

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**СИСТЕМНІ ВАДИ  
РИНКУ ПРАЦІ УКРАЇНИ  
ТА ПРІОРИТЕТИ ЇЇГО  
РЕФОРМУВАННЯ**

*Аналітична доповідь*

**Київ–2010**

**УДК 331.5(477)**  
**ББК 65.9(4Укр)240**  
**С 40**

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

*Пищуліна О. М., к. с. н., с. н. с. (керівник авторського колективу);  
Коваль О. П., к. е. н.;  
Кочемировська О. О., к. психол. н.*

За редакцією *к. е. н., с. н. с.,  
заслуженого економіста України Я. А. Жаліла*

**Системні** вади ринку праці та пріоритети його реформування :  
**С 40** аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, О. О. Кочемировська; за  
ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 72 с.

ISBN 978-966-554-114-1

Надано оцінки сучасного стану ринку праці, визначено його головні вади та основні причини необхідності невідкладного реформування, проаналізовано «інституційні пастки», що ускладнюють процеси структурних трансформацій та проведення реформ у країні. Наголошено на необхідності посилення державного впливу, визначено першочергові заходи державної політики та основні концептуальні засади реформування та державного регулювання ринку праці.

Для науковців, органів державної та виконавчої влади, а також усіх, кого цікавлять соціально-економічні проблеми функціонування ринку праці.

**ISBN 978-966-554-114-1**

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2010

## **Вступ**

Стан ринку праці та процеси у сфері зайнятості населення належать до соціально-економічних параметрів, що визначальним чином впливають на суспільний розвиток і конкурентоспроможність національної економіки. **З одного боку, ринок праці – елемент економічної системи, від якого залежать вектор і темпи макроекономічної динаміки, а з іншого – він опосередковує вплив** макроекономічної політики та макроекономічного розвитку **на добробут населення та стан багатьох соціальних процесів**, зокрема забезпечує розподіл винагороди за працю. Ринку праці належить важлива роль у забезпеченні успіху ринкових реформ.

Ринок праці України є незрілим, розбалансованим і малоефективним. Упродовж усього періоду після початку економічних реформ держава не змогла сформулювати цілісну концепцію політики на ринку праці. Тут превалують елементи «захисної реструктуризації» у структурі реструктуризації зайнятості, що передбачають пасивне пристосування підприємств до нових умов господарювання та недостатньо високі темпи реалокції зайнятості. На етапі трансформаційних змін в економіці України суттєві інституційні обмеження розвитку національного ринку праці обумовили пріоритетне використання переважно нестандартних механізмів адаптації, таких як гнучке маневрування тривалістю трудового процесу чи оплатою праці, замість реструктуризації зайнятості. Ці специфічні механізми адаптації сфери трудових відносин проявились у можливості для підприємств (особливо традиційних секторів) утримувати надлишкову чисельність зайнятих за рахунок збереження низького рівня заробітної плати та значних обсягів заборгованості з її виплати.

Головні зусилля держави щодо ринку праці сконцентровані переважно на одній (причому незначній за вагою) складовій – регулюванні масштабів офіційного безробіття, що в докризові часи складало 2,9 % (2008 р.), а в період розгортання кризових явищ зросло до 3,4 % економічно активного населення працездатного віку (станом на вересень 2010 р. рівень зареєстрованого безробіття складає 2,4 %)¹. Наразі адаптація ринку праці до кризових шоків відбувається за тими самими сценаріями, що й на початку 90-х років, тобто за рахунок зниження заробітної плати, активного використання режиму неповного робочого дня, затримки виплат заробітної плати тощо. У результаті модель ринку праці залишається ефективним «буфером» зростання соціальної напруги, причому в умовах, коли висока адаптивність досягається за рахунок ігнорування вимог законодавства та контрактів. Як

---

¹ *Державний* комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>

наслідок, скорочення виробництва не супроводжується адекватним скороченням зайнятості, внаслідок чого підприємства зберігають надлишкову зайнятість. Це фактично гальмує процеси структурної перебудови економіки, країна консервує неефективну структуру зайнятості.

Таким чином, сформована модель українського ринку праці фактично перетворилася на перешкоду для ефективної реструктуризації зайнятості. Деінституціалізований ринок праці супроводжується значними соціальними витратами, у першу чергу у вигляді високих міграційних інтенцій, знецінення та декваліфікації робочої сили тощо. Проблеми, породжені неструктурованим ринком праці, поглиблюють кризові явища в економіці, стримують структурні перетворення, перешкоджають створенню передумов для довгострокової макроекономічної стабілізації.

Світова фінансова криза суттєво вплинула на економічну ситуацію в Україні й чітко виявила ті проблеми, що вже існували в нашій економіці. Йдеться про зволікання із радикальними структурними перетвореннями, необхідність проведення яких стала очевидною ще до початку економічних реформ 90-х років ХХ ст.

Постають запитання: **наскільки самоцінною є необхідність забезпечення стабільності зайнятості, чи для України є більш важливим здійснити реструктуризацію економіки, яку неможливо уявити без значного перерозподілу робочої сили між її галузями й секторами та зростання структурного безробіття?**

## **1. ІНСТИТУЦІЙНІ ДИСПРОПОРЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ ЯК ГОЛОВНІ ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ СТРУКТУРНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

На відміну від моделі, що склалась у країнах Західної Європи, де ринок має високий ступінь захищеності зайнятості, складний механізм укладання колективних договорів, значну сегментацію робочої сили та стале довготривале безробіття<sup>3</sup>, український ринок праці фактично «імпортував» стандартний набір інститутів, що діє на ринках праці країн з розвинутою економікою. Зокрема, ще на початку періоду ринкових трансформацій в Україні на ринку праці були введені такі базові інститути, як мінімальна заробітна плата (МЗП), єдина тарифна сітка для оплати праці працівників бюджетних установ, державні програми забезпечення зайнятості населення, система страхування на випадок безробіття, виникли об'єднання роботодавців, були переформатовані профспілки, запрацювала Тристороння комісія як вищий орган узго-

<sup>3</sup>Boeri, T. *Mediating the Transition Labour Markets in Central and Eastern Europe* / T. Boeri, M. C. Burda, J. Kollo. – N.Y. : Centre for Economic Policy Research, 1998.

дження інтересів у соціально-трудовій сфері тощо. Було переглянуто трудове законодавство з метою його адаптації до нових ринкових відносин, а в наступній інституційній розбудові широко використовувалися стандартні зразки, рекомендовані міжнародними економічними організаціями (наприклад МОП та ОЕСР). Проте українська модель сформувалася спонтанно під впливом рішень, що приймалися незалежно одне від одного державою, підприємцями та робітниками, вона не має достатнього фінансового ресурсу для того, щоб копіювати інституційний каркас, притаманний для «сталих» ринків праці.

Аналізуючи українську модель ринку праці, необхідно виокремлювати проблеми власне механізму ринку праці, його провідних каналів та проблеми, що мають макроекономічну природу й детермінують економічні механізми функціонування ринку. Основними базовими макроекономічними вадами на шляху формування ефективної моделі ринку праці є:

- *низька продуктивність праці<sup>3</sup>;*
- *відсутність структурних змін в економіці країни;*
- *висока тіньова складова;*
- *низька ціна робочої сили.*

Загалом можна констатувати, що ринок праці в Україні є ліберальним і саморегульованим. Проте стихійне пристосування до ринкових умов та майже повна відсутність державного регулювання ринку праці призвело до формування сталих «інституційних пасток», що негативно впливають на ринок праці.

### **1.1. Інерційність зайнятості та її усталений характер**

*Характерною рисою ринку праці України є усталений характер зайнятості та невідповідність динаміки зайнятості динаміці виробництва. У перші трансформаційні роки динаміка зайнятості населення чітко співпадала з динамікою виробництва. Проте, починаючи з 2001 р., ця тенденція змінилася, і при нестабільній динаміці виробництва зайнятість невпинно зростала, тобто коливання в зайнятості слабо синхронізовані з коливаннями в об'ємах виробництва (рис. 1).*

---

<sup>3</sup>Міжнародні порівняння продуктивності праці (ВВП на одного зайнятого за паритетом купівельної спроможності) показують, що Україна суттєво відстає за цим показником не лише від розвинених країн (Німеччини, Франції, Швеції), а й успішних постсоціалістичних країн. Діапазон показника у 2008 р. складає від 50,4 % рівня Росії до 19,8 % рівня Швеції. За даними ОЕСР, нині продуктивність української робочої сили на 25 % нижча за російську. При відносно невеликій різниці в якості вищої освіти (в рейтингу якості вищої освіти Всесвітнього економічного форуму 2008 р. Росія посідає 45 місце, Україна – 54) за показниками ефективності ринку праці дистанція є дуже значною (Росія – 33 місце, Україна – 62).

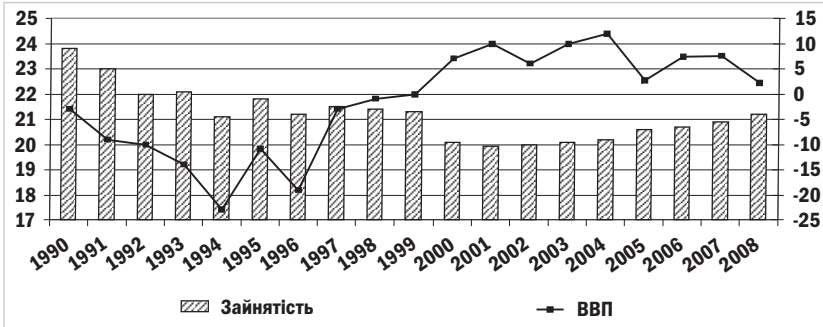


Рис. 1. Динаміка ВВП (% до попереднього року) та чисельності зайнятого населення (млн осіб)

Утім, майже половина цього збільшення є статистичним артефактом. Унаслідок перегляду в 2005 р. Держкомстатом методології розрахунку чисельності зайнятих, до їх складу почали включати осіб, які виробляють товари та послуги в домашньому господарстві з метою продажу на ринку, а також службовців Збройних сил. Так, тенденція зростання обсягів зайнятості населення у секторі самостійної зайнятості була сформована через зростання кількості працюючих в особистих селянських господарствах. Унаслідок поширення зайнятості в особистих селянських господарствах сільськогосподарське виробництво залишається переважаючим видом діяльності неформального сектору економіки (82,0 % зайнятих у цьому секторі). Цьому процесу сприяє і ст. 8 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення»: «Члени особистих селянських господарств є особами, які забезпечують себе роботою самостійно і відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» належать до зайнятого населення за умови, що робота в цьому господарстві для них є основною».

*Неврівноважена кон'юнктура українського ринку поєднує протилежні тенденції: кон'юнктуру дефіциту праці та кон'юнктуру надлишку праці.* В умовах України це проявляється в існуванні, з одного боку, вимушеної неповної зайнятості, а з іншого – утриманні надлишкової зайнятості. Підтримка чисельності зайнятих на стабільному рівні досягається за рахунок зниження тривалості та інтенсивності праці. У такому випадку витрати пристосування не концентруються на вузькій групі безробітних, а розподіляються на значне коло осіб, чий потенціал використовується лише частково. Це – феномен «вимушеної неповної зайнятості», що широко розповсюджується. Висока частка неповної зайнятості співставна з показниками безробіття за методологією МОП. Це означає, що при загостренні проблем

ринку праці підсилюється адміністративний тиск на бізнес із примушенням до збереження зайнятості, на що бізнес відповідає економією витрат у вигляді різкого скорочення заробітної плати. Такі процеси означають, що в Україні відновлюються легальні (неповна зайнятість) і нелегальні (приховані затримки заробітної плати) адаптаційні механізми 90-х років, коли кризові витрати розповсюджуються на всіх робітників через зниження заробітної плати, а не через локалізацію витрат через механізми вивільнення з наступною підтримкою безробітних державою. Перший шлях дозволяє забезпечити більшу соціальну-політичну стабільність, проте призводить до погіршення людського капіталу та консервації неефективних робочих місць, сповільнюючи модернізацію економіки на стадії виходу з кризи. Причому вимушена неповна зайнятість отримала чітке інституційне оформлення у вигляді переведення на неповний робочий час або адміністративних відпусток.

Слід визнати, що у самому феномені притримування робочої сили немає нічого нераціонального. У будь-яких економіках зайнятість реагує на зміни в обсягах випуску продукції із запізненням. У короткостроковому періоді підприємства завжди будуть схильні до притримування робочої сили, якщо адаптація до негативних шоків шляхом зміни чисельності працівників пов'язана з більшими витратами, ніж адаптація шляхом змін тривалості та інтенсивності праці. Проте в Україні масштаби та сталість надлишкової зайнятості надзвичайно великі. Поясненням цьому феномену можуть бути наступні припущення.

Причина надлишкової зайнятості полягає в існуванні формальних та неформальних домовленостей між підприємствами та владою про відмову від масових вивільнень. Підтвердженням участі держави у підтримці надлишкової зайнятості є низка урядових постанов останнього часу, зокрема Постановою Кабінету Міністрів України «Про визначення та застосування мінімальної заробітної плати в погодинному розмірі» від 05.05.2010 р. № 330 визначено випадки, в яких застосовується мінімальна заробітна плата у погодинному розмірі, що законодавчо закріплює працю на умовах неповного робочого часу, зокрема на підприємствах бюджетних установ. Така державна підтримка сприяє консервації неефективної зайнятості.

*Надмірне розширення неформального та тіньового сектору, а також нерегламентована зайнятість у потенційно перспективних і самозайнятість у технологічно примітивних видах економічної діяльності.* Експерти<sup>4</sup> констатують фактичне завершення процесу реструктуризації тіньової економічної діяльності в межах держави. Ця діяльність стала

---

<sup>4</sup>*Рада* по вивченню продуктивних сил України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rvps.kiev.ua/>

фактичною складовою економіки. За оцінками Всесвітнього банку, Україна має найбільший неформальний сектор, який сягає 50 % ВВП<sup>5</sup>, що ускладнює «діагностування» економіки. За розрахунками західних фахівців, критичним для країни є щорічний обіг у сфері тіньового сектору на рівні 15–35 % ВВП. Якщо обіг тіньового бізнесу перевищує 30 % ВВП, а кількість працюючих на нього – 40 % зайнятих, економіка втрачає керованість. За оцінками Міністерства економіки України, за результатами 2008 року рівень тіньової економіки склав 31,1 %, і таким чином вийшов за межі порогового значення (30 % ВВП). Крім того, це є максимальним показником з 2001 р. За результатами 2009 року рівень тінізації економіки зріс ще на 8 в. п. і склав 39 %<sup>6</sup>.

*Відсутність чіткої межі, що відокремлює офіційний сектор від неофіційного*, є також однією з найважливіших структурних характеристик ринку праці України. З точки зору процесів концентрації виробничого капіталу можна вважати, що гнучкість неформальної зайнятості може бути і є корисною з точки зору пом'якшення короткострокових кон'юнктурних циклів, але вона не здатна підтримати сталій організаційно-технологічний розвиток. Так само самозайнятість, що формується переважно у вигляді мікропідприємств, без їх включення у мережі потужних виробничих кластерів, об'єктивно скочується до архаїчних організаційних і технологічних побудов. У результаті значний трудоворесурсний потенціал використовується для відтворення і розширення низькопродуктивних та непрогресивних секторів господарства.

Сучасні типи зайнятості (дистанційна, аутсорсинг, лізинг персоналу тощо) часто проникають на ринок праці через неформальний сектор. Тому реакції основних учасників ринку праці призводять до результатів, що малопрогнозовані та неочікувані.

*Відсутність реальної статистики зайнятості, що перешкоджає* проведенню ефективної політики, пов'язаної з ринком праці. За розрахунками Ради по вивченню продуктивних сил України кількість неформально працевлаштованих досягає 6,8 млн осіб<sup>7</sup>.

Тільки відповідно до даних, оприлюднених Державною податковою інспекцією в Донецькій області, 270 тис. осіб, які сплачували податок на доходи фізичних осіб, не зафіксовані Пенсійним фондом як платники податків, і відповідно як отримувачі пенсій. 56 тис. осіб регіону по-

<sup>5</sup>Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [ та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

<sup>6</sup>Тіньова економіка: сутність та сучасний стан в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [kmu.gov.ua/.../TinEcon24.rar&search\\_param=тіньової&searchPublishing=1](http://kmu.gov.ua/.../TinEcon24.rar&search_param=тіньової&searchPublishing=1) - - [www.nbuv.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvnltu/20.../186\\_Konrad\\_20\\_2.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/20.../186_Konrad_20_2.pdf)

<sup>7</sup>Рада по вивченню продуктивних сил України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rvps.kiev.ua/>



дали документи на отримання пенсії, проте податки не сплачували. 1 млн 95 тис. 143 мешканця області не мають жодних офіційних доходів. Офіційна штатна чисельність найманого персоналу області складає 1 млн 100 тис., 160 тис. працює в малому бізнесі, 150 тис. працюють як приватні підприємці. Донецьке обласне управління статистики надає дані, згідно з якими працездатне населення складає 2,8 млн осіб, економічно активне – 2,1 млн. осіб<sup>8</sup>.

## **1.2. Структурна нерівновага ринку праці**

Деформований характер структурних зрушень у сфері зайнятості зумовлений специфікою перебігу процесу системної трансформації ринків праці, що залежить від злагодженості дій та односпрямованості векторів реструктуризації та релокації.

*Характерною рисою є домінування «захисної реструктуризації» у структурі реструктуризації зайнятості, що означає пасивне пристосування підприємств до нових умов господарювання та низькі темпи релокації зайнятості. Суттєві інституціональні обмеження розвитку національного ринку праці зумовили пріоритетне використання таких нестандартних механізмів адаптації до ринкових умов, як гнучке маневрування тривалістю трудового процесу чи оплатою праці, замість реструктуризації зайнятості.*

Збереження надлишкової чисельності зайнятих на цих підприємствах працівників обумовило широке розповсюдження практики зайнятості працівників у режимі неповного робочого часу, існування значних за тривалістю санкціонованих адміністрацією відпусток працюючих за свій рахунок.

*Несприятливі тенденції у змінах вікової структури зайнятості в економіці та її секторах і феномен економічного зростання без створення нових робочих місць.* Відоме гасло про створення 5 млн робочих місць, заявлене як пріоритет державної політики на 2005–2009 роки, на рівень зайнятості не вплинуло. Попри те, що було прозвітовано про щорічне створення 1 млн робочих місць, починаючи з 2005 року зростання зайнятості практично відбувалося за рахунок збільшення зайнятості сільського населення пенсійного віку. Так, з 2004 по 2009 роки у сільській місцевості рівень зайнятості всього населення зріс на 6,1 %, а серед населення працездатного віку – на 2,7 %. Проте рівень зайнятості серед осіб у віці 60–70 років зріс із 25,3 % до 40,1 % (таблиці 1, 2).

