективно розробити обґрунтовану комплексну систему заходів, спрямованих на те, щоб вирішити проблеми у сфері зайнятості.

Цим уможливується виявлення змісту і тенденцій наявних процесів та здатність вчасно їх коригувати.

Відомим є факт, що ДСЗ залежить від системи соціального страхування у разі безробіття, яка, свого часу, зазнає розвитку залежно від того, наскільки ефективною є економічна та податкова політика. Але, враховуючи поточні тенденції розвитку ринку праці, доцільно зазначити, що статусу безробітного і

всім тим правам, якими наділяється особа, зареєстрована як безробітна, надається значення транзиту, а не пасивної можливості споживати “страхові блага”. Допомога безробітним – тільки підтримка тоді, коли людина перебуває у стані активної дії й адаптування до нових умов, які диктує ринок праці. З цієї причини “відпочивання” на обліку в службі зайнятості є не лише не доцільним, а й не вигідним.

Якщо розглядати проблеми, які пов’язані з діяльністю ДСЗ, то, насамперед, це низькі умови праці та оплата, які пропонує роботодавець. Так само вагома проблема для легальної зайнятості полягає у зацікавленості роботодавців та й згоді самих робітників на неформальну працю або неналежне оформлення трудових відносин чи заміні трудових відносин на цивільні та господарські. Зважаючи на те, що Державна служба зайнятості стимулює лише легальну зайнятість, самими суб’єктами ринку праці не завжди підтверджується тотожність намірів, звертаючись до служби. З огляду на це, існує певна неузгодженість між заявами підприємців про важливість людей і реальним створенням належних умов для легальної праці з достойною заробітною платнею.

В. Костириця та Т. Бурлай зазначають, що стосовно України доцільно визнати, що дієва політика прогнозування і врегулювання дисбалансів у неї впродовж останніх 5 – 6 років практично відсутня. Аналізуючи стан нинішнього ринку праці України, автори свідомо не використовують термін “сучасного”, зважаючи, що впродовж останніх 10 – 15 років цей ринок стає дедалі відсталим (як за якістю його інститутів, так і за параметрами якості робочих місць, зайнятості, продуктивності праці, технічного оснащення), фактично демонструючи тенденцію деградації під час нових, лише “паперових” реформ [35].

Нинішнє становище ринку праці України можна сформулювати через циклічну триаду “політики – песимізму – популізму”, що врешті призводить до того, що у підприємців зникає мотивація до створення якісних та офіційних робочих місць, а у робітників, насамперед потенційних, зникає мотивація виходу на цей ринок для того, щоб працевлаштуватися. Замість того, щоб запровадити реальні й ефективні реформи у сфері зайнятості та створити через співпрацю держави та бізнесу нові заходи, що передбачають активну політику ринку праці, шукається винний, а уся відповідальність за стан ринку праці перекладається на ДСЗ, систематично майже через пів року проголошуються вимоги до її реформування.

Насправді влада донедавна не розробила чітку та виважену політику щодо забезпечення зайнятості в Україні, встановлення балансу між попитом та пропозицією на ринку праці національного та регіонального рівня, припинення процесу, що супроводжується пониженням якості та скороченням робочих місць, їх детінізації (про що свідчать дані I півріччя 2019 р., 21% українського населення 15 – 70-річного віку працювали неофіційно на внутрішньому ринку). Відбувся

масштабний відтік робітників за кордон (за підсумками експертів, він становить 4 – 10 млн громадян).

І минулим, і попереднім урядом так і не було створено умов, якими б керували економічні, а не директивні засади, сприяючи підвищенню заробітної платні в діючому та бюджетному економічному секторі, а також вирішенню проблеми погашення боргу з виплати заробітної платні (насамперед це стосується державних підприємств), яка на початок березня 2020 р. становила 3 млрд 19,8 млн грн, а отже, упродовж останніх шести років зросла у 4 рази (на початку 2014 р. – 753,0 млн грн).

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, інституціональні засади державного управління системою зайнятості населення України – це процес, який полягає у визначенні і закріпленні соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведенні їх у систему, здатну діяти в напрямку послаблення негативного впливу безробіття шляхом виявлення, усунення і нейтралізації причин і умов безробіття. Результатом цього процесу є створення інституту державної служби зайнятості.

