

УДК 351:342:331.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-47>

**Н. О. Серьогіна**

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

## **ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ США**

*У статті з'ясовано, що ефективна зайнятість є сукупністю соціально-економічних відносин, що виникають між людьми, щоб забезпечити працездатне населення вакантними місцями, під час яких формуються, розподіляються та перерозподіляються трудові ресурси з метою досягнення суспільно корисного ефекту та відтворення робочої сили.*

*Охарактеризовано структуру Міністерства праці, яка включає службу Забезпечення зайнятості, службу Загальної зайнятості і професійного навчання, службу Оперативного планування і розвитку, службу Фінансового контролю і управління системою працевлаштування, службу Управління федерального і місцевого рівнів. Виявлено, що місцевими агентствами США здійснюється реалізація програм із працевлаштування особливих категорій громадян, серед яких емігранти, інваліди, громадяни похилого віку, сезонні працівники, колишні військовослужбовці та інші.*

*До складників концепції «ефективного робочого місця» варто віднести такі положення: забезпечення участі робітників у менеджменті компанії з метою зміцнення таких постулатів як командний дух, взаємна підтримка, прагнення до соціально-економічного розвитку суспільства; забезпечення поважних і довірливих відносин між профспілками та менеджерами компаній; пропагування безперервної освіти протягом життя; надання безпечних і здорових умов праці. Ця концепція певним чином перекликається з концепцією «гідної праці», яку лобіює Міжнародна організація праці.*

*З'ясовано, що основними рисами моделі формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США є формування правового забезпечення зайнятості, що включає загальне та спеціальне законодавство; наявність централізованої системи забезпечення зайнятості шляхом функціонування Федеральної служби зайнятості та її функціональних відділів у різних штатах; розробка спеціалізованих програм, спрямованих на працевлаштування таких категорій населення, як люди похилого віку, інваліди, молодь, жінки; забезпечення матеріальної допомоги безробітним на законодавчому рівні.*

**Ключові слова:** зайнятість, політика зайнятості, ефективна зайнятість, безпека, державна безпека, національна безпека, державне управління, зарубіжний досвід, США.

**Постановка проблеми.** Проблематика, при-  
таманна правовому регулюванню зайнятості,  
є досить актуальною для економічно розви-  
нутих держав. Причиною цього є складне стано-  
вище на ринку праці, а також те, що зростає  
питома вага найманих працівників, змінюється  
їхня структура, мігрує робоча сила. У таких  
обставинах діяльність держави, присвячена  
регулюванню зайнятості, стає більш значимою.  
Це відображається в законодавчій базі, відпо-  
відно до якої люди, що залишилися без роботи,  
отримують робочі місця. Головне наванта-  
ження в цьому контексті на себе приймає саме

держава: вона працевлаштовує, професійно  
навчає і перепідготовляє, матеріально забезпе-  
чує громадян, яким це необхідно.

Шукаючи оптимальну модель правової  
підтримки зайнятості українських громадян,  
необхідно проаналізувати зарубіжний досвід.  
Тож треба розглянути здобутки Сполучених  
Штатів у цьому питанні, оскільки США упро-  
довж багатьох років ефективно впливає на  
ринку праці, здійснюючи погодження механі-  
змів ліберального регулювання зайнятості гро-  
мадян із підтримкою досить низьким рівнем  
безробіття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці: М. Бойко, О. Дашковська, Н. Краус, А. Лютов, П. Морозов та інші. Не применшуючи значення наукових здобутків вищевказаних учених, варто зазначити, що в сучасних умовах трансформаційних змін в Україні особливого значення набуває здійснення спроба ефективного впровадження зарубіжного досвіду у практичну діяльність нашої країни. У статті автор розглядає досвід формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США.

**Мета статті.** Головною метою роботи є з'ясування особливостей досвіду формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективна зайнятість, на думку автора, є сукупністю соціально-економічних відносин, які виникають між людьми, щоб забезпечити працездатне населення вакантними місцями, під час яких формуються, розподіляються та перерозподіляються трудові ресурси з метою досягнення суспільно корисного ефекту та відтворення робочої сили.