---

<sup>8</sup>*Трудове* подполье Донбасса, или Добро пожаловать в реальность! [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.ua/content/trudovoe-podpole-donbassa-ili-dobro-pozhalovat-v-realnost>

Таблиця 1

**Рівень зайнятості сільського населення за віковими групами  
(у середньому за період, % до загальної кількості населення  
відповідної вікової групи)**

	Усього	у тому числі за віковими групами, років						Працевдатного віку <sup>1</sup>
		15–24	25–29	30–39	40–49	50–59	60–70	
2009	62,2	42,1	70,8	77,8	78,0	66,2	40,1	67,1
2008	61,8	43,1	72,7	79,3	78,6	65,5	37,3	67,8
2007	61,5	42,3	74,4	79,5	79,3	64,7	36,6	67,8
2006	60,5	41,5	73,1	77,9	78,6	64,4	35,7	67,0
2005	60,5	40,4	72,4	77,4	79,1	65,1	35,9	67,1
2004	56,1	37,8	70,9	75,2	75,5	60,5	25,3	64,4

<sup>1</sup> Жінки віком 15–54 роки, чоловіки – 15–59 років.

Таблиця 2

**Рівень зайнятості міського населення за віковими групами  
(у середньому за період, % до загальної кількості населення  
відповідної вікової групи)**

	Усього	у тому числі за віковими групами, років						Працевдатного віку <sup>1</sup>
		15–24	25–29	30–39	40–49	50–59	60–70	
2009	55,8	31,2	72,7	77,9	76,6	56,8	15,6	63,7
2008	58,2	34,8	77,7	82,4	80,4	59,2	13,7	67,2
2007	57,4	34,2	77,3	81,4	79,9	58,6	13,5	66,3
2006	56,8	32,5	76,3	80,7	80	58,9	13,2	65,5
2005	56,5	31,8	76,3	79,2	78,7	60,3	15,1	64,7
2004	56,9	32,4	76,4	79,2	79,1	60,5	16,4	64,7

Одночасно зі зростанням рівня зайнятості населення зростає й потреба підприємств у працівниках. Так, протягом 2010 р. в цілому по Україні цей показник збільшився на 6,6 тис. осіб. Зростання потреби підприємств у працівниках з одночасним збільшенням рівня зайнятості у регіоні може означати, що має місце феномен економічного зростання без створення нових робочих місць. Збільшення зайнятості відбувається в основному всередині «залишкового» сектору, що складається з малих підприємств, самозайнятих, а також свідчить про вихід на ринок праці осіб пенсійного віку.

*Викривлення галузевої структури зайнятості.* Оцінюючи загальну динаміку структури зайнятості можна відзначити, на перший погляд,

прогресивні зміни: відносне зростання частки сектору послуг і відповідне зростання частки послуг у структурі ВВП і зайнятості, що наближає співвідношення виробничих і невиробничих галузей в Україні до аналогічних показників, характерних для розвинених країн. *Проте причини структурних змін в Україні відмінні й полягають, передусім у стрімкому розповсюдженні масового «роздержавлення» підприємств, розвитку «мікроскопічного» підприємництва, дерегулюванні та лібералізації, що призвело до господарського подрібнення цілісних технологічних комплексів, що втратили конкурентні переваги.* У структурі промисловості чітко прослідковуються регресивні зрушення, напрямок яких не змінюється з настанням періоду економічного пошвавлення. Загалом за продуктовою структурою суспільний випуск поступово зміщується у бік сировини і напівфабрикатів низького рівня обробки. Викривлення галузевої структури зайнятості має прояв у наступних тенденціях:

- найвища результативність господарювання спостерігається не у тих сферах, що забезпечують зростання продуктивних сил завдяки випуску високотехнологічної кінцевої продукції та товарів суспільного споживання, а за рахунок продукції сировинних, у першу чергу добувних галузей промисловості (металургії тощо);
- в асортименті та обсягах товарної продукції недостатньо активно зростає роль галузей машинобудування, виробництва споживчих товарів для населення, продуктів харчування, легкої й деревообробної галузей промисловості;
- зростання виробництва високотехнологічної продукції машинобудування (виробництво промислового устаткування та сільгоспмашин, аерокосмічне, автомобіле- і суднобудування, виробництво спецтехніки та ін.), продовольчих товарів, розвиток фінансової діяльності, торгівлі та інших галузей сфери послуг суттєво не позначається на структурних зрушеннях у напрямках формування постіндустріальної економіки та не забезпечує сталій просторовий розвиток усієї сукупності регіональних відтворювальних систем, обмежуючись в основному старопромисловими районами.

*Отже, зміни у структурі зайнятості в цілому відображають негативні зміни у структурі виробництва.*

*Відсутність структурної політики та сегментація ринку праці.* Українському ринку праці властиві значні структурні диспропорції. Він складається з ізольованих сегментів, що слабо пов'язані між собою. При цьому на кожному з них існують суттєві невідповідності у попиту та пропозиції на робочу силу. Найблагополучніша частина українського ринку праці представлена відносно закритим ринком, що монопольно регулю-

ється. До нього входить робоча сила, зайнята в експортних галузях, електроенергетиці, паливній промисловості, видобутку та розподілі газу, а також у будівництві, фінансовому секторі, апараті управління, що традиційно оплачуються вище середнього рівня. У цьому сегменті ринку праці існує стійке перевищення попиту над пропозицією. Доходи підприємств визначаються не ефективністю виробництва в галузях і не витратами на відтворення робітника, а паритетом зовнішніх і внутрішніх цін на природні та сировинні ресурси, монопольним становищем цих підприємств і установ, що дає їм можливість перерозподілу на свою користь різних неінституціоналізованих рентних доходів, величина яких, за деякими підрахунками, сягає 10–15 % ВВП. Проте при всьому явному благополуччі цього сегмента в ньому існує низка вкрай негативних тенденцій:

- високі прибутки від використання монопольних ресурсів дестимулюють раціоналізацію виробництва;
- велика частина низькокваліфікованих робітників та екстенсивний характер використання праці не формують ефективної структури ціни праці, не орієнтують працівника на підвищення кваліфікації, відтак прибутки замало інвестуються в розвиток людського капіталу;
- підвищення цін на ресурси на зовнішньому ринку може викликати значне скорочення попиту на працю в енергоємних складових цього сегмента ринку та призвести до стрімкого погіршення умов відтворення.

Інша частина українського ринку праці представлена двома сегментами, що не конкурують між собою. Вони охоплюють високо- і низькокваліфікованих робітників, які переважно сконцентровані в легкій промисловості, сільському, лісовому господарстві та галузях соціальної сфери. Для цих секторів характерні надлишкова пропозиція праці, часто у формі «латентного безробіття», і як наслідок – у край низька заробітна платня. Відтворення робочої сили в багатьох випадках забезпечується тіньовим сектором економіки, який має траєкторію розвитку, що практично некерована. Суттєвою проблемою є те, що саме в цій працenaдлишковій частині ринку сконцентрована найбільша частина висококваліфікованих наукових кадрів, недофінансоване відтворення яких уже призвело до різкого скорочення найперспективнішої частини робочої сили у країні.

Структурна динаміка промисловості України за технологічними укладами з 2003 по 2010 р. фактично не зазнала змін. Так, відповідно до Національної доповіді «Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави» частка п'ятого технологічного укладу становить близько 3 %; третього зменшився з 51 до 46 %, четвертий – біля 50 %, що свідчить про відсутність реальної структурної політики

держави. Шостий технологічний уклад виробництва, що у розвинутих країнах уже досяг рівня промислового освоєння, в Україні відсутній зовсім. Сукупна питома вага видів діяльності, що відносяться до високотехнологічних, становить близько 13 %, а високотехнологічних – лише 4,6 %. Галузі низької технології сягають 56,1 %<sup>9</sup>. Економічне зростання 2000–2008 років було зумовлене не вдосконаленням структури національної економіки, а насамперед сприятливою зовнішньоекономічною кон'юнктурою та базувалося на використанні дешевої робочої сили як конкурентної переваги<sup>10</sup>.

*На наш погляд, у сучасних українських умовах саме жорстка сегментація ринку праці є найбільшою перешкодою на шляху до створення ефективної моделі ринкової економіки.*

*Надто повільний характер зрушень у продуктивних силах і незбалансованість розвитку економічного простору країни призводять до регіональних диспропорцій розвитку продуктивних сил, зокрема зберігаються:*

- високоіндустріальні регіони з переважно виробничою роллю (Донбас і Прудніпров'я), що формують базові галузі української економіки у структурі господарства та в яких великою залишається частка найбільш енергоємних та екологічно шкідливих галузей промисловості – паливно-енергетичного, металургійного та хімічного комплексів;
- регіони аграрно-промислової спеціалізації (Захід, Південь і Північ країни) – внесок яких у розвиток національної економіки є меншим.

У східних областях чисельність населення, зайнятого в економіці, складає понад третину від загальної чисельності зайнятого населення в країні. Розподіл трудових ресурсів характеризується концентрацією попиту та пропозиції на Сході країни. Суттєвий міграційний приріст має тільки місто Київ, а відтік працездатного населення характерний для всіх регіонів за винятком Івано-Франківської, Черкаської, Чернівецької, Київської областей та АР Крим. Західні регіони (Житомирська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська області) характеризуються збереженням осередків тривалого безробіття, тоді як в інших регіонах існує нестача робочої сили.

*Інтенсивний холостий оборот робочої сили та контрпродуктивна мобільність: територіальна, професійно-кваліфікаційна, галузева.* Попри високі витрати найму та звільнення, український ринок пра-

---

<sup>9</sup>Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [ та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

<sup>10</sup>Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту // Нац. безпека і оборона. – 2010. – №7. – С. 13.

ці демонструє інтенсивний «холостий оборот» робочої сили, за якого висока мобільність не поліпшує використання трудового потенціалу (табл. 3). За темпами руху робочої сили Україна помітно випереджає більшість країн Центральної та Східної Європи. Це досягається за рахунок активних процесів прийомів та звільнень.

Коефіцієнти обороту робочої сили з прийому та звільнення майже однакові, і у відсотках до середньооблікової кількості штатних працівників складають відповідно 22 % та 22,4 %. Коефіцієнт валового обороту, що визначається як сума коефіцієнтів найму та вибуття, досягає 45–55 % для всієї економіки та 45–60 % для промисловості.

Таблиця 3

**Попит і пропозиція робочої сили у січні–вересні 2008–2010 рр.**

	Кількість незайнятих громадян, які перебували на обліку, тис. осіб			Потреба підприємств у працівниках на заміщення вільних робочих місць, вакантних посад, тис. осіб			Навантаження незайнятого населення (на 10 вільних робочих місць, вакантних посад), осіб		
	2010	2009	2008	2010	2009	2008	2010	2009	2008
Січень	545,6	930,0	691,2	65,4	86,5	175,0	83	108	39
Лютий	547	924,9	693,6	65,9	78,5	182,6	83	118	38
Березень	518,9	897,8	659,6	73,1	84,5	194,6	71	106	34
Квітень	472,4	827,4	624,1	76,6	85,1	194,7	62	97	32
Травень	434,7	752,0	592,1	80,2	85,3	205,6	54	88	29
Червень	411,2	671,0	555,0	79,7	76,2	207,2	52	88	27
Липень	413	622,1	537,5	81,2	72,3	201,8	51	86	27
Серпень	416,1	584,4	525,7	87,4	72,8	197,5	48	80	27
Вересень	426,6	558,7	538,2	84,6	74,2	198,6	50	75	27

Контрпродуктивна мобільність при високих показниках обороту та низькій продуктивності праці, а також існуванні міжгалузевих, міжпрофесійних і міжрегіональних дисбалансів призводить до високої міграційної активності (табл. 4), але на краях спектра різних кваліфікаційних категорій – з одного боку, серед найменш низькокваліфікованої робочої сили, а з іншого – серед найбільш висококваліфікованої. Результати алокативної адаптивності такі, що навіть у періоди максимальної економічної активності та найкращої економічної кон'юнктури (2006-2007 рр.) рівень безробіття не знижувався нижче 6,7 % (за методологією МОП).

Таблиця 4

## Міжрегіональний рух робочої сили

	За 2010 р.			За 2009 р.		
	к-ть прибулих	к-ть вибулих	сальдо міграції	к-ть прибулих	к-ть вибулих	сальдо міграції
Усього	120705	116199	4506	125520	121567	3953
внутрішньорегіональна міграція	70784	70784	х	73380	73380	х
міжрегіональна міграція	42322	42322	х	43740	43740	х
міждержавна міграція	7599	3093	4506	8400	4447	3953

Аналіз процесів, пов'язаних зі зміною структури зайнятості, дозволяє говорити про те, що Україна прямує не до постіндустріального суспільства, а в напрямку повільної деіндустріалізації.

### 1.3. Структурні диспропорції попиту та пропозиції на ринку праці

Структурні диспропорції проявляються у невідповідності галузевої структури зайнятості потребам інноваційного розвитку економіки, погіршенні потреб трудоресурсного забезпечення окремих секторів господарювання України.

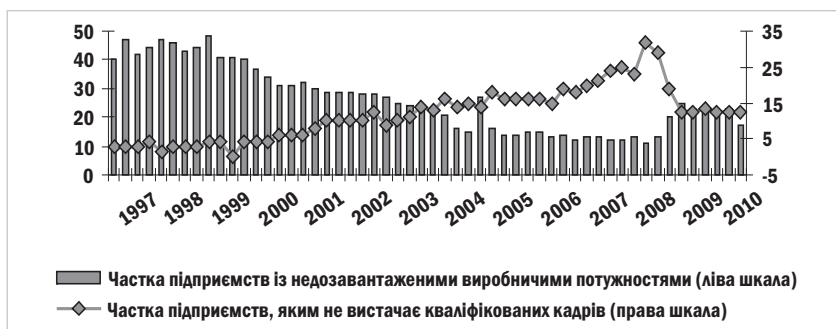
Так, за даними Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, у 2008 р. кадровий дефіцит у якості головної перепони для розвитку економіки називали на 10,8 % більше опитаних керівників підприємств, ніж рік тому. Кожний четвертий український менеджер вважає, що брак кваліфікованих кадрів стримує зростання виробництва<sup>11</sup>. У 40 % випадків середній розряд робітників на підприємствах відстає від робіт, що виконуються, на 0,2-0,3 розряду.

У 2009 р. навантаження на 1 робоче місце на фіксованому ринку праці (зарєєстрованому в Державному центрі зайнятості) досягало 8,2 особи.

При цьому в різних професійно-кваліфікаційних групах цей показник суттєво відрізнявся: від 4,5 у групі «Професіонали» до 27,9 у групі «Кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, виробництва та рибальства». У групі «Законодавці, вищі дер-

<sup>11</sup>Матеріали II Міжнародної конференції «Корпоративна соціальна відповідальність: Цивілізована економіка, цивілізоване суспільство» // Експерт. Український діловий журнал. – 2008. – 18 квітня.

жавні службовці, керівники, менеджери (управлінці)» він становив 2,8 особи на місце, та був максимальним у групах «Кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства» та «Працівники сфери торгівлі та послуг» – відповідно 19,6 та 11,9 осіб на місце<sup>12</sup>. Ринок праці фактично «перегрітий» пропозиціями фахівців фінансового сектору, менеджерів, економістів та юристів. Так, у Чернівецькій області на 1 вакантне місце претендує 87 бухгалтерів<sup>13</sup> (рис. 2).



**Рис. 2. Рівень завантаження виробничих потужностей та брак кваліфікованих кадрів**

*Подрібнення та примітивізація професійно-кваліфікаційного базису економіки.* Зміни у структурі зайнятості за кваліфікаційними групами засвідчили, що економічне зростання супроводжувалось зростанням зайнятості представників найпростіших професій та працівників сфери обслуговування й торгівлі та, навпаки, скороченням зайнятості спеціалістів, кваліфікованих робітників і кваліфікованих аграріїв.

У кадровому складі економіки постійно зменшується вага таких груп як професіонали та фахівці (відповідно 13 % та 11,6 %). Тоді як у всіх розвинених країнах їхня частка збільшується і у середньому по ЄС становить до 16 % та 18 %. Водночас стрімко зростає частка осіб, які не мають професій і займають робочі місця, що не потребують кваліфікації (23,3 %), хоча в ЄС цей показник рідко сягає 10 % і навіть у Росії він складає 11,2 %.

<sup>12</sup>На повному ринку праці цей показник визначається прямо, а розраховується за методиками, розробленими Радою по вивченню продуктивних сил України НАН України.

<sup>13</sup>Куда девять бухгалтеров, где взять токарей? // Эксперт. Украинский деловой журнал. – 2010. – 31 окт.; № 41(44) [Електронний ресурс.] – Режим доступу : <http://www.expert.ua/articles/18/0/1098/>



*Невідповідність сфери професійної освіти потребам ринку праці*, що проявляється у суперечності між досить високим освітнім і професійно-кваліфікаційним потенціалом населення, з одного боку, і примітивізацією структури господарства – з іншого. Відбувається збільшення розриву між технологічною складністю робіт і фактичним рівнем професіоналізму. Структура професійної освіти деформована на користь частки вищої школи. Проте потреба роботодавців у фахівцях з вищою професійною освітою нижча за відповідні пропозиції на ринку праці.

Порівняння наявних вакансій, кількості безробітних та кількості випускників за окремими професіями засвідчило зростання питомої ваги осіб з вищою освітою у складі робочої сили – з 40 % у 2007-му до 44 % у 2008 р., а також збільшення обсягів підготовки економістів, бухгалтерів, менеджерів та юристів. Натомість усупереч необхідності забезпечення підприємств висококваліфікованими фахівцями з інженерних спеціальностей, які зможуть реалізувати інноваційні принципи економічного зростання, протягом 2007–2009 рр. обсяги випуску цих категорій фахівців майже не змінилися, а їхня питома вага серед випускників вузів складала лише 20–30 %.

Крім власне професійно-кваліфікаційної невідповідності, варто звернути увагу на якісну невідповідність національної робочої сили вимогам постіндустріально орієнтованої моделі господарства України майбутнього<sup>14</sup>. Маються на увазі: занепад працеорієнтованої економічної мотивації; ментальна неготовність до нестабільності та рухливості; надмірна індивідуалізація соціально-трудових зв'язків, що призводить до втрати соціальних навичок колективної діяльності. У цьому сенсі можливості України щодо вибору свого місця на шкалі «постіндустріальне ядро – доіндустріальна периферія» критично залежать від якості трудових ресурсів нації та трудових ресурсів обгрунтованості її претензій на культурно-цивілізаційну ідентичність.

