# Завдання та функції державної служби зайнятості України

Сучасні органи державної влади є складними комплексними організаціями, запорукою успішного функціонування яких є науково обґрунтований вибір її цільової, функціональної та організаційної структур, упорядкування технологічних управлінських та операційних процесів, налагодження ділових відносин між державними службовцями по горизонталі і вертикалі.

Організаційна діяльність державної служби зазвичай спрямовується на надання соціальних послуг суспільству. Саме тому державна служба потребує оптимального, у тому числі узгодженого по вертикалі і горизонталі, визначення цілей, повноважень, структури органів, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування і відповідну поведінку як органу в цілому, так і його державних службовців [2].

Системність державної служби передбачає розкриття системо формувального чинника як визначальної характеристики системи.

Наприклад професор В.Б. Авер’янов, наголошує, що якщо взяти такий найсуттєвіший елемент змісту управлінської діяльності, як функції, то її адміністративно-правова форма уособлена в компетенції органів виконавчої влади. Саме тому в подальшому викладі функції органів виконавчої влади розглядаються в єдності з їх компетенцією.

Функції органів виконавчої влади слід розуміти як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Цільова спрямованість функцій управління — найважливіший аргумент на користь визначення самостійності тієї чи іншої функції. Причому, в даному випадку йдеться не взагалі про будь-які цілі (завдання), адже їх у органів виконавчої влади багато, і всі вони різні. Для виокремлення конкретних функцій відповідних органів вирішальне значення має лише певний вид (група) цілей (завдань), що стоять перед цими органами [6].

Слід зауважити, що функції ДСЗУ повинні розглядатися як функції управлінської діяльності (або управління).

Основними завданнями державної служби можна назвати такі:

* захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
* охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;
* формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;
* забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;
* комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;
* удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;
* забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;
* забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
* створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці;
* удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.

Водночас державна служба як соціально-правовий інститут має забезпечувати стабільність управління та відігравати роль стабілізатора соціально-політичного життя, сприяючи розв'язанню політичних конфліктів і урівноважуючи дії різних політичних сил (забезпечення політичного партнерства) [13].

Функції державної служби — це основні напрями діяльності державної служби щодо її кадрового, нормативно-правового та наукового забезпечення, а також забезпечення реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби.

Функції державної служби зумовлені об'єктивними закономірностями. Зміст кожної функції визначається завданнями, що стоять перед державою та державним управлінням, і специфікою об'єкта державного управління, особливостями державно-службових повноважень, сфери діяльності та посадових обов'язків державних службовців тощо.

Стосовно функцій державної служби слід зазначити, що вона вирішує завдання держави, виконує її функції й функції органів державної влади. Отже, державна служба з функціонального погляду являє собою певне цілеспрямоване діяння суб'єкта державно-службових відносин з метою впорядкування організації та практичної діяльності системи органів державної влади. Це діяння має яскраво виражений управлінський характер [4].

Державна служба являє собою найважливішу сферу державно-управлінського діяння. Державна служба, яка реалізує на практиці функції органів державної влади і виконує їхні завдання, функціонує в усіх галузях, тому аналіз функцій ДСЗУ дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити її результативність, функціонування та ефективність, корисність і значущість, ураховуючи те, що державна служба є основним каналом реалізації правовідносин, що виникають у процесі здійснення компетенції органів державної влади [13].

Діяльність державної служби в сучасному розумінні зводиться до здійснення функцій державного управління, яке розглядається в широкому значенні, тобто як управлінська діяльність усіх органів у системі законодавчої, виконавчої й судової влади.

За такого підходу діяльність ДСЗУ підпадає під формулювання «управління державою». Інакше кажучи, державне управління в такому розумінні характеризує діяльність держави, пов'язану з організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Зазвичай цю діяльність здійснюють державні службовці.

Тим самим ДСЗУ постає адміністративно-процесуальною системою реалізації положень Конституції та законів України, законодавчо закріпленої державної політики.