Необхідно зауважити, що у Сполучених Штатах, на відміну від багатьох країн Європи, які не використовують повну зайнятість, у законодавчій базі присутнє поняття «повна зайнятість», яке передбачає безробіття у розмірі трьох відсотків. З цього погляду в американській системі використовується концепція «повної зайнятості» як така, що має не забезпечити загальну зайнятість, а втілити оптимальні межові показники безробіття.

Підготовкою законодавчих пропозицій, що стосуються питань зайнятості, розробкою програм і проектів, покликаних вирішувати проблеми перепідготовки і працевлаштування робітників і службовців, а також інших програм, спрямованих на ці ж цілі, у США займається Міністерство праці. Службовці Міністерства здійснюють вивчення запитів робочої сили, підготовки і перепідготовки працівників, стану міграції, зіставлення безробіття і зайнятості тощо. У структурі Міністерства праці усіма питаннями зайнятості і професійної підготовки займається Адміністрація з питань зайнятості і професійної підготовки, яку очолює заступник Міністра праці. Адміністрація складається з п'яти служб [1, с. 89]:

1) служба Забезпечення зайнятості, яка керує усіма програмами, які проводяться як на

федеральному рівні, так і на рівні штатів через відповідні агентства з працевлаштування, служби зайнятості штатів і служби страхування по безробіттю;

2) служба Загальної зайнятості і професійного навчання. Вона відповідно до Закону з підготовки робочої сили 1973 року розробляє програми професійної підготовки і перепідготовки працівників, а також керує їх виконанням, координує виконання програм, розроблених місцевими центрами професійної підготовки. Службою розробляються також загальнонаціональні програми допомоги у працевлаштуванні певним категоріям громадян (емігрантам, латиноамериканцям, сезонним працівникам, молоді, особам похилого віку);

3) служба Оперативного планування і розвитку, яка здійснює контроль за правильним застосуванням положень законодавства, відповідністю норм законодавчих актів із питань зайнятості нормам федерального законодавства. Формулює свої пропозиції щодо подальшого розвитку політики держави у сфері зайнятості і підвищення рівня кваліфікації робітників і службовців, зайнятих у виробничому процесі;

4) служба Фінансового контролю і управління системою працевлаштування,

5) служба Управління федерального і місцевого рівнів.

Центральне місце в системі органів, що здійснюють працевлаштування, посідає Федеральна служба зайнятості, створена відповідно до Закону Вагнера-Пейзера в 1933 році. Ця служба координує роботу служб штатів, створює систему професійної підготовки і перепідготовки, вивчає шляхи подолання негативного ефекту автоматизації і розвитку технічного оснащення виробництва, відповідає за забезпечення необхідної кількості працівників у випадку надзвичайного стану, стежить за ринком праці. Служба є найбільшим інформаційним центром, що акумулює інформацію про ринок праці. Через місцеві агентства (бюро) з працевлаштування усі зацікавлені особи можуть отримати необхідну інформацію про наявність вільних робочих місць, потреби працівників певних спеціальностей.

Місцеві агентства з працевлаштування безпосередньо працюють із безробітними громадянами, консультують із питань працевлаштування, сприяють роботодавцям у збільшенні кількості робочих місць, залучають необхідних спеціалістів і працівників на громадські роботи,

що проводяться в окремому штаті [1, с. 90]. Цікавим є той факт, що місцевими агентствами здійснюється реалізація програм із працевлаштування особливих категорій громадян, серед яких емігранти, інваліди, громадяни похилого віку, сезонні працівники, колишні військовослужбовці та інші.

У структурі Федеральної служби зайнятості відбулося створення спеціального відділу, який опікується іноземцями, що хочуть знайти робоче місце в Америці. У цьому відділі ведеться облік, на якому перебувають іноземні громадяни, які мають потребу в роботі. Він займається організацією згідно з федерально-штатними програмами перепідготовки і перенавчання таких осіб, їхньою консультацією стосовно влаштування на роботу.

