



Олена В'ячеславівна ДЖАФАРОВА,
доктор юридичних наук, професор
(Харківський національний університет внутрішніх
справ, м. Харків)



Наталія Юріївна ГРІДИНА,
доктор філософії
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ

У статті на підставі чинного законодавства та аналітичних звітів визначено комплекс проблем, які на сучасному етапі існують щодо реалізації права на працю, до таких віднесено: значний рівень безробіття, низькооплачувана робота, висока частка неофіційної або нестабільної роботи, не поодинокі факти дискримінації та обмеження у доступі до робочих місць і кар'єрних можливостей, довготривала військова агресія. Визначено, що для реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття необхідно, в першу чергу, розуміти роль і місце органів, які цю політику мають реалізувати, а також їх адміністративно-правовий статус. Констатовано, що Централізованою системою державних установ, яка реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття є Державна служба зайнятості, яка наразі координується Міністерством економіки України.

Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Служби постійно перебуває у динамічному процесі, який її видозмінює як зовнішньо,

так і внутрішньо. Змінними є загально функціональні основи діяльності Служби, які уточненні конкретними напрямками оптимізуючого контексту. Однак важливо, що допоки докорінно не буде змінено систему радянського типу формування її функціональності (йдеться про завершення процесу її становлення як служби, що не тільки має відповідні повноваження, а й в соціальному аспекті відповідає цьому завданню), марно говорити про ефективність нормативно створених умов для сталого економічного зростання України та реалізації основного напрямку державної політики щодо створення гідних умов праці та подолання безробіття. Тобто першочергово слід забезпечити її соціально-функціональну відповідність сучасним вимогам та стандартам у сфері працевлаштування та соціального захисту працівників (оновлення кадрового ресурсу, зокрема і у спосіб підвищення кваліфікації чи забезпечення відповідності кваліфікацій працівників займаним посадам, розробка та впровадження нових програм та інструментів підтримки зайнятості тощо), її гнучкість у вирішенні завдань та реагуванні на соціально-економічні зміни.

Ключові слова: Державна служба зайнятості, адміністративно-правовий статус, сфера зайнятості, безробіття, державна політика, Цілі сталого розвитку.

Постановка проблеми. Відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1976 рік), у ст. 43 Конституції України закріплено обов'язок держави сприяти для повного здійснення громадянами права на працю. Для цього були створені і наразі функціонують спеціалізовані установи. Однак не все статичне. Зокрема розбудова нової європейської держави зумовила здійснення широкого спектру реформ у сфері зайнятості населення¹, адже для успішної реалізації зазначеного обов'язку держави мають подолати низку проблем, які вже виникли та виникають у цій сфері.

Сьогодні в Україні існують наступні невирішені проблемні питання щодо реалізації права на працю, а саме: навіть з наявними можливостями на ринку праці, значна частина населення залишається безробітними через недостатню кількість вакансій або невідповідність кваліфікації; багато працівників змушені приймати низькооплачувану роботу або працювати на неофіційних умовах через відсутність можливостей знайти достойно оплачувану роботу; частка працездатного населення, яка займається неофіційною або нестабільною роботою, є досить великою (сезонна робота, робота на підприємствах, які не мають офіційної реєстрації, та інші форми неповної зайнятості); жінки, молодь, люди з інвалідністю та інші уразливі категорії часто стикаються з дискримінацією та обмеженнями у доступі до робочих місць і кар'єрних можливостей; випускники вищих навчальних закладів не завжди забезпечені можливістю знаходження першої роботи,

¹ Панюкова Д. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*, 2020. Випуск 29. С. 213.

оскільки ринок праці конкурентний та вимагає від них додаткового досвіду.

Ці проблеми ускладнюються довготривалою військовою агресією зі сторони російської федерації, економічними труднощами, політичною нестабільністю та іншими факторами, які впливають на ринок праці в Україні.

Зокрема у грудні 2019 року Кабінет Міністрів України розробив та затвердив «Основні напрями реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року». Ці напрями були розроблені відповідно до Закону України «Про зайнятість населення»¹, «Програми діяльності Кабінету Міністрів України», схваленої постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-IX², а також на підставі «Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2020-2022 роки», схваленого постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2019 р. № 555³ та спрямовані на досягнення Цілі сталого розвитку № 8 «Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх»⁴.

