

УДК 349.2

О.М. Могуренко,
здобувач третього (освітньо-наукового)
рівня вищої освіти, ОНП «Право», Спеціальність 081
Право Харківського національного педагогічного
університету імені Г.С. Сковороди
[https:// orcid.org 0009-0006-9011-2592](https://orcid.org/0009-0006-9011-2592)

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Анотація. У статті здійснено науково-правовий аналіз становлення та еволюції державного регулювання зайнятості населення в Україні в інституційному та правовому вимірах. Дослідження ґрунтується на комплексному осмисленні історичних передумов формування державної політики у сфері зайнятості, з урахуванням трансформації підходів і механізмів державного впливу на ринок праці залежно від соціально-економічних і політико-правових умов розвитку суспільства. Обґрунтовано, що розвиток державного регулювання зайнятості в Україні мав нерівномірний характер і значною мірою зумовлювався масштабними історичними зламами, зокрема селянською реформою XIX століття, революційними подіями початку XX століття, періодом адміністративно-командної економіки, а також процесами державотворення після здобуття незалежності.

У межах дослідження проаналізовано основні етапи становлення державного регулювання зайнятості, визначено характерні риси кожного з них та окреслено еволюцію правових інструментів впливу держави на сферу працевлаштування. Акцентовано увагу на тому, що тривалий час домінували імперативні, адміністративно-розпорядчі методи регулювання зайнятості, які обмежували свободу праці та підпорядковували індивідуальні трудові права публічним інтересам держави. Водночас доведено, що сучасний етап розвитку характеризується переходом до людиноцентричної моделі державної політики зайнятості, заснованої на принципах свободи праці, партнерської взаємодії держави, роботодавців і працівників.

Окрему увагу приділено аналізу викликів новітнього періоду, пов'язаних із пандемією COVID-19 та запровадженням правового режиму воєнного стану, які зумовили структурні деформації ринку праці, поширення гнучких форм зайнятості та необхідність поєднання ліберальних і кризових механізмів державного регулювання. Зроблено висновок, що подальший розвиток державної політики зайнятості потребує системного вдосконалення правових і інституційних засад з урахуванням завдань повоєнного відновлення та євроінтеграційного курсу України.

Ключові слова: євроінтеграція, гідна праця, державне регулювання, право на зайнятість, гарантії, працівник, роботодавець, трудові права, трудовий договір, трудові відносини, захист прав і законних інтересів, сторони трудового договору, соціальна функція трудового права, державна політика, цілі сталого розвитку, зайнятість населення.



Постановка проблеми. Становлення державного регулювання зайнятості є одним із ключових напрямів розвитку соціально орієнтованої держави та невід'ємною складовою реалізації права людини на працю. Трансформаційні процеси в економіці, глобалізація ринків праці, цифровізація виробничих професій, а також євроінтеграційний курс України зумовлюють істотні зміни у механізмах впливу держави на сферу зайнятості населення, актуалізуючи переосмислення ролі публічної влади, інституційної структури та правових засобів регулювання відповідних суспільних відносин. У цих умовах традиційні моделі державного втручання дедалі частіше виявляються недостатньо ефективними для забезпечення стабільності ринку праці та належного рівня соціального захисту працюючого населення.

Упродовж останніх десятиліть розвиток інститутів зайнятості в Україні відбувається в умовах постійних соціально-економічних викликів, що проявляються у структурних диспропорціях ринку праці, нестійких формах зайнятості, зростанні неформального сектору, а також у невідповідності між професійною структурою робочої сили та реальними потребами економіки. Водночас фрагментарність нормативно-правового регулювання, інституційна неузгодженість діяльності органів публічної влади та обмеженість дієвих механізмів координації державної політики у сфері зайнятості негативно впливають на ефективність реалізації державних програм сприяння працевлаштуванню та попередження безробіття.

Особливої актуальності зазначені проблеми набувають у контексті структурної перебудови економіки, впровадження гнучких і нестандартних форм організації праці, що потребує адекватного правового реагування з боку держави. За відсутності цілісної концепції інституційного та правового забезпечення державного регулювання зайнятості виникають ризики звуження змісту та обсягу трудових прав, послаблення гарантій зайнятості й соціальної підтримки працівників, а також порушення балансу між інтересами держави, роботодавців і працівників.