Як вже було вказано, у США діють численні програми мінімізації безробіття. Так, протягом 1990-х років американська держава проводила цілеспрямований курс на реформування системи соціальної допомоги малозабезпеченим. Йшлося про переорієнтацію програм допомоги різним категоріям громадян із соціальних виплат на стимулювання їх трудової активності. Важливим інструментом для реалізації цієї мети став прийнятий у 1996 році Федеральний закон «Про особисту відповідальність та можливості працевлаштування», який зобов'язав одержувачів соціальної допомоги працювати або проходити професійну підготовку. Відповідно до закону виплата різних видів соціальної допомоги обмежується строком у 5 років [4, с. 28].

Початок 1990-х років для американської державної політики у питанні зайнятості характеризувався суттєвим акцентом на потребі створити «якісні робочі місця». До складників концепції «ефективного робочого місця» варто віднести такі положення:

- забезпечення участі робітників у менеджменті компанії з метою зміцнення таких постулатів як командний дух, взаємна підтримка, прагнення до соціально-економічного розвитку суспільства;
- забезпечення поважних і довірливих відносин між профспілками та менеджерами компаній;
- пропагування безперервної освіти протягом життя;
- надання безпечних і здорових умов праці.

Ця концепція певним чином перекликається з концепцією «Гідної праці», яку лобює Міжнародна організація праці.

Також американська держава активним чином впливає на формування ринку праці, забезпечення якості робочої сили через ряд програм професійної підготовки і перепідготовки. Ці програми виконують і важливу соціальну функцію, яка полягає у зниженні потенційних соціальних конфліктів. Найбільшою з федерально-фінансованих програм є програма допомоги тим, хто втратив роботу, в рамках якої надаються гранти на перепідготовку та допомогу в пошуках роботи. Створений у рамках «війни з бідністю» ще при президенті Л. Джонсоні «Корпус зайнятості» є системою спеціальних центрів, розташованих у бідних районах, які забезпечують молодь допомогою в отриманні освіти, професійної підготовки і роботи.

В цьому контексті варто зауважити, що в США окрема увага при формуванні державної правової політики зайнятості приділяється подоланню молодіжного безробіття. Так, федеральне законодавство США про зайнятість молоді спрямоване на рішення трьох завдань: створення робочих місць для безробітної молоді, розвиток системи професійного навчання, перевірку широкого спектра способів надання допомоги тій частині молоді, яка перебуває у економічно не вигідному положенні, молоді, яка закінчує середні та вищі навчальні заклади. Основне призначення всього блоку законів – розробка спеціальних програм зайнятості та професійного навчання. Структурно програми є сукупністю постійних елементів: а) субсидована зайнятість: використання державних грошових фондів для створення робочих місць, призначених для безробітної молоді; б) професійне навчання; в) фінансова підтримка: виплата стипендій особам, які беруть участь у цих програмах [5].

До того ж у США є кілька видів програм зайнятості та професійного навчання молоді, але найбільш значними були програми, ініційовані Законом «Про зайнятість молоді та демонстраційні проекти» від 1977 року. Ці програми можна розділити на чотири основні групи. До першої групи належать програми під назвою «Забезпечення зайнятості і професійного навчання молоді», основною метою яких є інтеграція молоді в процес професійного навчання та подальшого працевлаштування. Суб'єктами програми є особи віком від 16 до 21 року, які мають серйозні проблеми при входженні на ринок праці. Це, як правило, вихідці із малозабезпечених родин.

Друга група – програми «Забезпечення трудових прав молоді». Їх учасниками є безробітна молодь віком від 16 до 19 років. Молоді люди проходять професійне навчання на виробництві під керівництвом наставника з обов'язковою виплатою стипендії.

У третю групу входять програми під назвою «Молодіжні консерваційні корпуси». Вони розраховані на осіб, які проживають у районах із хронічним безробіттям. Учасники програм зайняті прибиранням території, знищенням відходів, охороною тваринного та рослинного світу.