*Відсутність планування розвитку ринку праці та незбалансована сфера професійної освіти*, що призводить до незбалансованості існуючих трудових ресурсів та робочих місць. Відсутність державних пріоритетів у сфері освіти,

---

<sup>14</sup>У 1979 і 1992 роках Нобелівські премії з економіки отримали дослідження в галузі людського капіталу, що змусили перейти до суб'єкт-суб'єктного підходу до вивчення та управління економічними процесами. Людина стала сприйматися не лише в ролі споживача результатів економічного зростання, а й у якості його головного двигуна. Теодор Шульц (Нобелівська премія 1979 р.) підрахував, що якщо у ХХ ст. на накопичення людського капіталу приходилося 1/4 сукупного суспільного продукту, то у ХХІ ст. – уже 3/4. У свою чергу Гері Бекер (Нобелівська премія 1992 р.) оцінив віддачу від освітніх інвестицій на рівні 12–14 % річного прибутку компаній і держав. Наприклад, у США рентабельність початкової освіти сягає 50–100 %, середньої – 15–20 %, вищої – 10–15 %.

зниження якості підготовки фахівців, слабка прив'язка програм підготовки до потреб виробництва<sup>15</sup>, зниження престижу професій науково-технічного спрямування, занадто поширена платна освіта в умовах кризи вітчизняного виробництва спричиняють проблеми структурної невідповідності майбутніх попиту та пропозиції робочої сили у професійно-кваліфікаційному розрізі та збільшують кількість неконкурентоспроможних робочих місць. Відбувається збільшення критичної величини розриву між технологічною складністю робіт і фактичним рівнем професіоналізму<sup>16</sup>.

*Негативні демографічні тенденції на ринку праці.* З 1993 р. Україна має стійку динаміку скорочення чисельності населення, а також скорочення населення працездатного віку при збільшенні кількості населення непрацездатного віку. Скорочення чисельності безробітного населення, збільшення зайнятого та економічно активного населення, як зазначає Державний комітет статистики України, свідчить про вихід на ринок праці осіб непрацездатного, зокрема пенсійного віку. Вказана тенденція є причиною виникнення дефіциту трудових ресурсів, зокрема кваліфікованих, та стає суттєвим обмежувачем прискорення темпів економічного зростання в усіх галузях економіки.

Слід звернути увагу і на той факт, що демографічна «яма» 90-х років має наслідком значне зменшення кількості учнів 9–11-х класів (в окремих школах випускні класи взагалі відсутні), які є основною групою абітури ВНЗ I-II рівнів акредитації. Випуск 2011 р. очікується меншим за кількість вільних місць у ВНЗ III-IV рівнів акредитації, тобто вступний конкурс буде відсутнім. Це означає, що в 2011-2012 рр. слід чекати:

- зменшення кількості учнів у сфері професійно-технічної освіти. Перша причина – хибне уявлення про необхідність, «обов'язковість» отримання вищої освіти та значне зниження вимог до знань і вмінь студентів ВНЗ III-IV рівнів акредитації (особливо тих, хто здобуває популярні спеціальності: правознавство, економіка, психологія, менеджмент тощо). Друга причина – професійно-технічні навчальні заклади відповідно до ст. 5 Закону України «Про професійно-технічну освіту»<sup>17</sup> встановлюють вікові обмеження для вступу, при-

<sup>15</sup>Чимало великих компаній (зокрема, корпорація «Арселор-Міттал Кривий Ріг», Північний ГОК та інші промислові гіганти) тепер самостійно готують працівників з робочих спеціальностей. Вони створюють і сертифікують свої учбові центри на зразок профтехучилищ.

<sup>16</sup>У 60-ті роки американські економісти обґрунтували термін «період напіврозпаду компетентності», тобто термін, протягом якого знання випускника ВНЗ застарівають наполовину, і робітник стає нездатним до подальшої роботи.

<sup>17</sup>Відповідно до ст. 5 Закону України «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998р. № 103/98-ВР (зі змінами від 03.06.2008 р.) обмеження допускаються за медичними та віковими показниками, а також показниками професійної придатності, що визначаються Кабінетом Міністрів України».

чому часто визначають не тільки нижню межу, а й верхню<sup>18</sup>. Це означає автоматичне та різке зменшення кількості осіб, які можуть вступати до професійно-технічних закладів через демографічну «яму», що якраз припала саме на вікову категорію 15–20 років. Слід також зазначити збільшення питомої ваги серед студентів ВНЗ I-II рівнів акредитації випускників інтернатних закладів, вихованців пенітенціарних установ, дітей з неблагополучних сімей, наркотизованої та алкоголізованої молоді (тобто осіб, які, як правило, не мають достатньої навчальної та трудової мотивації та не стануть висококваліфікованими працівниками);

- подальше зменшення кількості абітурієнтів на фундаментальних наукових, інженерних, математичних, конструкторських, науково-технічних, природничих спеціальностях за рахунок низького рівня шкільної підготовки в межах фізико-природничого та математичного циклу дисциплін, низької трудової та навчальної мотивації, невміння (або відсутності можливості) оцінити співвідношення реального попиту на ринку праці та спеціальності, низьку пізнавальну мотивацію та готовність до систематизованого і складного навчання;
- вивільнення значної частки професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів через прив'язку кількості викладачів до кількості студентів. Інший бік цієї проблеми – останніми роками склалася неофіційна практика завищення оцінок, тобто фактично відмови від відрахування студентів із незадовільним рівнем знань і вмінь, які не дотримуються вимог академічного навчання (і за умов подальшого зменшення числа студентів ця ситуація погіршуватиметься). Отже, найближчими роками слід чекати стрімкого збільшення числа випускників ВНЗ, які не володіють навіть базовими основами власної професії.

#### **1.4. Специфіка безробіття в Україні**

У загрозі високого рівня безробіття в Україні зазвичай вбачалася головна небезпека для соціальної та політичної стабільності. Виходячи з цього, економічна політика будувалася так, щоб уникнути масових вивільнень, у тому числі за рахунок підтримання неефективних робочих

---

<sup>18</sup>Наприклад, Державний професійно-технічний навчальний заклад «Професійний аграрний ліцей» м. Кобеляки (Полтавська обл.) для різних спеціальностей (швачка, водій, кухар тощо) встановлює вікові обмеження, згідно з якими до ліцею можуть вступати особи у віці до 17, 18 або 20 років, а також статеві обмеження, що взагалі законом не передбачені, і вперше з'являються в наказі Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типових правил прийому до професійно-технічних навчальних закладів України» від 06.06.2006 р. № 441 зі змінами від 16.02.2009 р.

місць. Як наслідок, характер українського безробіття нетиповий для країн із ринковою економікою, зокрема:

*Характерним є значне структурне безробіття, що визначається якійсною невідповідністю характеристик робочої сили потребам ринку.* Причини існування структурного безробіття обумовлені наступними чинниками:

- примітивізація процесів руху робочої сили, що пов'язано з домінуванням факторів оплати праці у багатofакторній системі мотивації та зумовлює горизонтальну й вертикальну мобільність;
- низька хаотична (нерегульована) мобільність робочої сили, що зумовлена нерозвиненістю ринків капіталу, фінансів, житла та обмежує свободу руху та перетоку робочої сили між сферами зайнятості, галузями господарювання, територіями;
- неоднаковий стан різних професій. Так, представники «наскрізних» професій (наприклад транспорту) мають можливість вільного працевлаштування в іншій галузі. Представники інших професій (учитель, лікар) збільшують кількість структурних безробітних.

Крім того, пом'якшенню структурних проблем ринку праці перешкоджає недостатній інфраструктурний та інституційний розвиток, особливо на загальнодержавному рівні. Система кадрових агентств розвинена непогано, проте здебільшого розрахована на роботодавців. А оскільки їхня діяльність слабо узгоджена із загальнодержавною політикою зайнятості, вони вступають у суперечність зі спробами пом'якшити структурні невідповідності. Низький рівень безробіття в Україні детермінує існуюча структура зайнятості:

- основна частина населення працює у секторах економіки, спад у яких був найменшим у період кризи: 59 % – зайнятих у сфері послуг; 17 % – у сільському господарстві; 24 % – у промисловості та будівництві (обсяг виробництва у сільському господарстві зростають, спад у торгівлі протягом 2009 року на рівні 15,2 %, спад у промисловості – 31,1 %; будівництві – 54,9 %);

- амортизуючим фактором стали масштаби та гнучкість дрібного й тіньового бізнесу (за даними опитувань Держкомстату за 2009 рік, у тіньовому секторі працювало 4,6 млн осіб – 21,5 % від зайнятого населення), які оформлені з порушеннями вимог КЗП, на основі суспільно-правової угоди. Основна частина дрібного бізнесу сконцентрована у сфері послуг, де працює 4,56 млн осіб, при цьому лише 981 тис. було офіційно включено у звіти про штатну кількість співробітників;

- багато працюючих у державному секторі. У системі державного сектора – понад 5 млн осіб – тривалий час тут не було скорочень. Навпаки, з квітня 2008 по квітень 2009 р. кількість працівників сфери державного управління, охорони здоров'я та освіти збільшилася на 15 тис.

*Відсутність різких коливань у зростанні безробіття.* Траєкторія зміни безробіття є плавною, без різких стрибків, перекосів, пов'язаних з виходом на ринок праці значної кількості безробітних. Так, масштаби економічного падіння не привели до стрімкого скорочення зайнятості. Безробіття зростає повільно й поступово.

*Рівень безробіття ніколи не досягає пікових значень,* характерних для більшості країн з розвинутою економікою. Так, чисельність безробітних за 2009 р. на повному ринку праці за методологією МОП складала 1958,8 тис. осіб – 8,8 %. На фіксованому ринку праці, за даними Державного центру зайнятості, на 1 червня 2010 р. на обліку перебувало 434,7 тис. незайнятих громадян. *При незначному пошвавленні економіки в Україні скорочення безробіття відбувається значно швидше* порівняно з іншими країнами.

*Високий рівень прихованого безробіття на функціонуючих підприємствах.* Так, за даними Ради по вивченню продуктивних сил приховане безробіття сягає 12 % серед працюючих на зареєстрованих підприємствах. Чисельність застрахованих осіб, які стоять на обліку в органах Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності за 2009 рік склала 13,4 млн осіб. Водночас зайнятими вважають себе 20,2 млн осіб. Відтак, постають запитання: чим зайняті 6,8 млн наших громадян, який рівень дотримання їхніх трудових прав, який дохід вони створюють та отримують? Отож, є всі підстави вважати їх нерегламентовано зайнятими, або приховано безробітними <sup>19</sup>.

*Домінування практики добровільних звільнень.* Звільнення за ініціативою роботодавця не отримали поширення. Відмова від звільнень з економічних причин призводить до зниження заробітної плати та підштовхує кваліфікованих працівників до зміни місця роботи, найменш кваліфіковані кадри залишаються, накопичуючи критичну масу некомпетентності. Добровільні звільнення дозволяють економити на витратах звільнення.

*Високий рівень природного безробіття* (охоплює ту частку населення, що на момент обстеження перебувало у процесі працевлаштування, або не працевлаштовувалася не з причин відсутності вакантних робочих місць, а тому, що зміна професії, вимог до умов оплати, зайнятості чи місця проживання потребує певного часу). Рівень природного безробіття вказує на ступінь досконалості функціонування ринку праці, наскільки ринок здатен приводити у відповідність попит і пропозицію. Виходячи зі статистичних даних, зібраних протягом років з мінімальним рівнем безробіття (2007-2008 (3 квартали), природний рівень безробіття в Україні

---

<sup>19</sup>Розрахунки Ради по вивченню продуктивних сил України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rvps.kiev.ua/>

становить близько 5,8-6 %. Це надто високий показник. Він свідчить про те, що навіть за найсприятливіших умов без ґрунтового реформування системою, що забезпечують дію механізмів ринку праці, розраховувати на зниження безробіття за цю межу, неможливо.

*Відхилення від стандартної тривалості робочого тижня.* Характерним для країни є різке скорочення тривалості робочого часу, аналогів якому не має жодна економіка західноєвропейських країн. Не менш важливим є те, що в показниках робочого часу існує суттєва диференціація.

*Особливості територіального розподілу безробіття.* Сформована в епоху централізованого планування структура розміщення продуктивних сил відрізнялася винятково високим ступенем спеціалізації, тому, наслідки трансформаційної кризи для регіональних ринків праці виявилися далеко не однаковими. Її негативний вплив на зайнятість найсильніше позначився на регіонах з високою часткою концентрації підприємств легкої промисловості й машинобудування, де падіння обсягів виробництва було максимальним. Особливо загострилася проблема безробіття в економічно найменш розвинених частинах країни, де можливості забезпечення зайнятості були обмежені. Нарешті, ситуація на ринку праці помітно ускладнювалася територіальною ізольованістю низки регіонів. Відповідно у відносно кращому становищі опинилися регіони, багаті на природні ресурси, з диверсифікованою структурою виробництва і сприятливими умовами для розвитку третинного сектора (торгівлі, фінансових послуг тощо).

З розвитком кризи розбіжності у становищі регіональних ринків праці поглиблюються та набувають стійкого характеру, чому сприяє низька територіальна мобільність робочої сили. Її найважливішими обмеженнями є адміністративні бар'єри, що зберігаються, відсутність надійної інформації про можливості працевлаштування в інших регіонах, нерозвиненість ринку житла, недостатній розвиток транспортної мережі, високі витрати, що супроводжують зміну місця проживання. Дія ринкових сил, здатних забезпечити рівномірніший розподіл попиту та пропозиції робочої сили по регіонах, є недостатньою.

Для визначення особливостей територіального розподілу безробіття розраховується так званий *індекс територіальної неузгодженості* (mismatch index). Використовуються дані Держкомстату про чисельність безробітних за методологією МОП і про кількість вільних вакансій по звітності підприємств, або дані Державної служби зайнятості про чисельність осіб, які перебувають на обліку, незайнятих трудовою діяльністю, і про заявлений підприємствами рівень потреби в працівниках. Оцінки індексу неузгодженості за першим методом склали 0,23-0,34, за другим – 0,36-0,44. Це свідчить, що зафіксоване безробіття не менше як

на 30–40 % пояснювалося диспропорціями в територіальній структурі попиту та пропозиції робочої сили, перебороти які можна лише за рахунок переміщення працівників чи підприємств з одних регіонів в інші.

*Розбіжності між загальним і зареєстрованим безробіттям.* Вони пояснюються тим, що, по-перше, частина безробітних воліє вести пошук роботи, не стаючи на облік у державних службах зайнятості, і по-друге, тим, що особи, які мають роботу (переважно у неформальному секторі) чи представляють економічно неактивне населення, нерідко реєструються у якості безробітних заради отримання соціальних виплат.

Високий розрив у рівнях офіційного та загального безробіття в Україні свідчить про слабкість економічних стимулів до реєстрації в державних службах зайнятості й пояснюється зневірою агентів, які ведуть пошук на ринку праці, у можливості знайти через ці служби пристойну роботу, а також низьким рівнем підтримки безробітних. Більшість безробітних припускає, що вигоди, які дає офіційна реєстрація, не переважають над пов'язаними з нею витратами і воліють вести пошук самостійно.

**Залишається відкритим питання – чи загрожує подальша реструктуризація економіки неминучим сплеском безробіття?** За даними Держкомстату, тільки промисловість уже «скинула» за період економічних перетворень декілька мільйонів робочих місць. Тому «залпових» викидів безробіття в цьому секторі у перспективі очікувати вже не варто. Якщо ж звільнення навіть активізуються, малоімовірно, що всі підприємства почнуть це робити одночасно. Нарешті, далеко не всі звільнені працівники обов'язково стають безробітними. Як показує досвід, більшість або відразу ж влаштовується на інших підприємствах, або переходить до складу економічно неактивного населення (наприклад, ідуть достроково на пенсію).

### **1.5. Занижені стандарти оплати праці**

Важливим механізмом адаптації ринку праці України є політика в галузі оплати праці. Рівень її оплати в Україні низький не лише порівняно із загальним рівнем у країнах з розвинутою ринковою економікою, а й з урахуванням фактичної продуктивності праці. Незважаючи на досить суттєве зростання середньої номінальної заробітної плати та зростання реальної заробітної плати, відставання України від низки європейських країн за цими показниками зберігається. Утримання низьких стандартів оплати праці та відсутність безпосереднього зв'язку між заробітками й ефективністю праці дестимулюючим чином впливають на зростання економічної та трудової активності, поліпшення якості людського капіталу.

*Стандарти оплати праці в Україні залишаються надто низькими.* Частка оплати праці у ВВП у 2009 р. становила 51 %, у 2010 р. цей по-

казник планувався в розмірі 50,7 %<sup>20</sup>, тоді як у країнах ЄС він становить у середньому 65 %. За розрахунками Мінекономіки, у 2011 р. питома вага оплати праці у ВВП зменшиться порівняно з 2010 р. на 0,5 % і становитиме 50,2 %.

*Висока питома вага змінної частини у структурі заробітної плати.* Висока еластичність заробітної плати прямо пов'язана зі специфікою її структури. Поділ заробітної плати на постійну та змінну частини типовий для більшості великих і середніх підприємств, комерційних організацій, а також бюджетних установ. Так, у заробітній платні вчителів постійна частка коливається від 60 % до 80 %, іншу частину складають різні доплати. У державних службовців змінна частка складає у середньому до 50 %. В Україні, за різними оцінками, питома вага змінної частини винагороди за працю у середньому складає не менше 25–30 %. Скорочення (або стримування зростання) змінної частки дає роботодавцю простір для гнучкості витрат на працю. За низького рівня мінімальної оплати праці спостерігається така пропорція: чим менша частка тарифної (постійної) частки, тим більша частка надтарифної (змінної) частки заробітної плати. Це дозволяє підпорядковувати заробітну плату умовам локального ринку праці при його централізованій регульованості<sup>21</sup>. Прив'язка премій та доплат до економічних результатів діяльності підприємств дозволяє роботодавцям ділити як ренту, так і ризики. В інституційному контексті має прояв так званий імпліцитний контракт, коли процес встановлення змінної частини заробітної плати максимально виводиться з-під дії тарифних угод і колективних договорів. Така система посилює нерівність у заробітній платі.