Проведення аналізу дає змогу виявити в Україні недосконале інституціональне середовище зайнятості та ринку праці. Насамперед воно пов'язане з існуючими колізіями в законодавчій системі, недоліками, які має чинне Положення про державну службу зайнятості в Україні, відсутністю чіткої окресленої стратегії розвитку.

Чітко не сформована мета, розгорнений виклад завдань та функцій Державної служби зайнятості, зокрема тих, які передбачають урахування нових тенденцій і реалій зайнятості та ринку праці, надають законодавчим нормам стосовно зайнятості формальності, які не забезпечують ефективну діяльність служби, не заохочують шукати нові форми співпраці ні потенційних працівників, ні роботодавців.

Отже, на перше місце ми ставимо необхідність приведення законодавства, що регулює діяльність Державної служби зайнятості, у відповідність до міжнародних норм, усунення існуючих колізій.

Наступний крок повинен полягати у:

– вивільненні в органів державного управління в галузі зайнятості населення обов'язків, які для них невластиві на таких рівнях, як національний, регіональний та місцевий і, водночас, в зверненні уваги на забезпечення населення тими державними послугами у галузі зайнятості, які стають затребуваними тоді, як формуються об'єктивні процеси розвитку ринку праці при реформуванні, якого зазнає національна економічна система;

– впровадженні, зокрема механізмами програм державно-приватного партнерства, які націлені на те, щоб зберегти існуючі і створити нові робочі місця, підтримати зайнятість молодих людей, працевлаштувати українців, що є трудовими мігрантами, які повернулися до внутрішнього ринку праці;

– переосмисленні інституційного значення та підвищенні рівня ефективності державної служби зайнятості, а отже, акцентуванні її роботи на

проведенні заходів політики зайнятості активного, а не пасивного типу, наданні якісного обслуговування для роботодавців, посиленні її співпраці із закладами професійно-освітнього спрямування, певних досягненнях у межах бюджетних програм.

Проте реальні зміни у системі управління, зважаючи на всі зміни, можливі тільки при застосуванні комплексного інтегрального підходу під час формування структури управління. Будь-які зміни умов роботи системи управління зайнятостю не забезпечать бажаний результат, якщо не врахувати здатність системи саморегулюватися, узгоджуватися з управлінськими методами, які використовуються.

Список використаної літератури

1. Інститути, інституційні зміни та функціонування економіки // *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1990. P. 22.
2. König R. *Soziologie in Deutschland. Begründer/Verächter/Verfechter // Wissenschaft und Bildung im Deutschland*. 1988. Vol. 11. Issue 4. P. 217.
3. Malinowski B. A. *Scientific Theory of Culture*. Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1944. P. 150.
4. Бурдо О.-Л. // *Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона* : в 86 т. Т. 82. Санкт-Петербург, 1890 – 1907.
5. Кейнс Дж. М. *Общая теория занятости, процента и денег*. Москва : Гелеос АРМ, 1999. 352 с.
6. Маршалл А. *Принципы политической экономии* : в 3 т. Москва : Прогрес. Т. 1, 1983. 633 с.; Т. 2, 1984. 304 с.; Т. 3, 1984. 343 с.
7. Williamson O. E. *The economic institution of capitalism*. New-York ; London : Routledge, 1985. P. 4.
8. Phan T., Hansen E., Price D. *The public employment service in a changing labour market*. Geneva : International Labour Office, 2001. P. 22.
9. Бутко М. П. *Інституціональне ядро функціонування регіонального економічного простору в умовах децентралізованого управління: європейський досвід та уроки для України // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2018. № 1 (5). С. 7—11.
10. Гончарова С. Ю., Осадча Ю. В. *Аналіз інституційного середовища вітчизняного ринку праці*. URL : <http://repository.hneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/4735>; Дубич К. В. *Trends of labor market tinnization in Ukraine // Virtus: Scientific Journal / ed. in-Chief M. A. Zhurba*. 2017. February. Issue 11. P. 133—145.
11. Маршавін Ю. М. *Ринок праці України і державна служба зайнятості в умовах динамічних змін: матеріали досліджень*. Київ : Альтпрес, 2011. 484 с.
12. Лібанова Е. М. *Проблеми розвитку ринку праці в контексті соціальної політики України, загроз та викликів ХХІ століття // Лібанова Е. М. Ринок праці та зайнятість населення*. Київ : ППК ДСЗУ, 2012. С. 22.
13. Novak-Kalyayeva L. *Procesy instytucjonalne w dziedzinie praw człowieka i perspektywy globalnej humanizacji społeczeństwa: osiągnięcia i wyzwania XXI wieku // Nowe wyzwania i rozwiązania w powszechnym systemie ochrony praw człowieka T. 1 / red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak. Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2018. S. 350—367.*