Четверта група програм – це програми «Економічного стимулу», суб'єктами яких є молоді люди віком від 16 до 18 років. Їм надається робота тільки в тому випадку, якщо вони погоджуються закінчити середню школу. Тривалість робочого часу становить 20 годин на тиждень, а влітку вона збільшується до 40 годин за рахунок канікулярного часу [6, с. 67].

Суттєва увага в структурі державної політики зайнятості США приділена тому, як забезпечується гендерна рівність на ринку праці. Загалом для жіночої статі у Сполучених Штатах зараз зростає зайнятість, стають більш доступними незалежні джерела фінансових надходжень. Наприклад, за останні 50 років кількість працюючих жінок зросла з 35 до 60%. На початку ж XXI століття частка працюючих жінок на американському ринку праці становила 46%. Також в останні десятиліття у США спостерігається значне збільшення кількості працюючих матерів (понад 20 млн). У цілому 67% жінок, які виховують дітей, зайняті на ринку праці [2, с. 165].

Що стосується поточного стану ринку зайнятості США, то у 2018 році кількість робочих місць зросла в травні, а рівень безробіття знизився до 18-річного мінімуму (3,8%). Це вказує на те, що умови на ринку праці швидко стають напруженими, що може викликати занепокоєння з приводу інфляції. Звіт про зайнятість, оприлюднений Міністерством праці США, також показав, що заробітна плата ґрунтовно зростає, вкорінюючи очікування, що цього місяця Федеральний резерв підвищить процентні ставки. У несільськогосподарській сфері з'явилося 223 тисячі нових робочих місць, оскільки тепла погода сприяла роботі на будівництві. Також були значні набутки у сфері роздрібної торгівлі, відпочинку та готельного бізнесу. Економіка створила на 15 тисяч нових робочих місць більше, ніж повідомлялося. Зниження рівня безробіття на десяту частину відсоткового пункту підштовхнуло його до рівня, що востаннє був у квітні 2000 року [7].

Існування такого соціально-економічного явища як тіньовий ринок праці зумовлює суттєве скорочення у структурі доходів бюджету, зокрема частки податкових надходжень. Обсяги ресурсів, що обертаються у сфері тіньового ринку праці, є суттєвою перешкодою на шляху забезпечення сталого розвитку економіки країни, що підтверджує важливість цього дослідження [3].

Тіньова економіка є не тільки економічною, а й соціальною проблемою. Якщо тіньовий сектор економіки має занадто великий обсяг, то серйозно знижується дохідна частина держбюджету, відбувається зменшення видаткової частини на пенсії та інші соціальні виплати, заробітну плату, стипендії тощо. Українському уряду треба зробити все, що можливо, щоб суттєво зменшити тінізацію економічної системи.

Розглядаючи загальну характеристика процесу легалізації тіньових доходів і особливості податкового законодавства в різних країнах світу, варто зауважити, що податки у США визнаються одними із найнижчих в індустріально розвинених країнах. Їх частка становить усього 28% ВВП (у середньому в індустріальних країнах цей показник сягає 38%). Це пояснюється нормальним функціонуванням економіки країни попри дефіцит державного бюджету, який фінансується грошовою емісією [3]. Шістдесят відсотків світових розрахунків проводять, використовуючи американські долари, тобто інфляція через емісію національної грошової одиниці однаково торкнеться як США, так і решти світу.

Щоб мінімізувати тіньову зайнятість, у США не було введено єдиного загальнонаціонального принципу страхування з безробіття, хоча страхову систему розглядають як федерально-штатну, оскільки вона перебуває під керівництвом Федеральної служби страхування з безробіття. Проте у федеральному законі є формулювання тільки загальних принципів страхування. Компетенція штатів передбачає можливість визначати категорії громадян, які можуть отримати страхування, порядок, в якому надаватиметься допомога з безробіття, її обсяги та терміни надання. Згідно з цим у межах США функціонують 52 програми компенсації по безробіттю.