*Встановлення низьких ставок мінімальної заробітної плати.* Законодавчий мінімум був і залишається дуже низьким. *Мінімальна заробітна плата* з 1 жовтня 2010 р. встановлена в розмірі 907 грн, що становить 38,6 % середньої заробітної плати за цей же місяць (2349 грн) та у доларовому еквіваленті *дозволяє витратити у середньому на одну особу майже 3,7 дол. на добу, що дещо перебільшує міжнародний критерій бідності* (2 дол. або 4,3 дол. за паритетом купівельної спроможності на добу). Фактично мінімальна заробітна плата набула в Україні невластивих їй функцій, перетворившись на розрахункову одиницю при визначенні розмірів соціальної допомоги, штрафів, державного мита тощо.

<sup>20</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

<sup>21</sup>У розвинених ринкових економіках частка змінної частини невелика, здебільшого величина заробітної плати прив'язується до параметрів робочих місць, тобто визначається до моменту найму. В результаті в розвинених країнах співвідношення між змінною та постійною частинами заробітної плати радикально відрізняється від співвідношення в Україні.



Попри те, що законодавством заборонена виплата меншої заробітної плати, ніж законодавчо встановлена мінімальна, за даними Держкомстату, із 10,1 млн працівників, які відпрацювали 50 % і більше робочого часу, встановленого на березень 2010 р., близько 0,7 млн осіб (7,0 %) мали нарахування, менші мінімальної заробітної плати<sup>22</sup> (744,0 грн). Водночас серед працівників, які повністю відпрацювали місячну норму робочого часу (7,5 млн працюючих), цей показник становив відповідно 0,19 млн осіб, або 2,5 %. Найбільша частка таких працівників спостерігалася у рибальстві та рибництві, торгівлі та сільському господарстві (відповідно 26,5 %, 19,2 % та 23,5 %).

*Низька вартість робочої сили у видах діяльності, що забезпечують надання соціально важливих послуг.* Низькі ставки мінімальної заробітної плати формує низький рівень заробітної плати в бюджетному секторі (а також в окремих галузях, що фінансуються з позабюджетних фондів), і це сприяє поглибленню диспропорцій на ринку праці. Незадовільними залишаються міжгалузеві співвідношення офіційних зарплат. Так, рівень оплати праці був значно нижчим за середній по країні (за вересень 2010 р. – 2349 грн):

- у сільському та лісовому господарствах – відповідно 1590 грн і 2041 грн;
- у рибальстві – 1221 грн;
- в освіті – 2008 грн;
- в охороні здоров'я – 1657 грн;
- робота в готелях і ресторанах – 1549 грн.

Низький рівень оплати праці в згаданих галузях призводить до:

- впливу кваліфікованих кадрів в інші сектори економіки;
- зниження попиту на професійну освіту за низькооплачуваними спеціальностями, тобто відтворення кадрового дефіциту в перспективі.

Таким чином, заробітна плата працівників окремих галузей бюджетної сфери (як економічна категорія) не виконує своїх основних функцій – бодай простого відтворення робочої сили та стимулювання праці – та фактично перетворилася на варіант соціальної допомоги, що майже не пов'язана з результатами праці.

*Інституційна прив'язка фіксованої частки заробітної плати до мінімального рівня оплати праці та жорстка система індексації заробітної плати.* Природним інструментом підтримки нижнього порога заробітної плати є її законодавчо встановлений мінімум. Проте це має рацію у випадку, коли контроль за дотриманням законодавства про мінімальну заробітну плату достатньо ефективний. Тісна прив'язка темпів зростання номінальної заробітної плати до темпів зростання цін ускладнює до-

---

<sup>22</sup> Дані Держкомстату України.

сягнення макроекономічної стабільності, якщо однією з її необхідних умов є зниження реальної оплати праці.

В Україні Закон «Про індексацію» було прийнято в 1991 р.<sup>23</sup>, проте ефективні механізми його реалізації не було напрацьовано<sup>24</sup>. Індксувалася не середня, а мінімальна заробітна плата, причому кожне наступне коригування потребувало прийняття спеціального закону парламентом та його підписання Президентом. Як наслідок, індексація проводиться через нерегулярні проміжки часу та поза зв'язком з динамікою вартості життя. Важливо відзначити, що оскільки мінімальну заробітну плату взято за основу всієї системи соціальних гарантій, кожне її підвищення збільшує навантаження на видаткову частину бюджету. Звідси – пряма зацікавленість у зменшенні кількості індексацій.

Схема індексації, що застосовується в Україні, залишається формальною і не може слугувати фактором, що впливає на формування структури відносних ставок заробітної плати. Крім того, згідно зі ст. 5 Закону України «Про оплату праці» «підприємства, установи та організації підвищують розміри оплати праці у зв'язку з індексацією за рахунок власних коштів. Підприємства, установи та організації, що фінансуються чи дотуються з Державного бюджету України, підвищують розміри оплати праці (грошового забезпечення) у зв'язку з індексацією за рахунок власних коштів і коштів Державного бюджету України.

Об'єднання громадян підвищують розміри оплати праці за рахунок власних коштів».

Згідно із Законом України «Про оплату праці» визначення загальної суми витрат на оплату праці є виключним правом роботодавця, який несе відповідальність за дотримання розміру мінімальної заробітної плати<sup>25</sup>.

*Руйнації запроваджені у бюджетній сфері тарифної системи та зрівнялівки в оплаті праці.* Це, зокрема, рішення про встановлення посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду в

<sup>23</sup>Про індексацію грошових доходів населення : закон України від 03.07.1991 р. № 1283-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 42. – Ст. 551.

<sup>24</sup>Згідно зі ст. 33 Закону України «Про оплату праці» (введено в дію з 1.07.1996 р. Постановою ВР від 20.02.1996 р. № 49/96-ВР) індексація заробітної плати у період між переглядом розміру мінімальної заробітної плати індивідуальна заробітна плата підлягає індексації згідно з чинним законодавством.

<sup>25</sup>Згідно зі ст. 4 Закону України «Про оплату праці» (введено в дію з 1.07.1996 р. Постановою ВР від 20.02.1996 р. № 49/96-ВР) джерелом коштів на оплату праці працівників госпрозрахункових підприємств є частина доходу та інші кошти, одержані внаслідок їх господарської діяльності.

Для установ і організацій, що фінансуються з бюджету, – це кошти, що виділяються з відповідних бюджетів, а також частина доходу, одержаного внаслідок господарської діяльності та з інших джерел. Об'єднання громадян оплачують працю найманих працівників з коштів, що формуються згідно з їх статутами.

розмірі, нижчому за визначений законом про оплату праці, а також безсистемне коригування умов оплати праці для окремих категорій працівників. Зафіксувавши у 2009 р. розмір посадового окладу в абсолютній сумі, нижчій за розмір мінімальної зарплати, уряд фактично повернувся до «ручного управління» зарплатою у бюджетній сфері.

Протягом 2009 р. розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду становив 545 грн, або менше мінімальної заробітної плати, законодавчо встановленої на відповідні періоди, на 10 – 26,7 %. З 1 січня 2010 р. цей розмір становив 555 грн, з 1 квітня – 567 грн, з 1 липня – 570 грн, або майже на 36 % менше від законодавчо встановленого розміру мінімальної зарплати на відповідні періоди. Пояснення одне – встановлення розміру посадового окладу працівника I тарифного розряду в розмірі мінімальної зарплати потребуватиме додаткових бюджетних видатків у сумі 47 млрд грн, джерела покриття яких відсутні.

Як наслідок, наприкінці 2009 р. однакові посадові оклади у розмірі мінімальної зарплати було встановлено працівникам з I по V тарифний розряд, а у 2010 р. вже з I по VII розряд включно. Це підриває основи диференціації оплати праці залежно від кваліфікації працівників та є зрівнялівкою.

*Витрати на оплату праці є найбільш оподаткованим елементом складових виробництва.* На сьогодні навантаження виплат до соціальних фондів на ФОП складає 41,5 %, з яких 3,5 % сплачує найманий робітник, а 38 % – роботодавець. На нашу думку, податковий тиск на ФОП в Україні є надто високим, що змушує роботодавців мінімізувати витрати на працю шляхом тінзації заробітної плати. Під час збільшення витрат на персонал у вигляді заробітної плати та обов'язкових відрахувань на неї збільшуються й загальні витрати підприємства. Для того, щоб збільшити ФОП на 1 грн, роботодавець має сплатити практично стільки ж до бюджету у вигляді різного роду нарахувань. Податки та нарахування на ФОП формують надмірний розрив між заробітною платою, що фактично отримує робітник, та сукупними витратами підприємства у зв'язку з використанням праці найманих працівників.

Високі ставки оподаткування ФОП зменшують спроможність роботодавців інвестувати кошти в підвищення продуктивності. Як наслідок, переважна частина витрат на використання трудових ресурсів припадає на заробітну плату, тоді як на заходи з підвищення продуктивності праці витрачається недостатня частка.

*Прихована оплата праці та тіньова компенсація.* Фактично можна виокремити три основних різновиди тіньової компенсації:

- маскування заробітної плати під інші види доходів. Так, підприємства надають своїм працівникам фіктивні страхові поліси, відкривають депозити в дружніх банках під високі відсотки. Це дозволяє забез-

печувати значну економію податкових платежів, якщо «незарплатні» доходи мають нижчу ставку оподаткування порівняно із заробітною платою і не передбачають сплати внесків у соціальні фонди;

- компенсація готівкою без документального оформлення. У цьому випадку оплата маскується під матеріальні витрати (за фіктивними договорами). Різниця у податковому тягарі на ФОП та на матеріальні витрати настільки велика, що дає підприємствам значну вигоду, навіть з урахуванням комісійних за отримання готівки;

- реєстрація працівників у якості підприємців-фізичних осіб, що сплачують лише єдиний податок. Ця форма отримала універсальне поширення в Україні, причому в межах законодавства.

Існуюче законодавство не дозволяє використовувати ефективні механізми боротьби із зарплатними мінімізаторами коли значна частина доходів знаходиться поза межами статистичного обліку та оподаткування. За підрахунками експертів, економія витрат підприємств за такою схемою розрахунків складає мінімум 20 % ФОП.

*Законодавче встановлення максимальної суми фонду оплати праці, на яку нараховують страхові внески, та високий рівень оподаткування низьких доходів.*

Відповідно до коментарів, якими супроводжувалося введення обмежень розмірів заробітної плати для нарахування внесків до соціальних фондів, цей порядок було застосовано для нарахування внесків до соціальних фондів з метою легалізації високих зарплат. Проте легалізації заробітних плат не відбулося через те, що не було знижено загальну ставку оподаткування. Можна стверджувати, що встановлення максимальної величини заробітної плати, з якої справляються різні внески на різні види соціального страхування, замість позитивного, мало негативний вплив – були звільнені від оподаткування високі заробітні плати, а податковий тиск на невисокі заробітні плати більшості громадян України залишився на тому самому рівні (табл. 5).

Найбільшого податкового тиску зазнають бідні українці<sup>26</sup>. Загалом, в Україні застосовується порівняно невисока ставка оподаткування доходів фізичних осіб – 15 % (з початку 2007 р.), нижчою є ставка оподаткування лише у Грузії (12 %) та Росії (13 %). Проте в Україні – один із найвищих рівнів оподаткування невисоких доходів. У країнах ЄС, як правило, такі доходи оподатковуються за суттєво меншими ставками, наприклад: у Великій Британії – 10 %, Португалії – 10,5 %, Франції – 14,8 %. Крім того, *фактичний рівень оподаткування доходів*

---

<sup>26</sup>*Перспективи і ризики соціально-економічного розвитку України у 2007 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org/ukr/news.php?news\\_id=229](http://www.uceps.org/ukr/news.php?news_id=229)

*громадян залежить не лише від податкових ставок, а й від порядку визначення величини оподаткованого доходу.*

*Таблиця 5*

**Нормативно-правові акти,  
що регламентують встановлення  
максимальної суми фонду оплати праці,  
на яку нараховують страхові внески**

Розмір, грн	Термін дії	Документ, яким затверджено цей розмір
1000	01.07.1998 – 28.02.2001	Постанова КМУ «Про встановлення максимальної величини фактичних витрат суб'єктів господарювання на оплату праці працівників, суми оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу, з яких справляються збори (внески) до соціальних фондів» від 13.07.98 р. № 1064
1600	01.03.2001 – 30.04.2002	Постанова КМУ «Про максимальну величину фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничну суму заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів» від 07.03.2001 р. № 225
2200	01.05.2002 – 31.05.2003	Постанова КМУ «Про максимальну величину фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничну суму заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів» від 07.03.2001 р. № 225
2660	01.06.2003 – 31.12.2004	Постанова КМУ «Про максимальну величину фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничну суму заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів» від 07.03.2001 р. № 225
4100	01.01.2005 – 31.12.2005	Закон України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 23.12.2004 р. № 2285-IV
4830	01.01.2006 – 31.03.2006	Закон України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» від 20.12.2005 р. № 3235-IV
4960	01.04.2006 – 30.09.2006	– » –
5050	01.10.2006 – 31.12.2006	– » –
7875*	01.01.2007 – 31.03.2007	Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19.12.2006 р. № 489-V

Закінчення табл. 5

Розмір, грн	Термін дії	Документ, яким затверджено цей розмір
8415*	01.04.2007 – 30.09.2007	— » —
8520*	01.10.2007 – 31.12.2007	— » —
9495	01.01.2008 – 31.03.2008	Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 р. № 1533-III
9705	01.04.2008 – 30.06.2008	
9735	01.07.2008 –	Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18.01.2001 р. № 2240-III
10035	01.10.2008 – 31.10.2009	
11160	01.11.2009 – 31.12.2009	Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV
13035	01.01.2010 – 31.03.2010	
13260	01.04.2010 – 30.06.2010	Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23.09.1999 р. № 1105-XIV
13320	01.07.2010 – 30.09.2010	
13605	01.10.2010 – 30.11.2010	
13830	01.12.2010 – 31.12.2010	

\* З 01.01.2007 р. максимальна величина фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, з яких згідно із законами України справляються страхові внески, дорівнює 15 розмірам прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб.

Майже в усіх країнах Європи передбачене звільнення від оподаткування певних обсягів доходів (незалежно від рівня отриманого доходу), у т. ч. на утримання дітей. Саме тому в Україні фактичний рівень оподаткування невисоких доходів є вищим, ніж в інших країнах. Так, для найманого працівника, який отримує дохід на рівні середньої зарплати та має на утриманні двох дітей і дружину, фактична податкова ставка складає в Німеччині (–2,8 %), у Греції (+0,6 %), в Іспанії (+3,4 %), у Великій Британії (+8,7 %). У країнах Центральної Європи з перехідною економікою (Угорщина, Польща, Словаччина, Чехія) фактичний рівень оподаткування складає від –5,3 % (Словаччина) до +5,3 % (Чехія), тоді як в Україні у 2007 р. він зріс приблизно до 14,5 % (з урахуванням так званої податкової пільги). Вищою, ніж в Україні, є

фактична ставка оподаткування сімей з низькими та середніми доходами тільки у скандинавських країнах (24–26 %) та Бельгії (15,2 %).

Оскільки в Україні порушується принцип звільнення від оподаткування прожиткового мінімуму (він застосовується лише для тих, хто отримує дохід на рівні прожиткового мінімуму) та не звільняються від оподаткування певні суми доходів на утримання дітей, приховування доходів (або їх частини) дозволяє тим, хто отримує невисокі доходи, знижувати рівень оподаткування, що стає умовою їх виживання. *Вказані звільнення є стандартним елементом сучасних податкових систем, і саме наявність таких елементів дозволяє як вирішувати соціальні проблеми, так і запобігати випадкам ухиляння від сплати податків.*

*Стала тенденція скорочення ціни праці.* «Виробнича» (тобто дефльована з індексом цін виробника) порівняно зі «споживчою» (тобто дефльованою за індексом споживчих цін) заробітна плата не демонструє тенденцію до повернення на рівень дореформених часів. Ціни виробництва зростали швидшими темпами порівняно зі споживчими цінами, і як наслідок, з точки зору роботодавців зниження реальної заробітної плати навіть глибше порівняно з точкою зору робітника. Відтак прогресуюче здешевлення робочої сили дозволяє підтримувати попит на неї на відносно високій відмітці, попереджуючи тим самим зростання відкритого безробіття.

*Відсутність інституціалізованої системи інформації про ціни на ринку праці* коли інформація залишається «приватною» справою окремих компаній і не оприлюднюється<sup>27</sup>, призводить до викривлення ситуації у сфері оплати праці. Без цінової прозорості ефективного функціонування ринку праці неможливе. Виникає замкнене коло, коли можливість координації на ринку обмежується відсутністю інформації, а відсутність координації не сприяє появі інформації.

*Соціально неприйнятне зростання нерівності в оплаті праці.* Зростання економіки та процеси модернізації, що відбулися в Україні, супроводжуються беспрецедентним посиленням нерівності в розподілі результатів економічної діяльності. Останніми роками тривав інтенсивний процес перерозподілу загального обсягу грошових доходів на користь високоприбуткових груп на тлі скорочення частки доходів найбідніших груп населення. Нерівність у розподілі спостерігається на рівнях підприємства, галузі, у міжгалузевому й міжрегіональному розрізах. Найвищі заробітки концентруються у паливно-енергетичному комплексі, металургії, вугільній промисловості, сферах фінансів, кредитування

---

<sup>27</sup> Спеціалізовані огляди заробітних плат, що проводяться спеціалізованими консалтинговими компаніями, базуються на малих та специфічних вибіркових дослідженнях.

й страхування, роздрібній торгівлі, нерухомості, заробітна плата в яких перевищила середній рівень по країні у 2,5 разу. У цей період найбільш диференційованою стала оплата праці банківських працівників<sup>28</sup>, серед яких на першу половину 2008 р. оплата праці 10 % найбільш високооплачуваних працівників у 40 разів перевищувала заробітки 10 % найменш низькооплачуваних. Зростання нерівності не сприяє оздоровленню економіки, а навпаки, породжує тіньові розподільчі процеси.

Таким чином, в українській економіці диференціація не тільки середніх рівнів оплати праці, але й структури відносних ставок заробітної плати дуже глибока.

Структура розподілу заробітної плати, що характеризується високим ступенем нерівності, також відображає не тільки неоднакову ринкову цінність послуг різних категорій робітників, а й містить суттєву рентну компоненту, насамперед у вигляді винагороди робітникам підприємств, що займають монопольні позиції у деяких галузях. Також джерелом ренти стають домінуючі позиції певних груп персоналу (передусім керівників) на підприємстві.

*Свобода підприємств у питаннях формування власної політики оплати праці.* Важливо знати, які критерії закладають роботодавці в основу цієї політики та наскільки ці критерії об'єктивні. Від використання державних тарифів «у чистому виді» відмовилися багато промислових підприємств, що здебільшого перейшли до своїх систем, для яких державна тарифна сітка є лише орієнтиром. Так, якщо у 1994 р. 56 % підприємств ще платили заробітну плату відповідно до державної тарифної сітки, то у 2010 р. їх залишилося 22,7 %.