За таких умов об'єктивною є потреба в комплексному науковому осмисленні процесу становлення державного регулювання зайнятості крізь призму інституційних і правових аспектів, а також розробленні теоретично обґрунтованих підходів до вдосконалення правових механізмів державного впливу на сферу зайнятості з урахуванням сучасних соціально-економічних трансформацій і стратегічних завдань сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика історичних моделей державної політики зайнятості, передумов їх формування та особливостей розвитку державного регулювання зайнятості населення неодноразово ставала предметом наукового аналізу в працях вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, відповідні питання досліджувалися у наукових доробках А.І. Алімпієв [1],

В.В. Безусий [2], В. С. Васильченко [3], Яковенко Р.В. [4] та інших авторів, які зробили вагомий внесок у розвиток теоретичних уявлень про еволюцію державного впливу на сферу зайнятості. Водночас аналіз сучасного стану наукової розробленості проблеми дає підстави стверджувати, що у вітчизняній правовій доктрині досі відсутнє цілісне та комплексне дослідження історичних передумов виникнення і розвитку державного регулювання зайнятості населення в Україні.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є науково-правовий аналіз становлення державного регулювання зайнятості в Україні в інституційному та правовому вимірах, а також визначення ключових напрямів удосконалення правових механізмів державного впливу на сферу зайнятості з урахуванням сучасних соціально-економічних трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Становлення сучасної моделі правового регулювання трудових відносин в Україні відбувається в умовах докорінних соціально-економічних трансформацій.

Проголошення України соціальною державою актуалізувало пошук нових правових моделей, здатних забезпечити баланс між свободою підприємницької діяльності, гнучкістю ринку праці та гарантіями реалізації права на працю. У цьому контексті правове регулювання відносин у сфері праці, зокрема відносин, пов'язаних із зайнятістю населення, набуває особливого значення як інструмент узгодження приватних і публічних інтересів.

Водночас слід зауважити, що на певних етапах історичного розвитку Україна вже мала досвід такого правового регулювання у межах якого поєднувалися елементи державного впливу, соціальних гарантій та регламентації процесів працевлаштування. Хоча відповідні моделі формувалися за інших соціально-економічних і політико-правових умов, їх аналіз дозволяє виявити закономірності розвитку інститутів праці, оцінити ефективність застосовуваних правових засобів і уникнути повторення концептуальних помилок у сучасному правотворчому процесі.

«Зайнятість населення - це система суспільних відносин між економічно активним населенням, суб'єктами господарювання та державою з приводу участі громадян у суспільно корисній діяльності, що регулюють забезпечення економічно активного населення робочими місцями шляхом різноманітних форм його участі у суспільному виробництві, а також впливають на відтворення, розподіл та перерозподіл трудової активності населення і таким чином визначають якість життя населення.

Ці ознаки свідчать про те, що держава не тільки гарантує право на працю, але й покладає на кожну людину відповідальність за своє майбутнє у професійному відношенні» [5, с. 260].

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» «зайнятість - не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно» [6].

Теоретико-методологічні підходи до визначення ролі держави у вирішенні проблем зайнятості є неоднорідними та змінюються залежно від конкретного етапу історичного розвитку суспільства, рівня еволюції правової системи та панівних у відповідний період уявлень про межі й форми державного впливу на сферу трудових і пов'язаних із ними суспільних відносин.

Узагальнивши науково-теоретичні підходи вітчизняних учених до періодизації історичного розвитку державного регулювання зайнятості населення, Яковенко Р.В. запропонувала наступну концепцію періодизації становлення державного регулювання зайнятості населення в Україні [4, с. 39–40].

Першим етапом у цьому процесі є період зародження капіталістичних відносин, який охоплює 1861–1917 роки.

Зазначений період характеризується формуванням базових соціально-економічних і правових передумов для розвитку капіталістичних відносин та подальшого становлення ринкової економіки. Проведення селянської реформи та скасування кріпацтва зумовили масове вивільнення робочої сили, що, у свою чергу, сприяло формуванню пропозиції праці в умовах становлення різноманітних форм господарювання та концентрації засобів виробництва у власності окремих суб'єктів. Такі процеси об'єктивно потребували нормативного впорядкування відносин, пов'язаних із використанням найманої праці.