Передбачалось, що обов'язковою умовою реалізації «Основних напрямів» є забезпечення взаємозв'язку політики зайнятості та економічної політики, поліпшення взаємодії між сторонами соціального діалогу, центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що має реалізуватись шляхом: 1) стимулювання заінтересованості роботодавців у створенні нових робочих місць; 2) створення умов для підвищення рівня зайнятості населення; 3) збалансування попиту та пропозиції на ринку праці⁵.

Між тим, важливо, що для реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття необхідно, в першу чергу, розуміти роль і місце органів, які цю політику мають реалізувати, а також їх адміністративно-правовий статус.

Маємо зазначити, що у контексті вчених, які займалися проблематикою адміністративного статусу державних органів, слід відмітити роботу таких науковців, як О. Дрозд, Л. Миськів та Л. Сорока, які у

¹ Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.

² Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n5>.

³ Про схвалення основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2020 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 р. № 555 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29.03.2020 № 253). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2019-%D0%BF#n8>.

⁴ ЦСР У Дії. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-gozvytku>; Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1396-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2019-%D1%80#Text>.

⁵ Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1396-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2019-%D1%80#Text>.

статті «Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус Державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів Державної виконавчої служби» дослідили специфіку варіацій інтерпретації концепту «адміністративно-правовий статус державної служби» у суб'єктному розумінні з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби¹. Інші вчені при дослідженні адміністративно-правового статусу Державної служби зайнятості наголошують на важливості взаємодії та співпраці цієї Служби з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також інститутами громадянського суспільства². Щодо досліджень можливості реформування зазначеної служби у напрямку досягнення Цілей сталого розвитку, – таких майже немає.

Тому *метою статті* є аналіз адміністративно-правового статусу Державною служби зайнятості з метою вироблення пропозицій щодо реформування зазначеної служби в контексті створення умов для сталого економічного зростання України та реалізації основного напрямку державної політики щодо створення гідних умов праці та подолання безробіття.

Виклад основного матеріалу. Централізованою системою державних установ, яка реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття є Державна служба зайнятості (далі – Служба), яка наразі координується Міністерством економіки України.

Служба складається із: Державного центру зайнятості, регіональних центрів зайнятості – Центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості та їх філій, закладу післядипломної освіти «Центр підвищення кваліфікації служби зайнятості», закладів професійної (професійно-технічної) освіти Державної служби зайнятості, інших закладів освіти Державної служби зайнятості (далі – заклади освіти Служби), а також підприємств, установ, організацій, утворених Службою³.

Із зазначеного переліку установ та структур, зрозуміло, чому в «Положенні про Державну службу зайнятості» її іменують як «централізовану систему», а не «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади» або «центральним органом виконавчої влади». І треба сказати, що таке визначення Державної служби зайнятості, є унікальним як для суб'єкта системи публічного адміністрування.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади від 17

¹ Дрозд О., Сорока Л., Миськів Л. Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус Державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 5. С. 506-508.

² Панюкова Д. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*, 2020. Випуск 29. С. 213-220.

³ Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663 (Із змінами, внесеними згідно з Наказами Міністерства економіки № 791-21 від 22.10.2021, №2281 від 20.04.2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text>.

березня 2011 р. № 3166-VI визначає, що у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба¹. Станом на початок 2024 року на сайті урядового порталу – єдиний веб-портал органів виконавчої влади України – надається перелік 25 служб, створених та функціонуючих, зокрема: Державна служба України з етнополітики та свободи совісті; Національна служба здоров'я України; Державна митна служба України; Державна податкова служба України; Державна аудиторська служба України; Національна соціальна сервісна служба України; Державна служба України у справах дітей; Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба геології та надр України; Державна служба України з питань праці; Державна служба статистики України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна служба фінансового моніторингу України; Державна служба експортного контролю України; Державна регуляторна служба України; Державна фіскальна служба України; Державна служба якості освіти України². І жодна із зазначених служб не є «централізованою системою».