14. Ефективність діяльності державної служби зайнятості: концептуальні засади та практичні аспекти : кол. моногр. / [В. М. Петюх, Л. В. Щетініна, Л. М. Фокас, Т. В. Вонберг, Т. Г. Кицак] ; за наук.ред. д. е. н., проф. В. М. Петюха. Київ : КНЕУ, 2015. 175 с.
15. Калініна С. П. Ринок праці і зайнятість: теоретико-методологічний аспект : монографія. Донецьк : ДонНУ, 2005. 227 с.
16. Ковбасюк С. В. Сучасна інтерпретація поняття “інституціоналізація” // Актуальні проблеми держави і права. 2009. № 50. С. 178.
17. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуненко (співголова) [та ін.], 2011. С. 258—261.
18. Державне управління : підручник : у 2 т. Т. 2 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. С. 366.
19. Cambridge Dictionary. URL : <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/institutionalization> (date of using: 18.04.2020).
20. Енциклопедія державного управління... С. 264, 265.
21. Довгий С. В. Особливості інституціоналізації політичної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси”. Одеса, 2007. С. 11.
22. Онікієнко В. В. Ринок праці та соціальний захист населення України: ретроаналіз, проблеми, шляхи вирішення : [наук.-аналіт. моногр.]. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2013. С. 11—29.
23. Енциклопедія державного управління... С. 413.
24. Там само. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. 2011. С. 416, 417.
25. Про зайнятість населення : Закон України № 5067-VI від 07.05.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 10.03.2020).
26. Про загальнообов’язкове соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України № 1533-III від 02.03.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14> (дата звернення: 10.03.2020).
27. Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування : Закон України № 16/98 ВР від 14.01.1998 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.03.2020).
28. Питання Державної служби зайнятості України : Постанова Кабінету Міністрів України № 565 від 11.07.2013 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-2013-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2020).
29. Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення : Постанова Кабінету Міністрів України № 90 від 05.03.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2014-%D0%BF#n12> (дата звернення: 10.03.2020).
30. Там само.
31. Положення про державну службу зайнятості : Наказ Міністерства соціальної політики України № 1543 від 15.12.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1723-16> (дата звернення: 30.04.2020).

32. Там само.

33. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції : Закон України № 341-IX від 05.12.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-20> (дата звернення: 10.03.2020).

34. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо передачі окремих повноважень від Міністерства соціальної політики до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства у сфері зайнятості населення : Постанова Кабінету Міністрів України № 206 від 03.03.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/206-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2020).

35. Костриця В. І., Бурлай Т. В. Дисбаланси і дивергенція у сфері зайнятості: підходи ЄС та України до їх подолання // Український соціум. 2020. № 1 (72). С. 99, 100.