У цей історичний період започатковується формування первинної системи правового регулювання трудових відносин, у межах якої держава здійснює перші спроби впливу на сферу зайнятості населення. Зокрема, «з'являються нормативно-правові акти, спрямовані на регламентацію умов праці та взаємовідносин між роботодавцями й працівниками, серед яких особливе місце посідають Закон «Про затвердження проекту правил про нагляд за заводами фабричної промисловості, про взаємні відносини фабрикантів і робітників і про збільшення числа чинів фабричної інспекції» від 3 червня 1886 р. та Тимчасові правила про товариства та спілки від 14 березня 1906 року [4, с.39–40]. Прийняття зазначених актів засвідчило зародження інституційних і правових засад державного регулювання трудових відносин, у тому числі у сфері зайнятості населення.

Другим етапом у періодизації становлення державного регулювання зайнятості населення є період застосування адміністративно-командних мето-

дів державного впливу, який охоплює 1917–1991 роки та пов'язаний із перебуванням України у складі Союзу РСР. Для цього історичного періоду характерним є домінування централізованого управління процесами працевлаштування, жорсткої регламентації трудових відносин і підпорядкування інституту зайнятості ідеологічним засадам соціалістичної держави.

Нормативно-правове забезпечення державного регулювання зайнятості населення в зазначений період формувалося під визначальним впливом адміністративно-командної соціалістичної доктрини, що знайшло відображення у змісті законодавчих і підзаконних актів. Зокрема, «до них належать постанова Тимчасового уряду «Про затвердження Положення про Біржі праці», Кодекс законів про працю від 1922 року, постанова «Про негайне посилення безробітних на роботу та припинення виплати допомоги з безробіття» від 11 жовтня 1930 р., Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про державні трудові резерви СРСР» від 2 жовтня 1940 р., а також постанова Ради Міністрів СРСР і ВЦРПС «Про забезпечення ефективної зайнятості населення, вдосконалення системи працевлаштування і посилення соціальних гарантій для трудящих» № 1457» [4, с. 39–40]. Сукупність зазначених актів закріплювала пріоритет державного розподілу робочої сили, обмеження свободи вибору місця праці та домінування публічних інтересів над індивідуальними трудовими правами.

Третім етапом є перехідний період, що розпочинається з моменту проголошення незалежності України у 1991 році. Цей рік є знаковим не лише з огляду на зміну державного устрою, а й у зв'язку з прийняттям Закону України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 року № 803-ХІІ [7], яким було закладено принципово нові засади державного регулювання зайнятості населення. Вказаний нормативно-правовий акт закріпив відхід від адміністративно-командних методів управління сферою зайнятості та започаткував формування правових механізмів, орієнтованих на забезпечення свободи праці, державні гарантії зайнятості та соціальний захист безробітних в умовах становлення ринкових відносин.

Четвертим етапом є сучасний період розвитку державного регулювання зайнятості населення. Відлік цього історичного етапу доцільно пов'язувати з датою набрання чинності Законом України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 року № 5067-VI [6], який започаткував якісно нову модель правового впливу держави на сферу зайнятості. Зазначений Закон закріпив оновлені засади регулювання зайнятості, що характеризуються розширенням кола суб'єктів формування та реалізації державної політики у цій сфері. Поряд із органами державної влади до процесів регулювання залучаються інститути громадянського суспільства, що відповідає сучасним уявленням про багаторів-

неву та партнерську модель управління ринком праці. На нормативно-правовому рівні вперше комплексно закріплено принципи соціального діалогу у сфері зайнятості, правові засади надання послуг із посередництва на ринку праці, а також розширено регламентацію відповідних інституційних механізмів.

Крім того, Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 року № 5067-VI істотно деталізував правовий статус безробітного, визначив систему соціальних і правових заходів, спрямованих на запобігання безробіттю та мінімізацію його негативних наслідків, а також закріпив сучасні підходи до забезпечення державних гарантій у сфері реалізації права на працю [6]. Сукупність зазначених положень свідчить про формування нової концепції державного регулювання сфери зайнятості, зорієнтованої на поєднання публічних і приватних інтересів, розвиток соціального партнерства та підвищення ефективності правового забезпечення зайнятості населення в умовах трансформації ринку праці.