Відсутність будь-яких суттєвих обмежень на оплату праці призвела до використання різноманітних критеріїв, що закладаються в основу визначення розмірів заробітної плати. Оскільки більшість приватних підприємств належить до малих підприємств невиробничої сфери (тобто має невелику чисельність працівників і швидкий обіг грошових коштів), для них характерна більша мобільність при прийнятті рішень, що на практиці відображається, по-перше, у тіснішому зв'язку оплати праці з результатами фінансової діяльності цих підприємств, по-друге, у значному суб'єктивізмі при прийнятті рішень щодо питань оплати праці.

Незважаючи на пріоритетність таких факторів, як об'єктивні характеристики робочої сили й фінансове становище підприємства, слід зазначити зростаючу значущість суб'єктивізму при встановленні рівня оплати праці. Роботодавці всіх секторів досить велике значення нада-

---

<sup>28</sup>За інформацією видання «Контракти», серед осіб, які задекларували доходи 1 млн гривень і більше, є менеджери українських інвестиційних фондів і консалтингових компаній, а також фахівці, які заробили на послугах з продажу іноземцям українських банків.



ють особистим якостям працівника, що не піддаються кількісному виміру (ініціатива, творчий підхід, лояльність до фірми, неконфліктність, уміння розташувати до себе, викликати симпатію у керівника, наявність корисних зв'язків і т. п.) Відсутність реально діючих механізмів регулювання робить процес встановлення заробітної плати багато у чому індивідуальним і більшою мірою залежним від особистісних поглядів, переконань і бажань конкретного роботодавця.

*Оплата праці на підприємствах різних форм власності.* Приватний сектор є одним з основних сегментів економіки, що пред'являє зростаючий попит на робочу силу. Незважаючи на те, що більшість працездатного населення перехід на роботу в приватний сектор розглядають як успішну модель адаптації до нових економічних умов, згідно з даними статистики Держкомстату оплата праці в цьому секторі економіки є однією з найнижчих. Низький рівень офіційної оплати праці характерний для приватних підприємств майже всіх галузей економіки. Наприклад, у промисловості середньомісячна нарахована заробітна плата працівника підприємства приватної власності становила 94 % від заробітку працівника державного підприємства; у сільському господарстві – 67 %; у будівництві – 75 %, а в торгівлі – усього 61 %.

Проте ці дані не підтверджуються результатами незалежних досліджень, згідно з якими зайняті у приватному секторі заробляють істотно більше від тих, хто працює на традиційних підприємствах<sup>29</sup>. Саме через вищу оплату праці працівники йдуть у приватний сектор.

Між тим, зайнятість і оплата праці в приватному секторі здебільшого не є для рядового працівника гарантованими. Незважаючи на те, що саме у приватному секторі найпоширеніші контрактні відносини, ці контракти залишаються багато в чому формальними. Зокрема, фактична заробітна плата на порядок може відрізнятись від контрактної (у цьому полягає причина розбіжностей даних незалежних обстежень і офіційної статистики).

На жаль, через інформаційну непрозорість приватно-підприємницького сектору скільки-небудь строгий аналіз процесів диференціації доходів у різних секторах економіки у сучасних умовах дуже ускладнений. Залишається лише припустити, що стабілізація доходної нерівності відбувається саме по лінії напруги *державний – приватно-підприємницький сектор*.

Вплив політичних інститутів бюджетної політики на оплату праці. *Українське політичне середовище стало одним із факторів, що впливає на рівень оплати праці. Відзначимо тут, як мінімум, три важливі скла-*

---

<sup>29</sup>За даними дослідників, заробітки в приватному секторі на 35 % вищі, ніж у традиційному.

*дови: політичні інститути бюджетної політики, політико-діловий цикл, пов'язаний з виборчим процесом, а також конфігурацію державних відносин. Водночас слабкість працівників при захисті своїх прав й інституційне облаштування ринку праці дозволяли роботодавцям «адаптувати» контрактний рівень зарплати до своїх можливостей і можливостей державного бюджету.*

Хоча державне фінансування підприємств істотно скоротилося, держава залишається найбільшим роботодавцем. Сьогодні в державному секторі працює близько 55 % усіх зайнятих, і держава прямо чи опосередковано впливає на зайнятість на багатьох приватизованих і частково приватизованих підприємствах через державне замовлення. Фонд оплати праці в бюджетному секторі фінансується з державного і місцевих бюджетів і, отже, є залежною змінною від багатьох складових бюджетного процесу. Він прямо залежить від результатів торгу між виконавчою і законодавчою гілками влади, а також між центром і регіонами. Фонд оплати праці складає понад половину всіх витрат бюджету на освіту, охорону здоров'я, культуру, апарат управління.

Бюджетний процес (а отже й визначення частки оплати праці у витратах бюджету) – це політичний процес. Значна залежність українського бюджету від зовнішніх і важко прогнозованих параметрів (інфляції, цін на газ, світових цін на нафту, перспектив рефінансування і реструктуризації зовнішнього боргу і т. д.) створює додаткові можливості для політизації проблеми.

Нерозуміння негативних соціально-економічних наслідків низької заробітної плати зумовлює і надалі не виправдано низький її рівень у бюджетній сфері. Зарплата не виконує основних функцій – забезпечення відтворення робочої сили та стимулювання праці.

## **1.6. Слабкість державного регулювання**

### **1.6.1. Неефективні інститути трудового права**

Держава, видаючи закони, що регулюють трудові відносини, намагається якнайповніше захистити трудові права на ринку праці й надає відповідні гарантії та пільги з метою захисту прав працівників в умовах ринкової економіки. Сучасна нормативна база трудових правовідносин складається з понад 120 законів, а також значної кількості підзаконних нормативних актів, прийнятих уповноваженими державними органами. З точки зору правового регулювання ринок праці України є зарегульованим. З одного боку, в рамках трудового законодавства існують численні правові й адміністративні обмеження. З іншого боку – правові й дисциплінуючі механізми, що контролюють виконання нормативів, дуже слабкі.

*Надмірна зарегульованість трудових відносин обмежує гнучкість інститутів ринку праці та високі витрати, пов'язані з наймом і звільненням. На інерцію зайнятості й повільність пристосування ринку до змін у попиті на працю впливають високі витрати обороту робочої сили, що є своєрідним гальмом на шляху її цілеспрямованого перерозподілу. В Україні витрати на звільнення працівника занадто високі. Так, у випадку звільнення за скороченням штатів роботодавць повинен сплачувати працівникові вихідну допомогу, розмір якої, згідно із КЗпП, коливається від одного до трьох місячних заробітків. Негрошові втрати також високі: про звільнення роботодавць повинен попередити робітника не менше ніж за 2 місяці, спрямувати інформацію в державні органи зайнятості, попередити профспілки (у разі масових звільнень) тощо.*

Через надмірну зарегульованість трудових відносин у формальному секторі нові робочі місця досить часто створюються на неформальній чи напівформальній основі. Саме тому зовні позитивні зрушення у структурі зайнятості, по суті, камуфлюють процеси, що свідчать про її примітивізацію. Існує декілька головних негативних наслідків, що здатні викликати надмірна зарегульованість ринку праці:

- законодавство України надає різним категоріям працівників багато пільг, фінансування яких покладається на роботодавців. Воно передбачає дуже високий ступінь захищеності груп зі слабкими конкурентними позиціями на ринку праці. *Різноманітні додаткові зобов'язання, покладені на роботодавців, підвищують вартість робочої сили і, отже, скорочують попит на неї. За інших рівних умов це означає зниження загального рівня зайнятості і зростання безробіття;*
- «надлишковий» захист зайнятості також має свої негативні сторони. *Він поширюється не на всю економіку, а охоплює тільки її центральне «ядро». Результатом стає сегментація ринку праці. Поряд із секторами, змушеними жити «за правилами», утворюються анклавні, що більшою чи меншою мірою вільні від тягаря надлишкового регулювання. Ті, кому вдається влаштуватись у захищеному секторі («інсайдери»), виграють: вони отримують стабільнішу заробітну плату, користуються широким спектром пільг і гарантій, їх практично неможливо звільнити і тощо. Водночас ті, хто зайнятий у незахищеному секторі, а також безробітні («аутсайдери») програють: їхні шанси знайти «гарне» робоче місце суттєво зменшуються.*

Найбільш негативним проявом такої тенденції можна вважати виникнення великого неформального сектору цілком вільного від дії формальних регуляторів. Тут не визнається гарантій зайнятості, письмові контракти замінено усними домовленостями, договірним відносинам між працівниками і роботодавцями притаманний здебільшого короткостроковий характер, оплата праці здійснюється

тільки готівкою, податки не сплачуються, суперечки вирішуються без участі держави.

Надмірна стурбованість захистом уже існуючих робочих місць здатна *ускладнювати створення нових робочих місць*. Великі фірми, на які поширюються усі законодавчі й адміністративні обмеження, змушені виявляти крайню обережність у залученні додаткових працівників, оскільки у випадку погіршення економічної ситуації від них не вдасться швидко і легко звільнитися. У зв'язку з цим успішно працюючі невеликі фірми зупиняються у своєму розвитку і не йдуть далі визначеного порога чисельності, оскільки при його перевищенні підпадають під дію суворих регламентуючих норм і стикаються зі стрибкоподібним зростанням витрат на робочу силу. Цим же пояснюється відмова багатьох підприємців, втягнутих у неформальну економічну діяльність, від переходу у формальний сектор.

Український досвід змушує внести певні корективи в загальноприйняті уявлення про негативні ефекти, що породжує надлишковий захист зайнятості. Слабкість правозастосовуючих механізмів частково нейтралізувала суворість існуючого трудового законодавства, пом'якшуючи стандартні ефекти, пов'язані з надлишковим захистом зайнятості. Варто констатувати, що *у випадку буквального дотримання усіх установлених правил і норм соціальний захист міг би паралізувати роботу українського ринку праці. Проте слабкість цих механізмів породжувала безліч інших, не менш суттєвих проблем.*

*Застарілі норми чинного трудового законодавства* (його основою є Кодекс законів про працю, прийнятий 10.12.1971 року<sup>30</sup>). Додаткові «ребра жорсткості» у вигляді нових інститутів ринку праці поєднуються з існуванням старих законодавчих норм та обмежень, що не були скасовані.

Сучасне трудове законодавство України є сумішшю правових норм, прийнятих у різні періоди і в різних історичних та економічних умовах, певна його частина відповідає потребам часу, проте інша – застаріла і є результатом пристосування соціалістичного законодавства до реалій ринкової економіки та не може адекватно регулювати сучасні трудові відносини<sup>31</sup>. Так, у чинному трудовому законодавстві не передбачено механізму захисту від дискримінації в сферу праці, якщо роботодавець безпідставно відмовив робітнику в прийомі на роботу. Відсутня обов'язкова норма письмової форми трудового договору. Не враховано трудові відносини громадян, які працюють за кордоном, іноземців та осіб без громадянства.

<sup>30</sup>З 1971 р. 265 статей та преамбула були суттєво змінені, 44 статті КЗпП не зазнали змін, вилучено повністю 20 статей, включено 35, частина з яких уже втратила силу.

<sup>31</sup>*Пилипенко, Ф.* Реформирование трудового законодательства Украины / Ф. Пилипенко // Юридическая газета. – 2006. – 14 сентября (№ 17/77).

Характерною особливістю сучасного українського трудового права є те, що до нього належить значна кількість підзаконних нормативних актів, що подекуди суперечать законам України.

*Слабка система правозастосування (необов'язковість чи селективність виконання законодавства).* В умовах існування дуже жорсткого законодавства про захист праці механізми контролю за його виконанням досить слабкі. Інституційна сутність української моделі полягає у тісному поєднанні жорстких правил, зафіксованих у законодавстві<sup>32</sup>, з масовою практикою неформальних домовленостей, що дозволяють обходити законодавчі норми. Отож, гнучкість української моделі ринку праці забезпечується не гнучкістю правил, а можливостями уникати виконання законів<sup>33</sup>.

Так, ігноруються норми чинного законодавства щодо своєчасного перегляду розмірів прожиткового мінімуму, що суттєво впливає на фінансове самопочуття громадян, особливо малозабезпечених. Зокрема, таким прикладом є рішення щодо встановлення розміру першого тарифного окладу на рівень, нижчий за прожитковий мінімум, що суперечить чинному законодавству. Зростає кількість випадків незаконних звільнень працівників, зберігається практика несвоєчасної виплати заробітної плати, значна кількість працівників працює в режимі неповного використання робочого часу. На багатьох підприємствах, особливо недержавної форми власності, мають місце значні зловживання та порушення трудового законодавства при оформленні трудових відносин.

Користуючись неефективністю механізмів правозастосування, роботодавці також знаходять чимало неформальних або напівформальних засобів щодо мінімізації витрат на найм робочої сили, зокрема:

---

<sup>32</sup>Трудові відносини в Україні регулюються системою законодавчих актів, серед яких Конституція України, Кодекс законів про працю України; законом України «Про зайнятість населення» від 1.03.1991 р. № 803-ХІІ; законом України «Про колективні договори та угоди» від 1.07.1993 р. № 3356-ХІІ, законом України «Про оплату праці» від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР, законом України «Про відпустки» від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР, законом України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р., № 2694-ХІІ.

<sup>33</sup>Поєднання формальної гнучкості з фактичною характерне для групи англосаксонських країн (США, Велика Британія, Канада, Австралія, Нова Зеландія), де діє ліберальне законодавство, але прийняті закони виконуються неухильно. На іншому полюсі знаходяться країни Латинської Америки, де трудове законодавство жорстке, але розповсюджується на відносно невеликий формальний сектор. У його межах закони виконуються повною мірою, тоді як у неформальному секторі не діють взагалі. Обидві моделі достатньо життєздатні, тому що диверсифікують відносини зайнятості, перетворюючи їх на важливі конкурентні переваги. Від них залежить здатність ринку праці успішно пристосовуватися до змін, що відбуваються.

Для країн Західної та Східної Європи характерні жорстке законодавство, що регулює ринок праці, і неухильне виконання законів. Це суттєво збільшує витрати роботодавця та обмежує простір для маневру. Тому європейські ринки не відрізняються реальною гнучкістю, що є вагомою причиною високого та хронічного безробіття.

- ужорсточення умов зайнятості для надлишкових працівників, що призводить до їх вимушеного «добровільного» звільнення;
- зниження оплати працівників нижче альтернативної величини на ринку праці, що підштовхує їх до добровільного звільнення;
- упровадження практики строкових трудових договорів, що забезпечує скорочення чисельності персоналу з мінімальними витратами<sup>34</sup>;
- існування неформальної зайнятості, щодо якої практично не діє або суттєво обмежується сфера діяльності законодавства про захист зайнятості.

### 1.6.2. Несформованість інститутів укладення контракту, ведення переговорів

Механізм регулювання ринку праці охоплює весь спектр економічних, юридичних, соціальних і психологічних чинників, що визначають функціонування ринку праці та здійснюються через систему *соціального діалогу*. Однак практика тристоронніх консультацій (трипартизм) з метою вироблення компромісної тристоронньої угоди профспілок, підприємців і представників держави в особі органів виконавчої влади має певні вади, зокрема:

- фактично номінальні інститути та атрибути соціального партнерства, що здебільшого «оформлюють» рішення, підготовлені виконавчою владою;
- вузькість питань, запропонованих у соціальному діалозі, зокрема врахування тільки питань соціально-трудова відносин<sup>35</sup>;
- «вибірковий» принцип залучення учасників соціального діалогу.

Наприклад, відповідно до Указу Президента України від 18.11.2008 р. № 1050/2008 Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України утворюється з представників Кабінету Міністрів України, всеукраїнських професійних спілок та їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, які є суб'єктами

<sup>34</sup>Згідно з ч. 2 ст. 23 Кодексу законів про працю України строковий трудовий договір може бути укладено лише в разі, якщо трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений термін з урахуванням характеру наступної роботи, умов її виконання чи інтересів працівника, а також інших випадках, передбачених законодавчими актами. Зазначене обмеження можливості укладення строкових трудових договорів повністю узгоджується з міжнародною практикою та захищає працівників від свавілля роботодавця, але, на жаль, підстави для укладення строкових договорів є досить розпливчастими, що подекуди призводить до їх надто вільного тлумачення. Так, посилаючись на особливий характер та умови виконання роботи, роботодавці іноді укладають строкові договори з працівниками, які приймаються на роботу зі шкідливими чи тяжкими умовами праці.

<sup>35</sup>*Про затвердження* плану заходів щодо розвитку соціального діалогу в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.08.2006 р. № 445 (445-2006-р).

Генеральної угоди. Виходячи з цього, сторону роботодавців в Нацраді можуть утворити лише представники Федерації роботодавців України, а будь-яке об'єднання організацій роботодавців для реалізації свого права на обрання представника у Нацраді *зобов'язане* підписати Генеральну угоду, а це, у свою чергу, є порушенням права на ведення колективних переговорів саме на *добровільних* засадах, що передбачено ст. 4 Конвенції МОП № 98;

- відсутність або низька ефективність механізму узгодження формування заробітної плати на національному, регіональному чи галузевому рівнях серед учасників соціального діалогу<sup>36</sup>;
- надмірна політизованість соціального діалогу в країні<sup>37</sup>.