Статтю подано: 18.05.2020

Статтю схвалено: 22.06.2020

Serohina Natalia Oleksiivna

dr. of Law, Associate Professor

Ukrainian State Employment Service Training Institute

ORCID: 0000-0002-4491-4723

e-mail: natali_seryogina@ukr.net

INSTITUTIONAL PROCESSES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EMPLOYMENT: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Problem setting. The state of the national labor market is characterized by an extremely acute crisis. Its essence is that there is no balance in the field of public administration of the population employment system. In particular, as always, national governments and international structures draw the attention to the imbalance of labor markets, as an important determinant of socio-economic development and a multidimensional problem of public administration policy. Due to globalization, digitalization, demographic change, migration, etc., the problem of public administration in the field of population employment became significantly relevant in recent years, which has a strong impact on the state of the world and national labor markets. The importance of labor market institutions is critical for overcoming imbalances in the employment sector – this is clear from global and, including European experience. Now it is necessary for domestic state policy to comprehend and adapt such experience, as in recent years there have been significant conceptual and practical differences between the institutional approaches used by Ukraine and the European Union concerning how to develop labor and social relations.

The effectiveness of the population employment system which is conducted by public administration at the current stage of development of the country – a qualitative indicator of the effectiveness of public policy in the socio-economic sphere, its level directly determines the current state of the domestic economy. The structure of employment and the level of its efficiency, which had a direct connection with various sectors of the economy, the phenomena of illegal labor migration and shadow employment, still remain problems of the labor market. The inefficiency of the structure of public administration of the population employment system is a reflection of the model of economic development, which is based on cheap

workforce. Thus, in connection with the current state of the Ukrainian economy, public administration bodies must develop a very prudent employment policy, because only positive changes in public administration of the employment system, including the possibility of free movement of labor, which stimulates structural change, can assist the country to emerge from the crisis and revive economic growth.

Recent research and publications analysis. Many researches by both domestic and foreign authors are dedicated to the analysis of the institutional environment of the employment system and the labor market. Analysis of employment legislation and its impact on the labor market, the activities of employment services in the world is presented in researches of such foreign authors as J. Keynes, A. Marshall, O. Williamson, Fan Tui, E. Hansent and D. Price others.

Among the domestic authors who researched this issue can be identified scientific achievements of M. Butka, S. Goncharova, Yu. Marshavina, E. Libanova, L. Novak-Kalyaeva, V. Petyukha, L. Shchetinina, L. Fokas, T. Vonberg, T. Kitsak, S. Kalinina and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The diversity of modern institutional research, however, leaves unanswered a number of important issues for modern state policy of Ukraine - the institutional foundations of public administration of the population employment system of Ukraine. Paying tribute to the conducted researches, many important problems of institutional restructuring of the domestic labor market in the context of the social crisis and the destruction of the regional economic space remain unresolved.

Paper main body. The interaction of individuals in society is regulated by numerous social organizations and regulations. In other words, the activity of each person is institutionalized. Institutionalization is mainly understood as the formalization of social relations, the transition from informal relations and unorganized work to the formation of organizational structures, which were characterized by a clear hierarchy of power. The process of institutionalization also means that the activities of people and their relationships will be regulated, legally legalized organizational structures, if it is necessary and possible.

The process of institutionalization is associated with a complex systemic transformation, differently implemented in the normative, organizational and communicative forms of social institutions.

At the present stage, the institutional basis (formal component) of the state employment service is determined:

1) The Law of Ukraine "On Population Employment" № 5067-VI of 05.07.2012, in its section III it is determined that the state policy in the field of population employment and labor migration is carried out by the Central Executive Body, which implements the state policy in the field of population employment and labor migration, which has its own territorial bodies that are legal entities under public law. Financing of activity is carried out at the expense of means of Fund of the Obligatory State Social Insurance of Ukraine in Case of Unemployment;

2) The Law of Ukraine "On Compulsory State Social Insurance in Case of Unemployment" stipulates that the functions of the executive directorate of the Fund are performed by the central executive body implementing state policy in the field of population employment and labor migration, and its territorial bodies;

3) In accordance with the Fundamentals of the legislation of Ukraine concerning compulsory state social insurance, the management of funds of compulsory state social insurance

is carried out by the boards and executive directorates of insurance funds, which ensure defined by laws specific types of social insurance, the implementation of board decisions;