Узагальнення викладеного матеріалу дозволяє виокремити низку системних рис історичного розвитку державного регулювання зайнятості населення в Україні, що відображають специфіку формування відповідних правових і інституційних механізмів у різні історичні періоди.

По-перше, формування державного механізму регулювання зайнятості на українських землях відбувалося переважно не шляхом поступової еволюції суспільних інституцій, а під впливом масштабних соціально-історичних подій, які радикально змінювали характер трудових відносин і пріоритети державної політики.

По-друге, історично домінуючими напрямками державного регулювання зайнятості тривалий час залишалися потреби воєнної економіки та завдання післявоєнної відбудови. Орієнтація на забезпечення обороноздатності держави, функціонування воєнно-промислового комплексу, а згодом на відновлення зруйнованої економічної й соціальної інфраструктури зумовлювала концентрацію трудових ресурсів у стратегічних галузях, що обмежувало автономію особи у реалізації свободи праці та виборі виду зайнятості.

По-третє, визначальною рисою державного регулювання зайнятості упродовж значного історичного періоду було переважання адміністративно-розпорядчих методів, що знаходило відображення у нормативному закріпленні заборони відмови від працевлаштування, відсутності реальних механізмів вибору професії або місця роботи, встановленні юридичного обов'язку працювати та застосуванні санкцій за ухилення від трудової діяльності. Адміністративне переміщення трудових ресурсів використовувалося як інструмент подолання безробіття, а державна політика зайнятості була зорієнтована переважно

на залучення низькокваліфікованої робочої сили відповідно до потреб індустріальної економіки.

По-четверте, сучасний період розвитку державного регулювання зайнятості характеризується швидким і неоднозначним переходом від адміністративно-командних методів до ліберальної моделі, заснованої на принципах свободи праці та соціального діалогу. Водночас цей етап супроводжується низкою безпрецедентних викликів, зумовлених глобальною пандемією COVID-19 та запровадженням правового режиму воєнного стану в Україні.

Пандемія актуалізувала необхідність оперативного правового реагування на масове скорочення робочих місць, поширення дистанційних і гнучких форм зайнятості, тимчасове призупинення трудових відносин та зростання соціальних ризиків для економічно активного населення. Воєнний стан, своєю чергою, призвів до структурної деформації ринку праці, масштабного внутрішнього переміщення працездатного населення, руйнування виробничої інфраструктури та істотного обмеження можливостей реалізації права на працю. За цих умов державне регулювання зайнятості набуло рис кризового управління, поєднуючи елементи ліберального підходу з посиленими імперативними механізмами, спрямованими на забезпечення обороноздатності та стабільності соціально-трудова відносин.

Сучасний етап розвитку державного регулювання зайнятості в Україні характеризується одночасною дією протилежних тенденцій: з одного боку, декларується орієнтація на європейські стандарти, соціальне партнерство та людиноцентричний підхід, а з іншого - об'єктивні обставини надзвичайного характеру зумовлюють розширення меж державного втручання у сферу зайнятості.

Це обумовлює потребу в подальшому науковому переосмисленні правових механізмів регулювання зайнятості та формуванні адаптивної моделі державної політики, здатної забезпечити баланс між публічними інтересами держави та належним рівнем правових гарантій реалізації права на працю навіть в умовах кризових викликів.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що становлення державного регулювання зайнятості населення в Україні є складним, історично зумовленим процесом, розвиток якого відбувався під впливом глибоких соціально-економічних і політико-правових трансформацій.

Еволюція правових підходів до регулювання зайнятості засвідчує поступовий перехід від імперативних, адміністративно-командних методів державного впливу до сучасної моделі, зорієнтованої на принципи свободи праці, соціального діалогу та партнерської взаємодії держави, роботодавців і працівників.

Водночас сучасний етап характеризується поєднанням ліберальних засад із посиленими механізмами публічного впливу, що зумовлено дією надзвичайних чинників, зокрема пандемією COVID-19 та запровадженням правового режиму воєнного стану, які істотно ускладнили реалізацію права на працю та стабільність ринку праці.