Розглядаючи види та класифікацію функцій державної служби, доцільно перелічити найважливіші для сучасного етапу функції:

* правотворча, тобто розроблення та прийняття правових актів, підвищення якості нормотворчої діяльності органів державної влади;
* організаційна, тобто створення системи державної служби та підтримання в ній порядку й законності; розвиток кадрової політики та правового, економічного, соціального, організаційного та культурного інститутів державної служби;
* регулювальна, тобто розроблення й реалізація політики, спрямованої на створення конкретних державних програм; регулювання господарського життя в країні; управління підприємствами та установами державного сектору; регулювання діяльності підприємств недержавного сектору;
* забезпечувально-відновлювальна, тобто забезпечення прав і свобод людини й громадянина;
* примусу, тобто застосування державою встановлених у законодавстві заходів державного примусу в суворо визначених ситуаціях як необхідний елемент демократичного правового порядку;
* контролю, тобто забезпечення державного контролю й нагляду у сфері управлінської діяльності держави [2].

Функції ДСЗУ можна поділити на основні та специфічні. У свою чергу, основні й специфічні функції поділяються на загальні, спеціальні та допоміжні.

До основних функцій ДСЗУ відносяться загальні, типові, такі, що характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління.

Однією з найважливіших функцій державної служби, що виникла з прийняттям Конституції України, яка встановила багатопартійну систему в Україні, є політична функція. Через цю функцію державна служба реалізує державну політику, вироблену Президентом, Парламентом і Вищим органом виконавчої влади. Державна служба покликана забезпечити стабільне державне управління та врівноважити дії різних політичних сил. Державний службовець виконує свій службовий обов'язок в інтересах держави, а вона має гарантувати стабільну державну службу.

За Концепцією проведення в Україні адміністративної реформи до головних загальних функцій державної служби України можна віднести такі:

* забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
* залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
* побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
* професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
* здійснення ефективного управління державною службою;
* забезпечення зв'язків з громадськістю.

Перелік основних функцій ДСЗУ, крім викладених в Концепції, можна доповнити деякими загальними функціями, що уточнюють функціональну реалізацію цілей та завдань ДСЗУ, а саме:

* здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;
* удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності ДСЗУ;
* планування та прогнозування розвитку персоналу ДСЗУ;
* аналіз стану та ефективності державної служби в органах ДСЗУ;
* нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів ДСЗУ з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;
* розроблення та запровадження сучасних типових схем управління та їх методичного забезпечення;
* визначення і унормування професійно-кваліфікаційних характеристик посад ДСЗУ;
* визначення кваліфікаційних вимог до державних службовців;
* організація і методичне керівництво професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації та стажуванням державних службовців;
* контроль за дотриманням законодавства про державну службу та діяльністю її персоналу.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття покладено на ДСЗУ. Виконавча дирекція Фонду є виконавчим органом правління Фонду, який забезпечує виконання рішень правління [18].

Виконавча дирекція Фонду організовує виконання рішень правління Фонду та забезпечує дотримання законодавства України про страхування на випадок безробіття, діє від імені Фонду та підзвітна йому в межах та порядку, передбачених статутом Фонду.

Функції робочих органів виконавчої дирекції Фонду покладаються на центр зайнятості Автономної Республіки Крим, обласні, Київський і Севастопольський міські, районні, міськрайонні, міські та районні у містах центри зайнятості.

Виконавча дирекція Фонду та її робочі органи відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” від 2 березня 2000 р. № 1533 [18] та Положення про державну службу зайнятості [3] здійснюють облік та ведуть реєстр платників страхових внесків, провадять збір страхових внесків, виплачують забезпечення та надають соціальні послуги, передбачені цим Законом та інші.

Розгляд питання щодо функцій ДСЗУ дає змогу уточнити не лише її основне призначення, а й виявити нерозв'язані проблеми з метою ліквідації прогалин у правовому регулюванні чи його недоліків, розроблення напрямів і визначення засобів удосконалення діяльності ДСЗУ та її розвитку. Функції ДСЗУ зумовлені її внутрішніми властивостями та принциповими рисами. Загалом можна констатувати, що функціями ДСЗУ є забезпечення здійснення функцій безпосередньо держави, оскільки державна служба забезпечує реалізацію завдань і функцій держави через її механізм, практичне виконання службовцями своїх посадових обов'язків, що визначаються компетенцією конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Специфічні загальні функції ДСЗУ, з одного боку, торкаються діяльності персоналу органів державної влади, пов'язаної зі здійсненням державного, а з другого — можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва.