Отже, централізована система державних установ, яка реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття працює на основі законодавчих актів, нормативних документів та інструкцій, які встановлюють правила та процедури у сфері зайнятості та соціального захисту, а також розподіляє відповідальність між різними рівнями управління (центральним, регіональним, місцевим).

Доречно вказати, що при висвітленні теоретичних підходів щодо адміністративно-статусу науковці в основному його розглядають через: оперативну самостійність, яка виражається у їх компетенції – предметах відання, права та обов'язках³ або правах, обов'язках, повноваженнях та обсязі відповідальності⁴. Так, наприклад, В. Оксін, досліджуючи

¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

² Дрозд О., Сорока Л., Миськів Л. Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус Державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 5. С. 506-508; Інші органи виконавчої влади. Державні сайти України, 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.

³ Битяк Ю. П. Адміністративне право: підручник. Харків: Право, 2010. С. 76; Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Видавничий Дім Ін-Юре||, 2002. 668 с.

⁴ Окар-Балаж Я. І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*, 2015. № 2. С. 81-85.

особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні, зміст адміністративно-правового статусу зазначених суб'єктів розкриває через сукупність елементів їх правового статусу (обов'язки, права завдання, функції, гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації і, як окремий елемент, юридична відповідальність)¹.

Тому можемо визначити, що адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості України є складною юридичною конструкцією, яка містить різні за обсягом складові. Головною серед них є її компетенція, що доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (охоплює визначення форм та методів діяльності, порядок створення Державної служби зайнятості України та припинення її діяльності)². Крім того, враховуючи її унікальність як колективного суб'єкта, що немає приналежності до такої організаційно-правової форми публічного суб'єкта (уповноваженого на виконання владно-управлінських функцій) як служба, однак іменується такою³ її статус необхідно розкривати враховуючи зазначену дуальність, як службу з нехарактерними для такої ознаками.

Щодо реформування Служби у напрямку «повна і продуктивна зайнятість та гідна праця для всіх», що має зумовити економічне зростання, доцільно вказати наступне. Перед проведенням відповідних реформ необхідно: 1) провести внутрішній аудит, який допоможе виявити наявні труднощі, та аналіз його результатів з метою визначення перешкод у скороченні запланованих адміністративних затрат; 2) нова структура не повинна перешкоджати, а навпаки – давати доступ до впливу на рішення, що є важливими та в яких зацікавлені локальні центри зайнятості. Якщо в базових центрів зайнятості немає повноважень для прийняття певних рішень, повинен бути чітко прописаний механізм їхнього впливу на такі рішення з обласного рівня (наприклад, укладення договорів з місцевими партнерами); 3) попри відсутність юридичного статусу у філіях, працівники цих структурних частин повинні бути проінформованими та залученими до прийняття рішень, що впливають на їхню роботу – розподіл бюджету та критерії його формування; 4) необхідним є встановлення уніфікованого визначення ефективного співвідношення кількості працівників до кількості безробітних для всіх центрів зайнятості та адаптація відповідно до цього співвідношення структури та наявного штату; 5) необхідно переглянути та збільшити розмір заробітних плат для працівників Служби, бонусів та соціальних гарантій. Окрім цього, стратегічно важливою є розробка цілей

¹ Оксін В. Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2020. № 7. С. 279–281.

² Комплексний аналіз діяльності Державної служби зайнятості на національному, обласному і місцевому рівнях (на прикладі Донецької, Луганської та Запорізької областей), 2020. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/employment-services-report-UNRPP.pdf>.

³ Дрозд О., Сорока Л., Миськів Л. Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус Державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 5. С. 506-508.

діяльності щодо покращення бренду Служби як роботодавця¹.