За таких умов актуалізується потреба у подальшому вдосконаленні правових і інституційних механізмів державної політики зайнятості з метою забезпечення балансу між публічними інтересами держави та належним рівнем трудових і соціальних гарантій особи.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі пов'язані з необхідністю наукового переосмислення правового регулювання зайнятості в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України, дослідження правових засад гнучких і нестандартних форм зайнятості, розвитку інститутів соціального діалогу на ринку праці, а також гармонізації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу у сфері зайнятості та соціальної політики, що дозволить сформувати адаптивну й ефективну модель державного регулювання зайнятості, здатну забезпечити реальну дієвість права на працю в сучасних умовах.

Література

1. Алімпієв А. І. *Державна політика сприяння зайнятості населення: історично-правовий огляд*. Публічне право. 2013. № 3. С. 234–241;
2. Безусий В.В. *Правове регулювання працевлаштування в Україні* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007. 183 с.;
3. Васильченко В. С. *Державне регулювання зайнятості* : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2003. 252 с.;
4. Яковенко Р.В. *Проблеми правового регулювання зайнятості населення в Україні* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Сєверодонецьк, 2017. 194 с.;
5. Літинська В.А. *Державне регулювання зайнятості населення в Україні*. URL: http://www.evd-journal.org/download/2013/2013-3/EVD_2013-No.3-260-263.pdf;
6. Про зайнятість населення: Закон України №5067-VI від 05.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>;
7. Про зайнятість населення : Закон Української РСР від 1 березня 1991 р. № 803-XII/ Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 14;
8. Петренко І. В. *Вдосконалення організації діяльності державної служби зайнятості в Україні. Європейські перспективи*. 2012. № 3(3). С. 137–143;
9. Білан Ю.В., Байдецький П.Г. *Державна політика у сфері зайнятості населення*. Наукові праці НУХТ. 2015. Т.21. №1. С. 60–67;
10. Гнибіденко І. Ф. *Нові теоретико-методологічні аспекти дослідження властивостей та функцій сфери зайнятості*. Проблеми науки. 2005. № 2. С. 2–9;
11. Вірт Ю. П. *Шляхи і напрямки державного регулювання ринку праці в Україні в умовах економічної кризи*. Наук. вісн. НЛТУ України. 2010. Вип. 20. С. 195–198;
12. Шкіндюк І.Ю. *Шляхи удосконалення державного управління зайнятістю населення України*. URL: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/5/08.pdf.

FORMATION OF STATE REGULATION OF EMPLOYMENT: INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS

O. Mohurenko

Abstract. The article provides a scientific and legal analysis of the formation and evolution of state employment regulation in Ukraine, examining its institutional and legal dimensions. The study is based on a comprehensive understanding of the historical prerequisites for the formation of state employment policy, taking into account the transformation of approaches and mechanisms of state influence on the labor market depending on the socio-economic, political, and legal conditions of society's development. It is substantiated that the development of state employment regulation in Ukraine was uneven and was primarily determined by large-scale historical breaks, in particular, the peasant reform of the 19th century, the revolutionary events of the early 20th century, the period of the administrative-command economy, as well as the processes of state formation after independence.

The study analyzes the main stages of the formation of state employment regulation, identifies the characteristic features of each of them, and outlines the evolution of legal instruments of state influence on the employment sector. Attention is drawn to the fact that, for a long time, imperative, administrative-mandatory methods of employment regulation dominated, which limited the freedom of labor and subordinated individual labor rights to the public interests of the state. At the same time, it is proven that the modern stage of development is characterized by a transition to a human-centric model of state employment policy, grounded in the principles of freedom of labor, social dialogue, and partnership between the state, employers, and employees.

Special attention is paid to the analysis of the challenges of the modern period, associated with the COVID-19 pandemic and the introduction of the legal regime of martial law, which led to structural deformations of the labor market, the spread of flexible forms of employment, and the need to combine liberal and crisis mechanisms of state regulation. It is concluded that the further development of state employment policy requires systematic improvement of legal and institutional foundations, taking into account the tasks of post-war recovery and Ukraine's European integration.

Key words: European integration, decent work, state regulation, right to employment, guarantees, employee, employer, labor rights, employment contract, labor relations, protection of rights and legitimate interests, parties to an employment contract, social function of labor law, state policy, sustainable development goals, employment of the population.