*Незавершеність процесу інституціалізації профспілок та їх залежність від влади або підприємців*, що не дозволяє їм ефективно протидіяти панівній ролі попиту на ринку праці з боку роботодавців. На сьогодні в Україні діють 130 всеукраїнських профспілок, а також 17 всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

### **1.6.3. Недосконалість окремих структурних складових державного регулювання**

На ринку праці для забезпечення підтримки доходів безробітних та інших уразливих груп населення, яких торкнулася криза, були прийняті різні заходи в рамках системи соціального забезпечення. Зокрема, прийняті заходи у системі страхування на випадок безробіття щодо надання допомоги у випадку часткового безробіття, а також послуг на перекваліфікацію та перепідготовку працівників. Ці виплати компенсуються за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

*Неефективна робота Державної служби зайнятості.*

Сучасна ситуація у сферах регулювання ринку праці та управління трудовими ресурсами в країні є результатом існування проблем і суперечностей, що тривалий час не вирішувались і продовжують загострю-

---

<sup>36</sup>У багатьох розвинених країнах механізми формування заробітної плати передбачають існування вбудованих обмежувачів як зниження, так і стрімкого підвищення оплати праці. Так, в умовах підйому стримання зростання заробітної плати необхідне для стримування інфляції та для захисту прибутку від «проїдання» при ескалації трудових витрат. (Див. : *Soskice, D. Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries / D. Soskice // Oxford Review of Economic Policy. – Vol. 6; No. 4. – P. 36–61; Hall, P. Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage / P. Hall, D. Soskice. – Oxford University Press, 2001).*

<sup>37</sup>Див. : *Відкрите* звернення членів соціально-економічної ради від сторони роботодавців від 18.11.1008 № 01/08 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.confueu.org/ru/presscentre/news/pubtext.html&docid=863>

ватися. Наразі можна констатувати, що в Україні відсутня ефективна державна політика у сфері зайнятості. Так, погіршення економічної ситуації під впливом світової фінансової кризи продемонструвало недовість державної політики у сфері зайнятості населення<sup>38</sup>, зокрема низьку ефективність роботи Державної служби зайнятості. Збільшення чисельності звернень до ДСЗ засвідчили недосконалість нормативно-правової бази у сфері зайнятості населення у частині визначення статусу Державної служби зайнятості, зокрема ефективності використання Державною службою зайнятості коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та повноти наповнення його дохідної частини (що призвели до додаткових витрат коштів Фонду в сумі майже 600 млн грн). Так, законодавча неврегульованість окремих положень нормативно-правових актів у сфері зайнятості населення послаблює контроль держави за діяльністю ДСЗ і призводить до неефективного використання коштів Фонду, зокрема:

- до невластивих страховому Фонду витрат призводить матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг незастрахованим особам, які не сплачували страхових внесків, (що є достатньою суперечливою вимогою законодавства та порушує принцип страхування ризиків) (так, на заходи з профпідготовки та на виплату допомоги по безробіттю особам, які не сплачували страхових внесків до Фонду, витрачено 413,8 млн гривень);
- відсутність у реєстрах Фонду усіх потенційних платників внесків зменшує дохідну базу бюджету Фонду. Наповнення бюджету Фонду прямо залежить від надходження страхових внесків, а обсяг страхових внесків – від кількості платників. Аналіз показав, що кількість платників внесків до Пенсійного фонду України постійно перевищує кількість юридичних осіб-платників страхових внесків до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Наприклад, станом на 01.01.2007 р. кількість платників – юридичних осіб, зареєстрованих у ПФУ, перевищувала аналогічний показник по Фонду на 45,2 тис. платників, станом на 01.01.2008 р. – на 88,4 тис., а станом на 01.01.2009 р. – на 127,9 тис. платників-юридичних осіб, що свідчить про неврахування імовірних додаткових надходжень до бюджету Фонду.

Окрім нецільового використання коштів страхового фонду, неефективність роботи ДСЗ виявляється у такому:

- неврахування інформації ДСЗ під час формування державного замовлення на підготовку кадрів призводить до невідповід-

---

<sup>38</sup> Головне контрольно-ревізійне управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/60605>



ності його вимогам ринку праці та додатковим витратам коштів як Фонду, так і бюджетів різних рівнів. (Унаслідок недосконалості державного замовлення на підготовку кадрів лише за 4-ма спеціальностями, кількість безробітних за якими постійно зростає, з бюджету Фонду спрямовано понад 150 млн грн на виплату допомоги по безробіттю);

- недостатнє вивчення базовими центрами зайнятості кон'юнктури ринку професій та спеціальностей при реалізації заходів із професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних призвели до того, що не всі безробітні, які були охоплені відповідними заходами, забезпечувалися робочими місцями за отриманими професіями, оскільки при визначенні обсягів та спеціальностей центрами зайнятості не враховувалися можливості роботодавців та відсутність вакансій;
- невизначеність у державних і регіональних програмах зайнятості населення обсягів, джерел фінансування і результативних показників, яких необхідно досягти, нівелює їх вплив на сферу зайнятості населення.

*Висока залежність економічної сфери від політичної кон'юнктури*, відсутність чітких погоджених орієнтирів розвитку, його пріоритетів, непослідовність проведення економічної політики. Послаблення ролі держави, зниження довіри населення до державної соціально-економічної політики. Все це збільшує невизначеність та ускладнює розроблення та реалізацію політики на ринку праці.

*Відсутність стратегічного планування у більшості бізнесових структур*. Відсутність чітко визначених та стабільних умов взаємодії бізнесового та державного секторів призводить до того, що основна економічна діяльність малого та середнього бізнесу концентрується в галузях, що не потребують значних капіталовкладень, тобто є відносно безпечними з точки зору можливих утрат (програмування, бухгалтерські послуги, роздрібна торгівля, дрібне виробництво взуття чи одягу тощо), приносять швидкий, хоча й невеликий дохід (торгівля, надання побутових послуг, посередництво тощо). Таким чином, бізнес намагається забезпечити собі мобільність, відносну незалежність від різких змін державної або регіональної економічної політики. Очевидно, що сфера виробництва, ефективне існування якої за своєю сутністю потребує довгострокового стратегічного планування, виявляється найуразливішою перед постійними трансформаціями напрямів державного управління економікою. Як наслідок, виробництво виявляється не вигідним як з точки зору матеріальних, так і з точки зору моральних вкладень.

*Короткострокова орієнтованість економічної діяльності*, відсутність крупних довгострокових проектів при недостатньому інвесту-

ванні виробничої сфери, відтак – старіння виробничої бази. У головних галузях економіки основні фонди зазнали не тільки морального, а й суттєвого фізичного зношення. На деяких підприємствах ступінь зношеності досяг 80 % і фактично унеможливує їх конкурентоспроможність.

Інституційна структура включає також інститути регулювання ринку праці. Цільова функція останніх полягає у сприянні розвитку трудових ресурсів та пристосування їх до структурних змін для поліпшення можливостей економічного зростання. Основними вадами системи державного регулювання ринку праці України, на нашу думку, є такі:

- *відсутність прозорого механізму розмежування повноважень* у галузі регулювання ринку праці між державними та регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування;
- *недосконалість механізму реалізації державних гарантій щодо працевлаштування осіб з обмеженими можливостями, інвалідів тощо.* За останні десять років в Україні значно погіршився захист трудових прав<sup>39</sup>. Наслідками такої нерегульованості є негативні тенденції руйнування трудового потенціалу, недостатня ефективність його використання, зниження впливовості цього потужного чинника здобуття конкурентних переваг у сучасній світовій економіці.

Таким чином, можна констатувати, що ринок праці України залишається розбалансованим і малоефективним, а його структура визначається неузгодженістю, пов'язаною зокрема із суперечністю між відкритим, гнучким, ліберальним характером ринку трудових ресурсів як такого та жорсткими, застиглими державними нормами його регулювання. Як наслідок, сформувалися викривлені способи пристосування ринку праці до наявних суперечливих умов, унаслідок яких значну перевагу отримали неформальні форми зайнятості, виник значний дефіцит кваліфікованих трудових ресурсів, унеможливився діалог між роботодавцем та працівником тощо. Отже, всі ці проблеми потребують вирішення на рівні перегляду та реформування державної політики у сфері зайнятості.

---

<sup>39</sup>*Праця в Україні: необхідність якісних змін для суспільної ефективності та гідного життя* : нац. профспілк. доп.; Федерація професійних спілок України. – 2010. – бер.

---

## **2. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ**

Економічну політику держави в період кризи можна назвати політично виправданою, проте не далекоглядною. Внаслідок суттєвого адміністративного тиску на роботодавців було збережено робочі місця та утримано від зростання офіційні показники безробіття. Проте перебудова структури зайнятості в бік ефективніших галузей та підприємств знову була відкладена.

Як зайнятість так і безробіття досягли природного рівня та стабілізувались. У рамках тієї моделі ринку праці, що наразі склалася в Україні. У разі відсутності нових макрошоків (банківської кризи, обвалу на ринку нерухомості тощо) ситуація на ринку праці продовжить тенденцію до консервування та заморожування інституційних пасток, що склалися. Проте нові робочі місця у формальному секторі економіки створюватися не будуть, а якість зайнятості не покращиться. Продуктивність існуючих наближується до крайньої межі.

Для того щоб змінити «українську модель» ринку праці на загальноприйнятую, в якій до шоків пристосовується зайнятість, а не заробітна плата, ринок праці потребує потужної інституційної реконструкції.

Аналіз свідчить, що причинами, які ускладнюють проведення реструктуризації ринку праці, є фактори, поза межами власне ринку праці. Зокрема, неефективність зайнятості обумовлена нереструктурованою економікою, повільною деіндустріалізацією, низьким рівнем продуктивності праці тощо. Суттєвим фактором, що негативно впливає на ефективність зайнятості, є також відсутність комплексної державної політики на ринку праці. Проведений нами аналіз засвідчує, що в умовах повільної деіндустріалізації та невідповідності інституційної структури ринку праці завданням модернізації економіки різко зростає роль держави в регулюванні процесів структурної перебудови ринку праці.

**Стратегічною передумовою реформування ринку праці та основним стратегічним завданням України має стати підвищення продуктивності праці.** Це значною мірою пов'язано зі збільшенням її капіталоозброєності, що потребує інтенсивних інвестиційних вкладень, насамперед у реальний сектор виробництва. Наразі вітчизняна економіка відчуває брак нових, сучасних технологій, яким притаманний працезберігаючий характер, що забезпечував би зростання продуктивності праці.

За підсумками економічної динаміки останніх 10 років серед галузей економіки України умовно може бути виділено три групи, що відрізняються відношенням продуктивності праці до середньоукраїнської:

- *вища за середню продуктивність* (промисловість, зокрема паливна, хімічна, нафтохімічна, харчова; транспорт і зв'язок, торгівля, громадське харчування, фінанси, кредит, страхування);
- *нижча за середню* (машинобудування, металообробка, лісова, деревообробна, легка промисловість, сільське господарство, житлово-комунальне господарство тощо);
- *середня* (будівництво, виробництво будівельних матеріалів).

З точки зору оцінки перспективних тенденцій змін показників продуктивності праці важливо також розділити галузі за характером названої тенденції. Так, для одних галузей характерним є зростання продуктивності праці по відношенню до загальноукраїнської, для інших вона незмінна, а для третіх – падає (табл. 6).

Таблиця 6

**Групування галузей  
за характером змін відношення продуктивності праці в них  
до загальноукраїнської продуктивності праці**

Зростання	Незмінність	Зниження
Промисловість у цілому, сільське господарство, будівництво, хімічна, нафтохімічна промисловість, легка промисловість, інша промисловість	Транспорт і зв'язок, фінанси, кредит, страхування, харчова промисловість	Торгівля, громадське харчування, житлово-комунальне господарство, електроенергетика

Під час дослідження динаміки продуктивності праці слід урахувати, що зміни даного показника знаходяться під впливом низки факторів. Так, суттєвий вплив на галузеві тенденції змін продуктивності праці можуть мати фінансові вилучення, що можуть як підвищувати, так і знижувати ранг певної галузі відносно загальноукраїнських показників<sup>40</sup>.

Подальші кроки на шляху структурних змін ринку праці та підвищення його ефективності можна зробити на наступних пріоритетних напрямках реформування.

### **2.1. Реструктуризація зайнятості**

Основним пріоритетом державної політики щодо ринку праці має стати створення правових, економічних та інституційних умов для підвищення ефективності зайнятості населення. Рішення, що приймаються у сферах структурної політики, формування та реалізації інвестиційних

<sup>40</sup>Коровкин, А. Г. Занятость и рынок труда в России: проблемы и ограничения / А. Г. Коровкин, И. Н. Долгова, И. Б. Королев, Ю. А. Подорванова [та ін.] // Проблемы прогнозирования. – 2005. – №5.

програм, політики доходів, розвитку системи освіти тощо мають прийматися з урахуванням їх очікуваного впливу на стан зайнятості в Україні.

**Проведення «стратегічної реструктуризації» зайнятості.** Існує декілька шляхів, за допомогою яких ринок пристосується до нових умов ринкової трансформації та обирає ту чи іншу модель розвитку. Одним з найдієвіших заходів розв'язання протиріччя між вимогами ринку та застарілою логікою поведінки підприємств має стати процес *реструктуризації*, що має бути націлений на досягнення двоєдиної мети:

- з одного боку, за рахунок оперативних заходів (зниження поточних витрат, вивільнення надлишкової робочої сили, відмови від випуску продукції, що не користується попитом) забезпечити стабілізацію діяльності підприємств протягом короткострокового проміжку часу, тобто провести так звану *«захисну реструктуризацію»*, що відображає пасивне пристосування підприємств до нових умов господарювання;
- з іншого боку, за рахунок проведення *«стратегічної реструктуризації»*, що передбачає зміну загальних поведінкових установок, збільшення обсягу інвестицій для заміни застарілих технологій та устаткування, запровадження нових організаційно-управлінських систем, може бути забезпечене підвищення конкурентоспроможності виробництва. Результатом таких дій має бути якісне оновлення та зростання попиту на ринку праці – адже саме людський капітал є провідною конкурентною перевагою в умовах постіндустріальної економіки.

Ще один наслідок реструктуризації активне вивільнення надлишкового персоналу. Водночас активізація процесу створення підприємств за визначеними пріоритетними напрямками, що приводить до суттєвого розширення виробництва доданої вартості, закономірно зумовлює збільшення обсягів попиту на робочу силу, вивільнену із стагнуючих галузей. Цей процес *реалокатії* зайнятості може бути охарактеризований як процес активного перетоку ресурсів (у даному випадку трудових) зі стагнуючих до інноваційних секторів економіки.

**Вирішення проблем структурного безробіття.** Для подолання тенденції одночасного браку кваліфікованих фахівців та безробіття необхідним напрямом превентивної політики пом'якшення обмежень пропозиції праці є вирішення проблеми структурного безробіття. Для структурного безробіття характерне більш тривале перебування у стані незайнятості. Тому структурне безробіття вимагає спеціальних заходів державної політики зайнятості. За її відсутності в економіці зберігається «маргінальний» контингент безробітних. Вирішення проблем структурного безробіття можливе шляхами *поєднання активної та пасивної політики зайнятості*.

Саме активна політика може принести результат у регіонах з низьким рівнем безробіття. При цьому одним із факторів реалізації активної політики зайнятості є модель гнучкої зайнятості, механізмом реалізації котрої може бути гнучкий робочий час і робоче місце, а також об'єднання політики ринку праці та робочого часу. Активною політикою можна досягти попередження виникнення безробіття, подолання структурного перелому, установлення нових відносин зайнятості.

Хоча у період економічної кризи може бути виправдана не високо затратна при малій віддачі активна політика, а ефективна пасивна політика на ринку праці, що проводиться в усіх ринково орієнтованих країнах.

**Створення нових робочих місць в інноваційних і високотехнологічних секторах економіки.** Наразі потреба створення нових робочих місць набуває актуальності внаслідок необхідності збереження трудового потенціалу та відповіді на виклики економічної кризи. Приріст зайнятості відображається на рівні сукупних доходів населення. За розрахунками провідних економістів світу<sup>41</sup>, приріст зайнятості на один процентний пункт дає зниження частки населення з доходами, нижчими за прожитковий рівень на три процентних пункти.

Якщо уявити, що вимоги реформування економіки почнуть реально виконуватися, то у зв'язку з цим надлишкова чисельність на підприємствах стане неприпустимою, оскільки вона різко знижуватиме ефективність виробництва, неприпустимим стане і збереження збиткових підприємств, а темпи структурної перебудови прискоряться. Тоді кількість незайнятого населення суттєво підвищиться. У цьому випадку проблема створення та збереження робочих місць за оптимальної та високопродуктивної зайнятості стане однією з найгостріших економічних і соціальних проблем сучасного етапу перебудови економічних відносин в Україні.

Якщо до питання про створення нових робочих місць підходити в дусі ідеології, що не передбачає активної позиції держави, та віддавати пріоритет саморегулюванню, отримаємо зростання сфери посередницьких послуг, але в руслі глибоких структурних змін істотних зрушень не станеться. Існує декілька принципів зауважень щодо механізму створення нових робочих місць в Україні<sup>42</sup>.

1. Завдання створення робочих місць не слід розуміти як самоціль, а лише як засіб реалізації масштабної національної стратегії, що має бути чітко сформульована.

---

<sup>41</sup> Семенов, А. Механизмы управления процессом создания рабочих мест / А. Семенов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/12\\_5\\_01.htm](http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/12_5_01.htm)

<sup>42</sup> Семиноженко, В. Як створити п'ять мільйонів робочих місць? Зайняти руки чи задіяти голови? / В. Семиноженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/134140/>

2. Питання про нові робочі місця мають відповідати геоекономічній стратегії України, пошуку нового місця у системі міжнародного поділу праці.

3. Необхідно розділити власне політику стосовно безробітних і структурну політику стосовно нових робочих місць (інвестиції у розвиток), що покликані забезпечити нову якість економічного зростання. Сучасна чисельність зареєстрованого безробіття, (станом на жовтень 2010 р.) складає 400,7 тис. осіб, більша частина яких є особами з обмеженими адаптаційними здібностями, з невисоким рівнем кваліфікації та ринкової адаптації, не може бути ресурсом якісних змін.

4. З огляду на наближення демографічної кризи, що почне гостро відчуватися вже після 2020 р., та катастрофічне старіння населення України нові робочі місця мають вирішити найскладніше завдання матеріального забезпечення не лише працюючих, а й зростаючої кількості пенсіонерів, співвідношення яких до того часу буде 1,5 до 1 (нині – 3 до 1). Тобто нові робочі місця повинні забезпечувати вищу, ніж сьогодні, продуктивність праці та великі надходження до бюджету пенсійної системи.

5. Нові робочі місця необхідно створювати в галузях, що можуть дати максимальний конкурентний ефект. Це означає, що пріоритет у створенні робочих місць необхідно віддати національному бізнесу, а роль економічного цілевизначення – державі.

6. Програму створення нових робочих місць потрібно підкріпити інвестиціями. Так, за розрахунками фахівців, вартість створення одного сучасного робочого місця складає 15,4 тис. євро<sup>43</sup>. Ціна робочого місця залежить від його оснащення технікою, найдешевше робоче місце коштує 9 тис. грн у торгівлі<sup>44</sup>. Розрахунки фахівців показують, що вартість робочого місця, не пов'язаного зі складним технологічним процесом, оцінюється приблизно у 200 тис. грн. У випадку, якщо потрібні складні механізми, робоче місце може коштувати до 200 тис. дол.<sup>45</sup> Виходячи з цього, неможливо вважати коректною постановку питання з приводу покладання відповідальності за створення робочих місць та їх перепрофілювання на Державну службу зайнятості, як це відбувалося протягом 2005–2009 років.

---

<sup>43</sup>За даними центральноєвропейських країн вартість створення одного робочого місця складає 50 тис. дол. США. В Україні вартість менша внаслідок дешевшої робочої сили.