4) The Decree of the President of Ukraine “On the State Employment Service of Ukraine” № 19/2013 of January 16, 2013 approved the Regulations on the State Employment Service of Ukraine, determined that the new service is the successor of the relevant bodies of the state employment service. The same Decree amended Section II and Clause 12 of Section IV of the Scheme of Organization and Interaction of Central Executive Bodies of the Decree of the President of Ukraine “On Optimization of the System of Central Executive Bodies” № 1085/2010 of December 9, 2010, supplemented by the following paragraph: “State Employment Service of Ukraine”. We would like to draw special attention to the fact that the Decree of the President of Ukraine is currently in force. However, the new “State Employment Service of Ukraine” did not last long after its creation. On July 11, 2013, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Issues of the State Employment Service” №565 was adopted, according to it territorial bodies of the State Employment Service were established as legal entities under public law, and the State Employment Center of the Ministry of Labor and Social Policy was merged with the State Employment Service. According to the appendix to the Resolution, departments of the State Employment Service was established in regional and district centers. However, in fact this did not happen. The Resolution expired on the basis of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some Issues of Public Administration in the Field of Employment” № 90 of March 5, 2014, which states that “in order to improve public administration in the field of population employment and optimize the system of central executive bodies “the state employment service” was liquidated. It was also determined that the state employment service as a centralized system of state institutions, its activities are directed and coordinated by the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture, is the successor of the State Employment Service. Along with the liquidation of the State Employment Service of Ukraine, employees of the State Employment Service also lost the status of civil servants. It is interesting that the Presidential Decree established the State Employment Service of Ukraine, and the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine abolished the State Employment Service;

5) Presidential Decree “On Optimization of the System of Central Executive Bodies” № 1085/2010 of 09.12.2010, where in the section “Central authorities” there is such a body as the “State Employment Service”, and in section IV the central executive bodies, which activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the relevant members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, determine that the activities of “the State Employment Service of Ukraine” are directed through the Minister of Social Policy of Ukraine.

We would like to draw your attention to the fact that “the State Employment Service of Ukraine” was liquidated, but this Decree is valid and was not amended since 2014;

6) There was also an attempt to change the organizational and legal form and transform the SESU into the National Employment Agency. The concept of such reform was presented by the Minister of Social Policy of Ukraine on June 25, 2015 at the International Scientific and Practical Conference “Labor Market of Ukraine: European Dimension”. The work of the National Employment Agency on the basis of the SESU was scheduled to start on January 1, 2016. However, due to the lack of substantiation of the planned reforms, no reforms were carried out. Even while discussing the idea of reorganization, experts had doubts about its relevance, but noted the necessity for change in the work of the employment service;

7) The next step in “reforming” the state employment service was the issuance of the Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine № 1543 of 15.12.2016, which approved the

“Regulations on the State Employment Service”, but not taking into account that the title mentions “state”, according to item 1 of the Regulation such institution as “State employment service” which is the centralized system of the state institutions which activity is directed and coordinated by the Ministry of Social Policy of Ukraine again appears. The Service consisted of the Central Office of the Service, Regional and Basic Employment Centers, the Ukrainian State Employment Service Training Institute, vocational schools of the State Employment Service, which are defined as legal entities under public law. However, this Order expired on the basis of the Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine “On approval of the Regulations on the State Employment Service” № 945 of June 14, 2019. In our opinion, the only significant change in this order was that instead of the Central Office in the service, the State Employment Center reappeared. This provision is valid;

8) On December 5, 2019, the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Formation of State Policy in the Sphere of Labor, Labor Relations, Employment and Labor Migration” № 341-IX was adopted, pursuant to it the Resolution was adopted Of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 206 of March 3, 2020 “On Amendments to Certain Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine Concerning the Transfer of Certain Powers from the Ministry of Social Policy to the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture in the Field of Employment population”, which entered into force on March 12, 2020. In accordance with the provisions of this Resolution, taking into account the new priorities of public policy, the issue of public administration of the employment system is a component of economic rather than social policy. Also, this resolution, by amending the existing regulations, destroys the concept of “public employment service”. Only the State Employment Center remains. At the same time, no changes were made to the Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine “On approval of the Regulations on the State Employment Service” № 945 of June 14, 2019, according to it the activities of the State Employment Service are directed and coordinated by the Ministry of Social Policy of Ukraine. is the main institution of the service. The new provision has not yet been approved. In connection with these conflicts in the law there is a question of legitimacy of the institution.