Безробітних також підтримують матеріально за допомогою різних державних програм по допомозі, як у масштабах федерації, так і на рівні кожного штату. Кожна з них становить частину державної системи допомоги по безробіттю, до складу якої входять феде-

рально-штатні програми спеціальної допомоги (як грошової допомоги для чотирьох категорій: літніх, інвалідів, сліпих, родин із дітьми); штатні програми загальної допомоги (як грошової виплати, оплати послуг включно із медичним обслуговуванням); цільові федерально-штатні програми (в освіті та професійно-технічній підготовці, забезпеченні житлом тощо).

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи усе вищесказане, можна зробити висновок, що основними рисами моделі формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США є формування правового забезпечення зайнятості, що включає загальне та спеціальне законодавство; наявність централізованої системи забезпечення зайнятості шляхом функціонування Федеральної служби зайнятості та її функціональних відділів у різних штатах; розробка спеціалізованих програм, спрямованих на працевлаштування таких категорій населення, як люди похилого віку, інваліди, молодь, жінки; забезпечення матеріальної допомоги безробітним на законодавчому рівні.

Подальші напрями дослідження передбачають аналіз формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки інших розвинених країн.

#### Список використаної літератури:

1. Бойко М.Д. Порівняльне трудове право. К. : Атика, 2007. 383 с.
2. Дашковська О. Гендерна політика у сфері зайнятості населення: досвід США. Вісник Академії правових наук України. Проблеми порівняльного правознавства, 2010. № 2. С. 163–168.
3. Краус Н.М., Самойленко Є.Г. Тіньова зайнятості і офіційне безробіття на ринку праці: світовий досвід і українські реалії. Науковий вісник РУЕТ: Economic Sciences, 2015. № 1(63). С. 64–71.
4. Лютов А.А. Государственная политика США в области занятости и безработицы на рубеже XX – XXI веков. М. : Российская Академия Наук, Институт США и Канады, 2002. 203 с.
5. Морозов П.Е. Занятость и трудоустройство в США : Учебник для вузов (издание второе исправленное и дополненное). М. : Издательство Московского областного государственного университета, 2004.
6. Морозов П.Е. Некоторые вопросы правового регулирования трудоустройства молодежи в США : Сборник тезисов аспирантов и соискателей. М. : Издательство МЕЮА, 1995. С. 66–71.
7. Рівень безробіття в США – найнижчий за 18 років. Економіка, 2018. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/riven-bezrobittia-ussa-nainyzhchi-za-18-rokiv/4419508.html>.

#### **Serohina N. O. Experience of formation of effective employment as a component of public security in US government practice**

*The article finds that effective employment is a set of socio-economic relationships that arise between people in order to provide the able-bodied population with vacancies, during which labor resources are formed, distributed and redistributed in order to achieve socially beneficial effects and reproduce work forces. Central to the system of employment agencies is the Federal Employment Service. The Ministry of Labor is characterized by an Employment Service, a General Employment and Vocational Training Service, an Operational Planning and Development Service, a Financial Control and Employment Management Service, a Federal and Local Government Office.*

*Local agencies of the United States are found to implement employment programs for specific categories of citizens, including: expatriates, people with disabilities, senior citizens, seasonal workers, former military personnel, and others. The components of the concept of “effective workplace” include the following provisions: ensuring the participation of workers in the management of the company in order to strengthen the postulates such as team spirit, mutual support, the desire for social and economic development of society; ensuring a respectful and trusting relationship between trade unions and company managers; promoting lifelong learning; providing safe and healthy working conditions.*

*This concept is in some ways in line with the concept of “decent work”, which is being lobbied by the International Labor Organization. It is found that the main features of the model of formation of effective employment as a component of state security in US government practice are: the formation of legal support for employment, including general and special legislation; the availability of a centralized employment system through the operation of the Federal Employment Service and its functional departments in different states; development of specialized programs aimed at employment of such categories of population as: elderly, disabled, youth, women; provision of financial assistance to the unemployed at the legislative level.*

**Key words:** *employment, employment policy, effective employment, security, public security, national security, public administration, foreign experience, USA.*