Допоміжні функції ДСЗУ — це обслуговування діяльності державних організацій у межах основних та специфічних загальних і спеціальних функцій. Це — діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо.

Спеціальні функції ДСЗУ відбивають особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд). Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо. Так, спеціальна функція вивчення суспільної думки доповнює такі функції, як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація управління.

До спеціальних функцій ДСЗУ можна віднести:

* розроблення та введення кількісних нормативів матеріальних, фінансових і трудових витрат ДСЗУ;
* обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу;
* вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності державних службовців;
* розроблення нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини.

Незважаючи на те, що ДСЗ зараз, в основному, утвердилася у розвинених країнах і країнах з перехідною економікою, її роль, стратегія і організація відрізняються залежно від країни і значною мірою залежать від економічних, соціальних і промислових умов та від політики зайнятості, здійснюваної урядами. Проте існує значна загальна основа у типі функцій, які виконує ДСЗ. Загальні завдання служб зайнятості визначені Конвенції № 88: найм і влаштування на роботу працівників; сприяння професійній і географічній мобільності; збирання і аналіз даних про ринок праці; співробітництво в управлінні страхуванням на випадок безробіття і допомога у соціальному і економічному плануванні. Існують різні способи розподілу цих загальних завдань залежно від категорій. С. Рікка розмежував традиційні функції (наприклад, управління страхуванням на випадок безробіття, працевлаштування; професійна інформація та орієнтація сприяння професійній мобільності; зайнятість іноземних працівників; працевлаштування громадян за кордоном; збирання інформації про стан ринку праці) і нові функції (наприклад, спеціалізовані форми працевлаштування; самостійне працевлаштування; надання допомоги шукачам роботи; професійна орієнтація, професійне навчання; консультаційні послуги на підприємствах; заходи з професійного перерозподілу; спеціальні заходи із сприяння зайнятості; управління фондами зайнятості) [7].

У нашому дослідженні головні завдання чи дії ДСЗ згруповані у чотири основні функції: посередництво у працевлаштуванні; розвиток інформаційних систем ринку праці; управління програмами регулювання ринку праці; управління допомогою по безробіттю. До цих чотирьох основних функцій ДСЗ можна додати п'яту функцію: управління регулятивною діяльністю. Регулятивна діяльність ДСЗ зазвичай обмежується розвиненими країнами, проте вона все ж відіграє важливу роль і у країнах, що розвиваються.

Незважаючи на те, що п'ять функцій ДСЗ, які ми визначили, часто розглядаються як окремі та відмінні програми, насправді між ними існують декілька стратегічних і практичних зв'язків. Важливість цих зв'язків набуває все більшого визнання, й інтеграція послуг стає головною тенденцією розвитку ДСЗ у багатьох розвинених країнах. Інтеграцію послуг можна здійснювати декількома способами, наприклад за допомогою інституціональної інтеграції, інтеграції, орієнтованої на клієнта, чи за допомогою центрів універсального обслуговування, або через горизонтальне надання послуг [17].

Згідно з п.2 Положення про Державну службу зайнятості основними завданнями державної служби зайнятості є:

* розробка та здійснення заходів щодо реалізації державної політики зайнятості, які забезпечують зайнятість працездатного населення та матеріальну допомогу громадянам у разі безробіття;
* систематичне вивчення процесів, що відбуваються на ринку праці, у сфері професійної зайнятості та професійного навчання, і розробка на цій основі необхідних прогнозів для вироблення і вжиття заходів щодо регулювання ринку праці та зайнятості робочої сили;
* раціональне й ефективне використання державного фонду сприяння зайнятості населення;
* контроль за дотриманням законодавства про зайнятість підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності.

Державна служба зайнятості відповідно до покладених на неї завдань:

а) інформує населення про стан ринку праці, наявність вільних робочих місць і вакантних посад на підприємствах, в установах і організаціях держави, про послуги, що надаються службою зайнятості;

б) консультує громадян з питань одержання роботи, в тому числі в інших населених пунктах держави, умов і оплати праці;

в) інформує та консультує власників підприємств, установ і організацій або уповноважені ними органи щодо наявності незайнятої робочої сили на відповідній території, можливості забезпечення нею підприємств, установ і організацій, включаючи проведення переселення громадян і членів їх сімей з інших регіонів держави;

г) веде облік громадян, які звертаються з питань працевлаштування, вільних робочих місць і вакантних посад, створює автоматизовані банки даних про потребу підприємств, установ і організацій у кадрах та інші [3].