<sup>44</sup>Галицький, Владимир: «Если в течение полутора-двух лет мы не повысим зарплату в разы, в Украине некому будет работать» / Владимир Галицкий // Киевский телеграф. – 2007. – 2–8 марта (№9/355) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telegrafua.com/355/politics/6972/>

<sup>45</sup>Розрахунки відділу економіки праці, демографії і рівня життя Інституту економіки НАН України (д. е. н. Д. Богиня).

На нашу думку, інструментами державного впливу мають стати наступні дії.

1. Унаслідок майже необмеженої ємкості товарного ринку, на відміну від розвинених західних країн, та незадоволених потреб великої кількості бідного населення в Україні наразі не існує економічних меж розширення зайнятості, оскільки відсутня загроза перевиробництва вітчизняних товарів. Саме тому нові робочі місця необхідно створювати в галузях, пов'язаних із виробництвом товарів широкого вжитку.

2. З метою відновлення економічного зростання в країні слід розробити програми забезпечення інтенсивного зростання економіки, що відбувається за рахунок підвищення ефективності використання ресурсів і передусім людської праці. Інтенсифікація може відбуватися як за рахунок нових технологій, так і за рахунок міграції робочої сили з підприємств, де створюється менше доданої вартості, до виробництва з більшою доданою вартістю. Програми переорієнтації економіки можна певною мірою розглядати саме як створення робочих місць у високотехнологічних галузях і згорання робочих місць у тих, де низька додатна вартість. Початковим поштовхом до зростання економіки можуть стати:

- розвиток внутрішнього ринку збуту шляхом фінансування державних інфраструктурних і промислових програм (*у тому числі програми підготовки до Євро-2012 згідно з якою – очікуване споживання сталі сягне 9 млн тонн протягом 2010-2011 років, задекларований обсяг інвестицій – 25 млрд дол.*);

- розвиток транспортної галузі (відновлення та модернізація основних фондів), що відповідає стратегії держави ефективніше використати своє розташування на торговельних шляхах з Азії до Європи. Доцільно створити мережі автобанів, авіа, залізничних, річних і морських перевезень (*наприклад, для виробництва 5 тис. напіввагонів очікується спожити сталі – 250 тис. тонн*);

- будівельна галузь – базова галузь держави, що також може надати поштовх для розвитку економіки. За розрахунками фахівців Інституту економіки та прогнозування НАНУ, кожна гривня, вкладена в будівництво житла, дає 2,6-3 гривні додаткового приросту ВВП. Кожне додаткове робоче місце у житловому будівництві забезпечує роботою 5-6 робітників в інших галузях.

3. Чітко визначити загальну, галузеву та регіональну потребу в робочих місцях як на поточний період, так і на перспективу, що має визначатися на основі демографічних прогнозів і всебічного аналізу даних про чисельність і структуру зайнятих і безробітних, кількість і структуру наявних робочих місць, на вивченні попиту та пропозиції, виходячи з напрямів і темпів розвитку виробництв, виборі пріоритетних напрямів створення нових робочих місць та інших чинників.



4. Підвищити роль Державного фонду зайнятості. Програми, що фінансуються за рахунок даного Фонду, здебільшого є програмами з підтримки безробітних і не вирішують завдань створення нових робочих місць.

5. Створити ефективну систему територіальної та професійної мобільності робочої сили, що на пряму стосується питань підготовки та перепідготовки конкурентних кадрів, житлового будівництва.

6. Розробити Державну і регіональні програми, розвитку системи створення нових робочих місць. Вихідним пунктом цієї Програми має стати визначення соціально необхідного рівня зайнятості в країні та регіоні і встановлення його чисельного значення.

**Реформування професійної підготовки та освіти.** Усунення структурних проблем ринку праці пов'язано також із питанням ефективності взаємозв'язку сфер зайнятості та професійної освіти. При цьому в короткостроковій перспективі може спостерігатися деяке зростання частки учнів у загальній чисельності зайнятих. Проте інерційність розвитку системи професійної освіти може у середньостроковій перспективі слугувати додатковим фактором, що стримує зростання зайнятості. Для приведення сфери професійної освіти у відповідність до потреб ринку праці необхідно:

- переглянути на прямих та рівні професійної підготовки з урахуванням прогнозу попиту та пропозиції на ринку праці;

- органам виконавчої влади, що зобов'язані сприяти зайнятості населення, приділити особливу увагу підготовці фахівців за загальногалузевими професіями, потреба в яких не може бути задоволена за рахунок наявних трудових ресурсів. На вирішення цього завдання необхідно орієнтувати систему початкової професійної освіти та програм перепідготовки безробітних;

- розробити професійні стандарти з метою підвищення якості професійної освіти, враховуючи запити роботодавців на підготовку кадрів;

- створити умови рівного доступу громадян до галузевих і професійних ринків праці та сформувати основу для сертифікації персоналу;

- з метою формування структури попиту населення на послуги професійної освіти відповідно до потреб ринку розвизати програми професійної орієнтації молоді та організувати професійно-пропагандистські кампанії;

- стимулювати участь роботодавців у підготовці та працевлаштуванні фахівців, що потребує змін і доповнень до Закону України «Про підприємництво» та Податкового кодексу України в частині оподаткування прибутку підприємств, зокрема щодо звільнення підприємств, організацій та установ від нарахування внесків на обов'язкове державне соціальне страхування на заробітну плату працівників – випускників ВНЗ, які працюють за фахом протягом перших трьох років їх праці; пільгового оподаткування суб'єктів господарювання, які надають базу для проходження практики студентам ВНЗ; звільнення від оподаткування передач

матеріально-технічних ресурсів з балансів суб'єктів господарювання на балансах вищих навчальних закладів тощо;

- внести зміни у класифікатор професій, забезпечити розробку нових професійних стандартів та зростання їх ролі;

- розробити нову концепцію економіки вищої освіти, виходячи із завдань Програми діяльності Президента України (2010–2015 рр.) і Державної цільової науково-технічної та соціальної програми «Наука в університетах» на 2008–2012 рр. Адже досі більшість університетів є лише навчальними закладами, вони не беруть участі у передових наукових дослідженнях і розробках, зокрема пов'язані з визначенням потреби в кадрах;

- скасувати положення про вікові обмеження щодо вступу до ВНЗ I-II рівня акредитації шляхом внесення відповідних змін до ст. 5 Закону України «Про професійно-технічну освіту» та ст. 1, п. 1.3 наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типових правил прийому до професійно-технічних навчальних закладів України». Це дасть змогу долучити до професійної освіти людей старшого віку та розширити коло фахівців робітничих спеціальностей;

- скасувати положення про статеві обмеження щодо вступу до ВНЗ I-II рівня акредитації як такі, що суперечать ст. 21 та ст. 24 Конституції України та Закону України «Про професійно-технічну освіту» шляхом внесення відповідних змін до ст. 1, п. 1.3 Наказу Міністерства освіти і науки України № 441 від 06.06.2006 р. «Про затвердження Типових правил прийому до професійно-технічних навчальних закладів України»<sup>46</sup>. У п. 1.3, зокрема, зазначено: *«Громадяни України мають рівні права на здобуття професійно-технічної освіти відповідно до своїх здібностей і нахилів незалежно від національності, раси, статі, соціального і майнового стану, світоглядних і політичних переконань, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин.*

*Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються правом на здобуття професійно-технічної освіти нарівні з громадянами України».*

Обмеження допускаються за віковими, статевиими та медичними показниками, а також показниками професійної придатності, що визначаються Кабінетом Міністрів України<sup>47</sup>; відійти від «прив'язки» кількості викладачів ВНЗ до кількості студентів;

- розширити перелік показників, що збираються Державним комітетом статистики щодо становища ринку праці та розширити масштаби

<sup>46</sup>Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 5.07.2006 р. за № 790/12664.

<sup>47</sup>Типові правила прийому до професійно-технічних навчальних закладів України, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 06.06.2006 р. № 441 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0790-06>

охоплення спостереженнями різних категорій роботодавців і найманих працівників;

- утворити на підприємствах цільові фонди зайнятості для фінансування процесів вивільнення, перерозподілу та перекваліфікації кадрів;
- стимулювати розвиток приватно-державного партнерства в галузі зайнятості та інтеграцію в бізнес-стратегії компаній галузевих і міжгалузевих програм підготовки фахівців;
- здійснювати фінансування системи перенавчання за рахунок залучення коштів зацікавлених підприємств;
- сприяти розширенню кваліфікації працівників шляхом освоєння ними суміжних професій;
- налагодити проведення добровільної сертифікації підприємств за результатами їх діяльності з розвитку персоналу (сертифікація «Інвестиція в людину»).

## **2.2. Реформування інституту оплати праці**

Можливість використання «дешевої» робочої сили ніколи не стане стимулом для роботодавця до втілення інноваційних технологій та залишиться фактором збереження низької продуктивності праці. Можливість стимулювання економічного зростання через підвищення рівня оплати праці (і, як наслідок, споживчого попиту) доведена практикою макроекономічного регулювання розвинутих країн. Саме тому доцільно використати ситуацію кризи з метою вирівнювання оплати праці за видами економічної діяльності, стимулювання перетоку робочої сили, в тому числі через механізми оплати праці.

**Прямий шлях до швидкого підвищення трудових доходів – забезпечення умов для сталого економічного зростання.** У межах української моделі поліпшення економічного стану підприємств швидко транслюється у зростання заробітної плати. Це доводить досвід посткризового розвитку 2000–2004 рр., коли реальна заробітна плата зросла майже вдвічі. І саме можливості для сталого економічного зростання можуть бути підірвані, коли держава стає на шлях безперервної ескалації стандартів оплати праці.

Проте економічне зростання не є запорукою автоматичного підвищення рівня життя<sup>48</sup>. По-перше, якщо ВВП стало зростає, проте

---

<sup>48</sup>Підтверджує тезу приклад Латвії. Так, за даними фахівців з макроекономіки Інституту економіки АН Латвії, економічне зростання в країні (зокрема, приріст ВВП за 2006 р. склав 11,9 %, за 2005 – 10,6 %) не впливає на соціальний добробут більшої частини населення. Латвія залишається найбільш проблемною країною ЄС. Див.: *Зростаючі диспропорції та нерівність вказують на неефективність політики, що реалізується [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pribalt.info/pub>*

при цьому посилюється соціальна нерівність у суспільстві, а також безоглядно витрачаються невідновлювані природні ресурси, таке зростання не може бути визнано якісним<sup>49</sup>. По-друге, економічне зростання пов'язане насамперед зі збільшенням доходів в економічно успішних галузях, що знаходяться в авангарді зростання (у цьому випадку економічне зростання впливає передусім на заможний прошарок населення, чії доходи зростають внаслідок успішної діяльності цих секторів), та з виплатами з державного бюджету та збільшенням частки витрат на соціальні потреби незаможним прошаркам населення. Поширення ефекту від економічного зростання на економіку в цілому критично залежить від інтегральності економічної системи, включеності зростаючих секторів у загальну народно-господарську систему. Власне, саме в цьому криється пояснення слабкого соціального ефекту від економічного зростання в Україні, рушієм якого тривалий час були експортоорієнтовані сировинні галузі, що брали слабку участь у формуванні попиту на внутрішньому ринку.

Збільшення як мінімальної, так і середньої заробітної плати у два або більше разів можливе при дотриманні певних умов. Розглянемо дані основні з них.

*Підвищення частки заробітної плати у собівартості продукції.* За останні 10 років частка заробітної платні у ВВП України знизилася з 53,1 до 26 % (офіційна заробітна плата), або 46 % (з урахуванням тіньової заробітної плати)<sup>50</sup>. Сьогодні частка заробітної платні у собівартості продукції складає 4–12 % (тоді як у Європі та США цей показник сягає 40 %, а в наукоємних галузях і сфері послуг – 90 %). А це, як з економічної, так і з соціальної точки зору означає надмірну експлуатацію робочої сили.

Величезні ресурси, що зумовлюють економічне зростання в Україні, переважно експортоорієнтовані та зосереджені в сировинних галузях, головною конкурентною перевагою в яких залишається низька ціна. Відтак у глобальному масштабі інтереси роботодавців зосереджені на зовнішньому ринку і слабо пов'язані з купівельною спроможністю населення, яка має посилюватися внаслідок підвищення вартості робочої сили. Виробник не має зацікавленості у своїх робітниках як у споживачах і покупцях. Зростання купівельної спроможності є вагомим стимулом для розвитку галузей економіки, що орієнтовані на внутрішній ринок.

<sup>49</sup>Гэлбрейт, Дж. Экономические теории и цели общества / Дж. Гэлбрейт. – Москва : Прогресс, 1976.

<sup>50</sup>Вестник профсоюзов. – 2005. – № 9. – С. 19.

*Зниження ставок оподаткування фонду оплати праці.* На нашу думку, високий рівень оподаткування ФОП, який зберігається протягом багатьох років, має негативні наслідки: чим вище ставки оподаткування, тим менше заробітної плати нараховується легально. Зростання заробітної плати має супроводжуватись одночасним зменшенням ставок оподаткування фонду заробітної плати до рівня, що не перевищує 20 %. Збільшення заробітної плати призведе до зростання її частки у собівартості, одночасно суттєво знизиться частка витрат на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Одночасне збільшення однієї складової витрат і зменшення іншої не призведе до суттєвих змін рівня собівартості, а отже – до зростання цін.

Сподівання на легалізацію заробітної плати після введення зниженої ставки оподаткування доходів громадян у 2004 р. не справилися. Попри те, що рівень оподаткування для кожного працюючого знизився, тарифи для нарахування соціальних внесків від фонду заробітної плати залишилися високими, тому для бізнесу заробітна плата, що офіційно нараховується, залишається економічно не вигідною.

*Поширення бази оподаткування та скасування постанови Кабінету Міністрів України «Про максимальну величину фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничну суму заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески до соціальних фондів» від 7.03.2001 р. № 225.* На 2010 р. максимальна розмір заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески, складає 13830 грн. Даною Постановою звільнено від оподаткування високі та надвисокі заробітні плати, з яких до державних соціальних фондів не надходить майже нічого.

*Обмеження обсягу та вартості ресурсів, необхідних для виробництва.* Зокрема, обмеження обсягу енергоносіїв, що використовуються на одиницю ВВП<sup>51</sup>. Так, кількість енергії на одиницю ВВП в Україні в півтора рази більша, ніж у Росії, у 6 разів ніж у Польщі, і в 16 разів ніж у США<sup>52</sup>, енергоємність ВВП України у 2,6 рази перевищує середній рівень енергоємності ВВП країн світу<sup>53</sup>.

Враховуючи факт постійного зростання ціни газу, доречно взяти до уваги досвід Швеції 1997 року, де була укладена так звана Індустріальна угода «Угода щодо промислового розвитку та формування заробітної

---

<sup>51</sup>Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 7.

<sup>52</sup>СНД спіткає енергетична криза // Finance.ua. – 2010. – 27.бер. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/-/1/0/all/2010/03/27/191452>

<sup>53</sup>Підвищення цін на газ та енергоносії – необхідність для України // Аналітично-дорадчий центр «Блакитної стрічки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://brc.undp.org.ua/img/publications/Energ\\_Fin.pdf](http://brc.undp.org.ua/img/publications/Energ_Fin.pdf)

плати»<sup>54</sup>, в якій передбачалося створення умов для стійкого зростання заробітної плати шляхом мінімізації у виробничому процесі обсягів ресурсів (насамперед енергоносіїв) та підвищення продуктивності праці<sup>55</sup>.

*Удосконалення державного та договірного регулювання оплати праці.* Вихідним елементом державного регулювання праці є регулювання мінімальної заробітної плати. Договірне регулювання оплати праці найманих працівників підприємств здійснюється на основі системи тарифних угод, що укладаються на міжгалузевому (генеральна тарифна угода), галузевому (галузева тарифна угода), виробничому (тарифна угода як складова колективного договору) рівнях згідно із Законом України «Про колективні договори і угоди». Головним принципом при цьому є недопущення погіршення положення працівників шляхом зниження гарантій, передбачених угодою більш високого рівня або законодавством. Однак Закон України «Про оплату праці» допускає для подолання фінансових труднощів підприємства тимчасово, на період до 6 місяців, у колективних договорах передбачати норми по оплаті праці нижчі, ніж у Генеральній та галузевій угодах, але не нижчі від державних норм і гарантій в оплаті праці.

Оскільки питання створення належної системи формування заробітної плати рівною мірою торкається роботодавця, працівника та держави, то у процесі (процедурі) формування зарплати повинні

---

<sup>54</sup>Угоду щодо промислового розвитку та формування зарплати (Індустріальну угоду) було підписано у березні 1997 р. Серед сторін, що підписали угоду, були дванадцять асоціацій-членів Конфедерації роботодавців Швеції на чолі з Асоціацією роботодавців-машинобудівників та згаданою хімічною асоціацією; шість національних профспілок, що належали до Конфедерації профспілок Швеції, в тому числі й профспілка металістів, та дві великі профспілкові організації службовців («Unionen» і спілка цивільних інженерів). Перша входила до Центральної організації службовців, а друга – до Шведської конфедерації професійних асоціацій.

Угода є унікальною з огляду на сферу її застосування: вона фактично поширюється на всі промислові підприємства Швеції, що конкурують на міжнародних ринках. Вона допомогла профспілкам відійти від попередніх уявлень про класові розбіжності та запровадила абсолютно нову модель співпраці, колективних переговорів і вирішення конфліктів.

Мета угоди полягає в тім, щоб посприяти промислому розвитку, підвищенню прибутковості та конкурентоспроможності. Це, у свою чергу, забезпечує необхідні умови для збільшення кількості робочих місць. Крім того, угода закладає підвалини раціональної системи оплати праці та сприяє створенню гарних умов для працівників.

Угода ґрунтується на кількох спільних висновках щодо економічних і – до певної міри – політичних обставин, за яких функціонують шведські промислові підприємства. Спираючись на цей консенсус, сторони досягли також домовленості щодо сукупності правил ведення колективних переговорів та розв'язання конфліктів у промисловому секторі.

<sup>55</sup>*Всеукраїнська* федерація роботодавців в сфері туризму України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://frtu.org.ua/content/view/full/4323/427/lang,ukrainian/>

брати участь їх представники та рівною мірою враховуватися інтереси кожної із сторін. Цього принципу дотримується більшість країн членів ЄС (табл. 7).