Conclusions of the research and prospects for further researches. Institutional principles of public administration of the population employment system of Ukraine are a process that consists in defining and consolidating social norms, rules, statuses and roles, bringing them into a system capable of acting to reduce the negative impact of unemployment by identifying, eliminating and neutralizing the causes and conditions of unemployment. The result of this process is the creation of an institute of state employment service.

The analysis makes it possible to identify in our country an imperfect institutional environment for employment and the labor market. First of all, it is related to the existing contradictions in the legislative system, the shortcomings of the current regulations on the state employment service in Ukraine, and the lack of a clearly defined development strategy.

A clearly defined goal, a detailed presentation of the tasks and functions of the state employment service were not formed, in particular those that take into account new trends and realities of employment and the labor market, provide employment legislation with formalities that do not ensure effective activity of service, does not encourage new forms of cooperation of neither potential employees nor employers.

Key words: public administration; institutionalization; state employment service; employment; labor market; contradictions in legislation.

References

1. Instytuty, instytutsiyni zminy ta funktsionuvannya ekonomiky. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 22 [in Ukrainian].
2. König, R. (1988). Soziologie in Deutschland. Begründer/Verächter/Verfechter. *Wissenschaft und Bildung im Deutschland*, Vol. 11, Issue 4, pp. 217-217.
3. Malinowski B. (1944). *A Scientific Theory of Culture*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press. pp. 150.
4. Byurdo, O.-L. (1890 – 1907). *Éntsyklopedycheskyy slovar Brokhauza i Efrona*. (Vol. 82). Sankt-Peterburg [in Russian].
5. Keynes, Dzh. M. (1999). *Obshchaya teoriya zanyatosty, protsenta y deneh*. Moskva: Heleos ARM. 352 p. [in Ukrainian].
6. Marshall, A. (1983 – 1984). *Pryntsyppy polytycheskoy ũkonomyy*. Moskva: Prohres. Vol. 1, 633 p.; Vol. 2, 304 p.; Vol. 3, 343 p.
7. Williamson, O. E. (1985). *The economic institution of capitalism*. New York ; London: Routledge. P. 4.
8. Phan, T., Hansen, E., Price, D. (2001). *The public employment service in a changing labour market*. Geneva: International Labour Office. pp. 22.
9. Butko, M. P. (2018). Instytutsionalne yadro funktsionuvannya rehionalnoho ekonomichnoho prostoru v umovakh detsentralizovanoho upravlinnya: yevropeyskyy dosvid ta uroky dlya Ukrayiny. *Publichne administruvannya: naukovy doslidzhennya ta rozvytok*, № 1 (5), pp. 7-11 [in Ukrainian].
10. Honcharova, S. Yu., Osadcha, Yu. V. (2020). *Analiz instytutsiynoho seredovyshcha vitchyznyanoho rynku pratsi*. URL : <http://repository.hneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/4735>; Dubych, K. V. (2017). Trends of labor market tinnization in Ukraine. *Virtus: Scientific Journal*, Issue 11, pp. 133-145.
11. Marshavin, Yu. M. (2011). *Rynok pratsi Ukrayiny i derzhavna sluzhba zaynyatosti v umovakh dynamichnykh zmin: materialy doslidzhen*. Kyiv: Altpres. 484 p. [in Ukrainian].
12. Libanova, E. M. (2012). Problemy rozvytku rynku pratsi v konteksti sotsialnoyi polityky Ukrayiny, zahroz ta vyklykiv KHKHI stolittya. In *Rynok pratsi ta zaynyatist naseleennya*, Kyiv: IPK DSZU. pp. 22 [in Ukrainian].
13. Novak-Kalyayeva, L. (2018). Procesy instytucjonalne w dziedzinie praw człowieka i perspektywy globalnej humanizacji społeczeństwa: osiągnięcia i wyzwania XXI wieku. In Jaskiernia, J., Spryszak K. *Nowe wyzwania i rozwiązania w powszechnym systemie ochrony praw człowieka* (Vol. 1, ss. 350-367). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
14. Petyukh, V. M., Shchetinina, L. V., Fokas, L. M., Vonberh, T. V., Kytsak, T. H. & Petyukha, V. M. (Ed.). (2015). *Efektynnist diyalnosti derzhavnoyi sluzhby zaynyatosti: kontseptualni zasady ta praktychni aspekty*. Kyiv: KNEU. 175 p. [in Ukrainian].
15. Kalinina, S. P. (2005). *Rynok pratsi i zaynyatist: teoretyko-metodolohichnyy aspekt*. Donetsk: DonNU. 227 p. [in Ukrainian].
16. Kovbasyuk, C. B. (2009). Suchasna interpretatsiya ponyattya “instytutsionalizatsiya”. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, № 50, pp. 178 [in Ukrainian].
17. Kovbasyuk, Yu. V. (Eds.) et al. (2011). *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya* (Vol. 1, pp. 258-261). Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
18. Kovbasyuk, Yu. V., Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P. et al. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnya*. (Vol. 2, pp. 366). Kyiv ; Dnipropetrovsk: NAPA [in Ukrainian].