Всю різноманітність функцій, які виконує ДСЗУ можна об'єднати у три типи і сім груп.

Перший тип функцій - надання соціальних послуг клієнтам. Він включає наступні групи функцій.

Перша - функції трудового посередництва, які полягають в наданні допомоги особам, що шукають роботу, в пошуку і підборі підходящого робочого місця, роботодавцям - в швидкому заповненні вакансії працівниками, що володіють необхідними професійними навичками.

До другої групи функцій - мотиваційно-активізуючої відносяться різноманітні заходи, спрямовані на підвищення активності безробітних у пошуку роботи, посилення їхньої мотивації до трудової діяльності, підвищенню конкурентоспроможності на ринку праці. Звичайно ці заходи включають організацію професійного навчання; проведення семінарів з безробітними по техніці пошуку роботи; сприяння започаткуванню ними власного бізнесу; залучення незайнятих громадян до участі в громадських оплачуваних роботах.

Третя група об'єднує соціально-захисні функції - визначення, нарахування та надання допомоги по безробіттю, інших видів матеріальних виплат; працевлаштування осіб, які не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці (інвалідів, молоді, жінок із малолітніми дітьми та ін.).

Другий тип функцій включає свого роду допоміжні функції, що носять підпорядкований характер до функцій першого типу або забезпечують внутрішню життєдіяльність служби, але безпосередньо не пов'язані з обслуговуванням клієнтів - незайнятих громадян і роботодавців.

Четверта група складається з розпорядчо-фінансових функцій, що спрямовані на формування фонду сприяння зайнятості, ощадливе використання коштів, фінансове забезпечення виплати допомоги по безробіттю й інших видів матеріальної допомоги, організацію внутрішньої господарської діяльності (зарплата персоналу, оренда помешкань і майна, закупівля техніки й інвентарю), фінансування профнавчання незайнятих громадян і організації оплачуваних громадських робіт, видачу одноразової допомоги безробітним на організацію підприємницької діяльності і т.д.

П'яту групу функцій можна назвати контрольною, вона характеризується тим, що має загальну контролюючу спрямованість: за дотриманням законодавства про зайнятість; дотриманням фінансової дисципліни (прийом на роботу осіб в межах 5-відсоткової квоти; своєчасне інформування підприємствами центрів зайнятості про майбутнє вивільнення працівників, про вільні робочі місця й осіб, прийнятих на роботу; за повним і своєчасним відрахуванням коштів у фонд сприяння зайнятості; за правильною витратою коштів підрозділами служби.

Шоста група включає ліцензійно-дозвільні функції: видачу дозволів на працевлаштування іноземних громадян, а суб'єктам підприємницької діяльності - на використання їхньої праці, комерційним організаціям - на надання платних послуг, пов'язаних профорієнтацією і працевлаштуванням населення.

Третій тип функцій пов'язано з управлінням, або регулюванням ринку праці. Законодавство України про зайнятість населення визначає для служби зайнятості ряд таких найважливіших завдань, як планування і прогнозування зайнятості, координацію зусиль державних і громадських органів, підприємств щодо здійснення заходів регулювання ринку праці. Дані завдання в своїй сукупності складають процес управління. Тому стосовно ДСЗУ ми цілком обґрунтовано можемо говорити про виконання сьомої групи функцій - інформаційно-аналітичної і прогностичної, яка пов'язана з забезпеченням процесу управління – зі збором й аналізом різноманітної статистичної і соціологічної інформації про праці; інформуванням громадян, органів влади, громадськості про процеси, явища і тенденції, що відбуваються на ньому; розробкою прогнозів щодо попиту і пропозиції робочої сили (у тому числі по галузях і регіонам); участю в підготовці програм зайнятості населення і заходів соціального захисту населення від безробіття [1].

При переході у третє тисячоліття, ДСЗ у багатьох країнах, що розвиваються, розширюють свої повноваження за межі традиційних функцій посередництва у працевлаштуванні та управління на випадок безробіття, включаючи надання повної інформації про стан ринку праці, управління програмами регулювання ринку праці і надання спеціалізованих послуг певним визначеним групам [3].