Висновки. Адміністративно-правовий статус Служби постійно перебуває у динамічному процесі, який її видозмінює як зовнішньо, так і внутрішньо. Змінними є загально функціональні основи діяльності Служби, які уточненні конкретними напрямками оптимізуючого контексту. Однак важливо, що допоки докорінно не буде змінено систему радянського типу формування її функціональності (йдеться про завершення процесу її становлення як служби, що не тільки має відповідні повноваження, а й в соціальному аспекті відповідає цьому завданню), марно говорити про ефективність нормативно створених умов для сталого економічного зростання України та реалізації основного напрямку державної політики щодо створення гідних умов праці та подолання безробіття. Тобто першочергово слід забезпечити її соціально-функціональну відповідність сучасним вимогам та стандартам у сфері працевлаштування та соціального захисту працівників (оновлення кадрового ресурсу, зокрема і у спосіб підвищення кваліфікації чи забезпечення відповідності кваліфікацій працівників займаним посадам, розробка та впровадження нових програм та інструментів підтримки зайнятості тощо), її гнучкість у вирішенні завдань та реагуванні на соціально-економічні зміни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Видавничий Дім Ін-Юре||, 2002. 668 с.
2. Битяк Ю. П. Адміністративне право: підручник. Харків: Право, 2010. 624 с.
3. Дрозд О., Сорока Л., Миськів Л. Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус Державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 5. С. 506-508.
4. Інші органи виконавчої влади. Державні сайти України, 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.
5. Комплексний аналіз діяльності Державної служби зайнятості на національному, обласному і місцевому рівнях (на прикладі Донецької, Луганської та Запорізької областей), 2020. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/employment-services-report-UNRPP.pdf>.
6. Окар-Балаж Я. І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*, 2015. № 2. С. 81–85.
7. Оксін В. Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2020. № 7. С. 279–281.

¹ Комплексний аналіз діяльності Державної служби зайнятості на національному, обласному і місцевому рівнях (на прикладі Донецької, Луганської та Запорізької областей), 2020. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/employment-services-report-UNRPP.pdf>.

8. Панюкова Д. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*, 2020. Випуск 29. С. 213-220.

9. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.

10. Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1396-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2019-%D1%80#Text>.

11. Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663 (Із змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства економіки № 791-21 від 22.10.2021, №2281 від 20.04.2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text>.

12. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n5>.

13. Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2020 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 р. № 555 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29.03.2020 № 253). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2019-%D0%BF#n8>.

14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

15. ЦСР у Дії. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku>.

Стаття надійшла до редакції 08.03.2024

Olena V. DZHAFAROVA,

Doctor of Law, Professor

(Kharkiv National University of Internal Affaire, Kharkiv, Ukraine)

Nataliia Yu. HRIDINA,

PhD in Law

(Kharkiv National University of Internal Affaire, Kharkiv, Ukraine)

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE EMPLOYMENT SERVICE

The article, on the basis of current legislation and analytical reports, defines a set of problems that currently exist in relation to the realization of the right to work, including: a significant level of unemployment, low-paid work, a high share of unofficial or unstable work, not isolated facts of discrimination and restrictions

on access to jobs and career opportunities, long-term military aggression. It was determined that in order to implement the state policy in the field of population employment and labor migration, social protection against unemployment, it is necessary, first of all, to understand the role and place of the bodies that must implement this policy, as well as their administrative and legal status. It was established that the Centralized system of state institutions, which implements state policy in the sphere of population employment and labor migration, social protection against unemployment, is the State Employment Service, which is currently coordinated by the Ministry of Economy of Ukraine.

It was concluded that the administrative and legal status of the Service is constantly in a dynamic process that changes it both externally and internally. Variables are the general functional bases of the Service's activity, which are specified by specific directions of the optimizing context. However, it is important that until the Soviet-type system of forming its functionality is fundamentally changed (it is about completing the process of its formation as a service that not only has the appropriate powers, but also meets this task in the social aspect), it is useless to talk about the effectiveness of the normatively created conditions for sustainable economic growth of Ukraine and implementation of the main direction of state policy on creating decent working conditions and overcoming unemployment. That is, it should be primarily ensured that its social and functional compliance with modern requirements and standards in the field of employment and social protection of employees (updating the personnel resource, in particular in the way of improving qualifications or ensuring that the qualifications of employees correspond to the positions held, development and implementation of new programs and tools to support employment, etc.) , its flexibility in solving tasks and responding to socio-economic changes.

Key words: *State Employment Service, administrative and legal status, sphere of employment, unemployment, state policy, Sustainable Development Goals.*