19. *Cambridge Dictionary*. (2020). URL : <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/institutionalization>.

20. Kovbasyuk, Yu. V. (Ed.). (2011). *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya* (Vol. 1, pp. 264-265)...

21. Dovhyi, S. V. (2007). *Osoblyvosti instytutsionalizatsiyi politychnoyi vlady v Ukraini* (Extended abstract of Candidate's thesis). Odesa [in Ukrainian].

22. Onikiyenko, V. V. (2013). *Rynok pratsi ta sotsialnyy zakhyst naselelynya Ukrainy: retroanaliz, problemy, shlyakhy vyrishennya*. Kyiv: In-t demohrafiyi ta sotsialnykh doslidzhen imeni M. V. Ptukhy NAN Ukrainy. pp. 11-29 [in Ukrainian].

23. Kovbasyuk, Yu. V. (Eds.). et al. (2013). *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya*. (Vol. 1, pp. 413)...

24. Ibid. (Vol. 1, pp. 416-417).

25. Pro zaynyatist naselelynya. № 5067-VI. (2012) [in Ukrainian].

26. Pro zahalnoobovyazkove sotsialne strakhuvannya na vypadok bezrobittya. № 1533-III. (2020) [in Ukrainian].

27. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro zahalnoobovyazkove derzhavne sotsialne strakhuvannya. № 16/98. (1998) [in Ukrainian].

28. Pytannya Derzhavnoyi sluzhby zaynyatosti Ukrainy. № 565. (2013) [in Ukrainian].

29. Deyaki pytannya derzhavnoho upravlinnya u sferi zaynyatosti naselelynya. № 90. (2014) [in Ukrainian].

30. Ibid.

31. Polozhennya pro derzhavnu sluzhbu zaynyatosti. № 1543. (2016) [in Ukrainian].

32. Ibid.

33. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo formuvannya derzhavnoyi polityky u sferi pratsi, trudovykh vidnosyn, zaynyatosti naselelynya ta trudovoyi mihratsiyi. № 341-IX. (2019) [in Ukrainian].

34. Pro vnesennya zmin do deyakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy shchodo peredachi okremykh povnovazhen vid Ministerstva sotsialnoyi polityky do Ministerstva rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva u sferi zaynyatosti naselelynya. № 206. (2020) [in Ukrainian].

35. Kostytsya, V. I., Burlay, T. V. (2020). Dysbalansy i dyverhentsiya u sferi zaynyatosti: pidkhody YES ta Ukrainy do yikh podolannya. *Ukrayinskyy sotsium*, № 1 (72), pp. 99-100 [in Ukrainian].

Paper submitted: 18.05.2020

Paper accepted: 22.06.2020

Цитування: Сербогіна Н. О. Інституціональні процеси державного управління у сфері зайнятості: проблеми реалізації // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2(63) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. С. 26—47. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212637>).

Citation: Serohina, N. O. (2020). Institutional processes of public administration in the field of employment: problems of implementation. *Efficiency of Public Administration*, Issue 2(63), pp. 26-47. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212637>).