Вплив інформаційного суспільства на діяльність ДСЗУ надзвичайно сильний, і він забезпечує нові шляхи для виконання функцій ДСЗУ. Змінюються не лише можливості ДСЗУ у наданні послуг, а й очікування клієнтів ДСЗУ і громадян щодо доступу до інформації, і це призводить до корінних змін у державних службах в цілому. В результаті, уже згадані компроміси значною мірою набувають нового визначення. Наприклад, результати аналізу функції посередництва у працевлаштуванні свідчать про те, що не існує внутрішнього протиріччя між універсальною послугою самодопомоги і персоналізованою послугою, оскільки нова технологія дає ДСЗ можливість застосовувати відносно дешеві системи самообслуговування поруч з удосконаленими персоналізованими послугами. Відкриті системи самообслуговування можуть радикально поліпшити прозорість ринку, тоді як одночасне вивільнення часу дає можливість персоналу займатися інтенсивною роботою з уразливими особами, що шукають роботу, або роботодавцями зі специфічними проблемами найму.

Проведений аналіз функцій державної служби зайнятості України, дозволяє зробити висновок, що вони випливають із основного її призначення – виконання завдань держави, а тому вони безпосередньо пов’язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. На думку автора, функції державної служби зайнятості України доцільно розглядати з позицій мети здійснення, а саме забезпечення виконання завдань, поставлених перед службою. У зв’язку з цим, підтримуючи погляд професора Битяка Ю.П., щодо поділу функцій публічної служби на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні, на нашу думку, доцільно загальні функції державної служби зайнятості розмежувати на пов’язані з виконанням функцій державного органу і спрямовані на вирішення кадрового забезпечення державних органів та їх апарату.

правовий адміністративний виконавчий зайнятість

ЛІТЕРАТУРА

1. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.С. Рогульський — К., 2005. — 187арк.
2. Руженський М.М. Інституціональні та організаційні засади діяльності базових центрів зайнятості / М.М. Руженський . – К.: ІПК ДСЗУ, 2006. (Державне регулювання ринку праці: Ч. 1. Матеріали міжнар. наук.–практ. конф. С. 129.)
3. Руженський М.М. Система соціального захисту населення у транзитивному суспільстві: Монографія. / М.М. Руженський– К.: ІПК ДСЗУ, 2006. – 384 с.
4. Рынок труда и доходы населения: Учебное пособие / Под ред. Н.Волгина. – М.: Филинъ, 1999. – С. 8–10.

Рябов Ю.С. Административно–предупредительные меры: Теоретические вопросы. / Ю.С. Рябов – Пермь, 1974.

1. Рябченко О. П. Державна служба в Україні з позицій теорії управління / О.П. Рябченко– Х., 2000. (Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод і обов’язків: Наук. зб. С. 71 – 76.)
2. Самощенко И. С. Правонарушение и юридическая ответственность. Учебное пособие. / Иван Сергеевич Самощенко – М.: Изд–во ВЮЗИ, 1966. – 30 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / Ольга Федорівна Скакун — 2–ге вид. — Х. : Консум, 2005. — 656с.
4. Служба зайнятості – роботодавцям // Роботодавець. – 2006. – №4. – С. 4.
5. Советское административное право / Под ред. Студеникина С.С. – М.: Госюриздат, 1958.
6. Стадник Н.П. Правовое регулирование разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Н.П. Стадник — К., 1998. — 176 л.
7. Становлення нового адміністративного права України: Наук.–популярний нарис. / [Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Бернгард Петер].— К. : Видавничий Дім "Юридична книга", 2000. — 60с.
8. Старилов Ю. Н. Служебное право: Учебник. / Юрий Николаевич Старилов — М. : БЕК, 1996. — 698с.
9. Старцев О.В. Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Старцев — К., 2003. — 210арк.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. / Семен Григорович Стеценко — К. : Атіка, 2007. — 624c.
11. Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. / Виктор Алексеевич Тархов – Саратов: Изд–во Саратовского ун–та, 1973.
12. Тема 11.1 “Ґенеза державної служби зайнятості України та її пріоритети на різних етапах розвитку” навчально-тематичного плану першого етапу підвищення кваліфікації всіх категорій працівників центрів зайнятості, які прийняті на державну службу вперше: Науково-методична розробка / Розроб. Ю.М. Маршавін – К.: ІПК ДСЗУ. – 2007. – 21 с.