*Таблиця 7*

**Механізми встановлення мінімальної заробітної плати в країнах ЄС**

Процедура	Країни та особливості
Визначається в результаті переговорів	Австрія, Греція, Данія, Італія, Німеччина, Фінляндія, Франція (спеціальний тристоронній орган), Швеція, Польща (спеціальний тристоронній орган)
Встановлюється урядом	Велика Британія (відповідно до рекомендацій соціальних партнерів), Іспанія, Нідерланди, Болгарія (відповідно до рекомендацій соціальних партнерів), Естонія (відповідно до рекомендацій соціальних партнерів), Латвія (відповідно до рекомендацій соціальних партнерів), Литва (відповідно до рекомендацій соціальних партнерів), Румунія (після консультацій із соціальними партнерами), Словаччина (з урахуванням переговорів), Угорщина (після консультацій із соціальними партнерами), Чехія (відповідно до переговорів із соціальними партнерами)
Встановлюється законом	Португалія (за результатами переговорів), Україна

Окрім України, мінімальна заробітна плата встановлюється законом лише в Португалії, але за результатами переговорів між соціальними партнерами. Встановлюється урядом на власний розсуд лише в Іспанії та Нідерландах. Ще в 9 країнах також урядом, але відповідно до рекомендацій соціальних партнерів. У решті 9 країнах МЗП визначається у результаті переговорів між соціальними партнерами, причому у Франції та Польщі існує спеціальний тристоронній орган. Іншими словами, у той чи інший спосіб соціальні партнери беруть участь у встановленні МЗП в усіх країнах ЄС<sup>56</sup>.

Формально процедура визначення МЗП в Україні є аналогічною. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про оплату праці»<sup>57</sup> *«розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України з урахуванням пропозицій, вироблених шляхом переговорів, представників професійних спілок, власників або уповноважених ними органів, які об'єдналися для ведення колективних*

<sup>56</sup> Дані з інших країн ЄС відсутні.

<sup>57</sup> *Про оплату праці*: закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/an/12/Z950108.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/an/12/Z950108.html)

*переговорів і укладення генеральної угоди, та переглядається залежно від зміни розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб».*

Іншими словами, розмір МЗП закріплюється на законодавчому рівні з попередньою фіксацією в Генеральній угоді домовленостей трьох зацікавлених сторін, однією з яких є сторона профспілок. Тобто відповідно до законодавства профспілки мають можливість (і навіть зобов'язані) впливати на процес встановлення МЗП.

На практиці досягнення консенсусу між зацікавленими сторонами щодо рівня МЗП не є обов'язковою умовою переговорів, тобто регламент переговорів не передбачає досягнення консенсусу, а останнє слово залишається за урядом і законодавцями. Так, згідно з Генеральною угодою про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики та трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки<sup>58</sup> розмір МЗП визначається шляхом ведення колективних переговорів згідно з відповідним Регламентом<sup>59</sup>. Відповідно до п. 18 Регламенту ведення колективних переговорів щодо встановлення розміру мінімальної заробітної плати «у разі розбіжності позицій Сторін КМУ додає до законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік довідку про позиції Сторін».

При цьому слід зауважити наступне:

- по-перше, відповідно до чинного законодавства положення Генеральної угоди не поширюються на підприємства, що не брали участі безпосередньо або через своїх представників у проведенні колективних переговорів, відтак дотримання її положень для таких підприємств не є обов'язковим;
- по-друге, навіть для тих підприємств, що брали участь у підписанні Генеральної угоди, відсутній механізм відповідальності за виконання її положень. Обидва ці фактори роблять Генеральну угоду узагальненим формальним документом на кшталт протоколу про наміри (аналогічним чином це стосується й галузевих угод).

*Відсутність єдиного підходу до формування МЗП.* У більшості країн орієнтирами для цього є споживчі ціни та мінімальні потреби працівника в товарах і послугах першої необхідності, достатніх для відтворення його здатності до праці (відтворювальна функція МЗП). Такі потреби обраховуються через показники, аналогічні вітчизняному прожитковому мінімуму. При цьому в розвинених країнах розмір МЗП є вищим за прожитковий мінімум<sup>60</sup>.

Аналогічний підхід задекларовано й у вітчизняному законодавстві. Так, у ст. 9 Закону України «Про оплату праці» зазначено, що розмір міні-

<sup>58</sup>Міністерство праці та соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/document/117093/genugoda\\_2010-2012.doc](http://www.mlsp.gov.ua/document/117093/genugoda_2010-2012.doc)

<sup>59</sup>Додаток 7 до Генеральної угоди.

<sup>60</sup>Національна безпека і оборона. – 2010. – №7 (118). – С. 31-32.



мальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особи, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості.

На практиці відсутній концептуально узгоджений підхід до визначення МЗП. Сторона профспілок пов'язує цей норматив із можливостями забезпечення життєво необхідних потреб працівника та членів його родини. Сторона власників наполягає на суто економічному його наповненні, виходячи з ситуації на підприємствах (галузях). КМУ керується прогнозами макроекономічного характеру, зокрема станом бюджетів усіх рівнів і прогнозним збільшенням видатків із цих бюджетів.

На перший погляд, усі три конкуруючі підходи слід вважати резонно прагматичними. Але насправді позицію сторони роботодавців частогусто слід вважати завуальованою спробою консервації неефективного виробництва через небажання підвищення ефективності праці.

Позиція держави щодо встановлення МЗП є подвійною. З одного боку, підвищення МЗП тягне за собою підвищення надходжень до бюджету від податку з доходів фізичних осіб. З іншого – наслідком підвищення МЗП є зростання державного споживання, внаслідок чого гарантовано виникає потреба в ефективнішому структуруванні витратних статей бюджету. Тобто об'єктивно держава та роботодавці найчастіше знаходяться «на одному боці барикади».

Позицію сторони профспілок у соціально-економічному контексті слід вважати найбільш зваженою за умови, що конкретний рівень МЗП базується на об'єктивних і достовірних економічних прогнозах та підкріпленій відповідними розрахунками. *Але на сьогодні встановлення МЗП диктується переважно можливостями Державного бюджету та відбувається за залишковим принципом.*

Водночас безспірним є факт, що дешева робоча сила не стимулює роботодавців до її економії на основі впровадження сучасних технологій, створення вискоелективних робочих місць. У свою чергу це гальмує зростання продуктивності праці та ускладнює вирішення завдання підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Підвищення ціни праці тягне за собою підвищення її продуктивності, оскільки змушує власника запроваджувати досконаліші технології. Значний вплив на ціну праці загалом має МЗП, що на сьогодні знаходиться на традиційно низькому рівні, оскільки в Україні у пострадянські часи склалась експортоорієнтована економічна модель, що ґрунтується на низькотехнологічних укладах і традиційно дешевій ро-

бочій силі як одній з конкурентних переваг. Конкурентоспроможність цієї моделі – на межі вичерпності, про що свідчить, зокрема, висока залежність національної економіки від зовнішньої кон'юнктури, що повною мірою проявилася під час світової кризи.

Тому вважаємо, що *першим кроком до підвищення продуктивності праці слід вважати саме підвищення МЗП.*

### **2.3. Удосконалення державного регулювання зайнятості**

Акценти державної політики мають поступово зсуватися від практики регулювання поточної ситуації, що складається на національному ринку праці, до вжиття упереджувальних заходів та опікування якістю робочої сили, забезпечення і закріплення прогресивних зрушень у регіональній та галузевій структурах зайнятості.

#### **2.3.1. Перегляд системи державного управління у сфері зайнятості**

Перегляд системи державного управління у сфері зайнятості населення передбачає, зокрема, ширшу участь регіонів у регулюванні ринку праці, розмежування повноважень державних і регіональних органів виконавчої влади.

*На загальнодержавному рівні* доцільно визначати нормативно-правове регулювання, стратегічне планування, контроль і нагляд за здійсненням органами виконавчої влади повноважень, а також установлювати:

- професійні стандарти;
- мінімальний та максимальний розміри допомоги з безробіття;
- перелік професій, за якими здійснюються професійне навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації відповідно до вимог органів державної служби зайнятості;
- перелік пріоритетних категорій безробітних громадян, які мають труднощі під час працевлаштування та щодо яких органами державної служби зайнятості реалізуються спеціальні програми;
- квоти на залучення та використання іноземної робочої сили;
- перелік пріоритетних професій, за якими доцільно залучати й використовувати іноземну робочу силу без установлення квот.

*Органам місцевої влади та місцевого самоврядування* забезпечувати:

- моніторинг ситуації на ринку праці, розробку прогнозу попиту та пропозиції на ринку праці в розрізі професійно-кваліфікаційних груп;
- спираючись на результати моніторингу на державному та регіональному рівнях, розробляти державні та регіональні прогнози

- попиту та пропозиції в розрізі професійно-кваліфікаційних груп, уточнювати стратегії та плани розвитку професійної освіти, уточнювати пріоритети та плани в галузі регулювання ринку праці, планувати залучення іноземних фахівців;
- регулювання розподілу трудових ресурсів, розробку та реалізацію програм підвищення територіальної мобільності робочої сили, регулювання залучення та використання іноземної робочої сили;
  - розробку та реалізацію програм з інформування населення щодо ситуації на ринку праці, професійної орієнтації молоді, здійснення проєктів, спрямованих на популяризацію робітничих професій.

### **2.3.2. Удосконалення діяльності служби зайнятості та збільшення її впливу**

Потенційні можливості служби зайнятості в Україні недовикористані. Її позитивний вплив на ринок праці, особливо в умовах економічної кризи, має бути підвищений. Одним з найпотужніших інституційних чинників, що впливає на ефективність активної та пасивної політики на ринку праці, є ступінь інтеграції трьох ключових функцій:

- підбір робочого місця та працівника;
- адміністрування виплат допомоги з безробіття;
- спрямування безробітних на активні програми.

Серед заходів щодо вдосконалення діяльності служби зайнятості пропонуємо наступні.

1. Удосконалити нормативно-правову базу у сфері зайнятості населення та законодавчо врегулювати окремі положення нормативно-правових актів, зокрема:

- у частині визначення статусу Державної служби зайнятості запобігти здійсненню невластивих страховому Фонду витрат шляхом зняття суперечностей у Законі України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», коли ст. 1 вказаного закону визначає, що право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням мають **застраховані особи**, а у випадках, передбачених цим законом, також члени їх сімей та інші особи. Проте, у п. 2 ст. 6 даного закону передбачено, що право на матеріальне забезпечення та соціальні послуги мають також **незастраховані особи** у разі їх реєстрації в установленому порядку як безробітних. Для цього необхідно розвести джерела фінансування застрахованих і незастрахованих осіб;

- урегулювати правове становище посадових осіб, які працюють у підрозділах ДСЗ, відповідно до Закону України «Про державну службу», а також їх утримання за рахунок коштів Фонду, що суперечить Закону «Про державну службу», яким передбачено, що державні службовці одержують заробітну плату лише за рахунок державних коштів;
  - урегулювати питання державного контролю під час реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та соціальної підтримки безробітних через створену ДСЗ, що діє під керівництвом Міністерства праці та соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а фінансування – за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.
2. Забезпечити наявність у реєстрах Фонду соціального страхування на випадок безробіття всіх потенційних платників внесків.
3. Враховувати інформації ДСЗ під час формування державного замовлення на підготовку кадрів з метою приведення його у відповідність до вимог ринку праці, в тому числі:
- забезпечити вивчення базовими центрами зайнятості кон'юнктури ринку професій та спеціальностей при проведенні заходів щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних;
  - передбачати чітку визначеність у державних і регіональних програмах зайнятості населення обсяги, джерела фінансування та результативні показники, яких необхідно досягти.
- З метою удосконалення системи моніторингу та прогнозування ситуації на ринку праці Державній службі зайнятості слід забезпечити аналіз стану ринку праці, зокрема:
- визначення величини та професійно-кваліфікаційної структури додаткової потреби роботодавців у трудових ресурсах у зв'язку з реалізацією пріоритетних національних проектів, державних цільових програм, державних інвестиційних проектів;
  - прогнозування величини та професійно-кваліфікаційної структури пропозиції робочої сили на ринку праці з урахуванням змін демографічної ситуації та структури професійної освіти, що склалася;
  - формування державного реєстру отримувачів державних послуг для сприяння зайнятості населення.

### **2.3.3. Підвищення територіальної мобільності робочої сили**

Підвищення територіальної мобільності робочої сили передбачає наступні кроки:

- з метою створення сприятливих умов для залучення трудових ресурсів до регіонів, що є трудодефіцитними, спростити доступ громадян до регіональних ринків житла, для цього використовувати житлові іпотечного кредитування та розвивати регіональні житлові програми за безпосередньою участю роботодавців;
- поширити сприяння безробітним громадянам і членам їх родин для переселення до трудодефіцитних регіонів, зокрема сільської місцевості, встановити перелік витрат, що відшкодовуються, та розмір фінансової допомоги родинам, що переїжджають;
- сприяти розвитку регіональної конкуренції у сфері надання послуг зі сприяння зайнятості населення та координації діяльності державних органів служби зайнятості населення, сприяти формуванню єдиного інформаційного простору у сфері сприяння зайнятості населення, затвердити стандарти надання якості послуг зі сприяння зайнятості населення.

#### **2.3.4. Децентралізація політики зайнятості**

Механізм регулювання зайнятості містить весь спектр соціально-економічних відносин даних суб'єктів, а також юридичних, організаційних і психологічних прийомів, методів та інструментів, що забезпечують їх функціонування у системі трудових відносин, зокрема:

- узгодження попиту та пропозиції робочої сили;
- розвиток трудової та професійної мобільності працівників відповідно до кон'юнктури ринку праці;
- регулювання безробіття на основі трудової активізації безробітних.

*Форми і методи регулювання:*

- активне трудове посередництво на відкритому ринку праці;
- інвестування в робочу силу, спрямоване на підвищення конкурентоспроможності та мобільності;
- соціальне страхування від вимушеного безробіття;
- вибіркове підтримування робочих місць і розвиток форм зайнятості з урахуванням кон'юнктури ринку праці.

Залежно від подальшого перебігу економічних процесів в Україні та світі можливі різні підходи до проведення державної політики зайнятості. Можна підтримувати найменш розвинені регіони та соціально незахищені верстви населення шляхом активізації соціальної та фінансової систем. А можна за найменшої можливості інвестувати у виробництво, відновити динамічний внутрішньодержавний споживчий ринок, і за рахунок цього зберегти наявні та створити нові робочі місця.

Проте слід визнати, що очікуване після економічної кризи збільшення виробництва, як правило, не супроводжується одночасним і адекватним розширенням найму нових робітників.

Роботодавці спочатку намагаються збільшити фонд робочого часу наявних працівників, тобто усунути на виробництві «недозайнятість», а потім уже наймають нових. Тому зростання зайнятості зазвичай відбувається з певним часовим лагом. Понад те, рівень безробіття може підвищуватися, доки режим економічного пожвавлення не встановиться остаточно. При цьому чим вище відхилення чисельності працюючих від величини ефективного попиту, тим обмеженішими будуть можливості розширення зайнятості за рахунок найму нової робочої сили.

Швидкість, з якою розширення зайнятості слідує за економічним пожвавленням, залежить не тільки від макроекономічної кон'юнктури, й від інших факторів інституціонального, структурного та іншого характеру. У свою чергу, параметри пропозиції робочої сили визначаються насамперед демографічною динамікою, міграційною рухливістю населення та соціально-економічними факторами. Є й багато інших причин, здатних перешкоджати можливим позитивним змінам. Так, може бути створено більше робочих місць із режимом неповного робочого часу, ніж звичайних повноцінних робочих місць. Робочі місця, що генеруються економікою, можуть бути з низькою заробітною платою.

Як свідчить досвід інших країн, позитивні результати приносить децентралізація політики зайнятості, що дає можливість пристосовувати її до регіональних умов. Регіональне регулювання підвищує значення місцевих ініціатив, місцевих органів влади в розвитку виробництва та підприємництва, у підвищенні зайнятості у своїх регіонах. Для пом'якшення ситуації в районах концентрації депресивних галузей необхідні завчасна розробка та здійснення за сприяння з боку уряду програм підйому та переорієнтації виробництва. Політиці зайнятості має бути притаманний гнучкий і динамічний характер, зокрема вона має поєднувати активні<sup>61</sup> та пасивні<sup>62</sup> політики зайнятості.

### 2.3.5. Реформування трудового законодавства

Загальний вектор необхідних змін сьогодні зводиться до того, що *програма реформ має поєднувати кроки з дерегулювання ринку праці*

---

<sup>61</sup> Активна політика зайнятості – сукупність заходів, спрямованих на зниження рівня безробіття шляхом стимулювання організації нових робочих місць, працевлаштування безробітних та перепідготовки незайнятого населення.

<sup>62</sup> Пасивна політика зайнятості – політика, що спрямована на пом'якшення негативних наслідків безробіття. Вона включає у себе: субсидування зайнятості, оформлення дострокового виходу на пенсію, соціальний захист.

із заходами для посилення правозастосовних і дисциплінуючих механізмів. При цьому необхідно, підвищуючи «ціну» за відхилення від вимог закону і контрактних настанов, одночасно робити дотримання формальних обмежень більш «дешевим», мінімізуючи їх число і спрощуючи їх зміст.

Проте не можна не відзначити існування реальної небезпеки того, що реформи трудового законодавства можуть піти в помилковому напрямку. Наприклад, розширення й ускладнення переліку заборон і обмежень, невпинного нарощування і жорсткості адміністративного контролю.

Не останньою чергою це пов'язано з тим, що в полі зору багатьох учасників законодавчого процесу присутній лише нормативний, але ніяк не реальний «портрет» ринку праці. Як наслідок, значна частина вимог і пропозицій ігнорують дійсність. При цьому дуже слабо усвідомлюється, які можливості відкриває та які обмеження накладає реально діюча модель українського ринку праці.

*Виходячи з цього, трудове законодавство та законодавство про зайнятість населення має вдосконалюватися за наступними напрямками:*

1. Розробити та прийняти Державну програму зайнятості населення на 2011–2020 роки.

2. Забезпечити прискорення прийняття Трудового кодексу України.

3. Вилучити з нової редакції Трудового кодексу, що знаходиться на розгляді у Верховній Раді, дискримінаційні норми щодо прав роботодавців та окремих категорій найманих працівників (ст. 121, 22, 25).

4. Здійснити гармонізацію трудового законодавства та законодавства про зайнятість населення з міжнародними нормами та підготувати відповідні законопроекти, зокрема:

- про професійний розвиток персоналу на виробництві;
- про внесення зміни до ст. 46 Закону України «Про професійно-технічну освіту» щодо участі висококваліфікованих фахівців виробництва у навчальному процесі;
- про внесення змін до законів України стосовно зняття обмеження щодо віднесення до складу валових витрат сум, що були використані платником податку на підготовку кадрів;
- про внесення змін до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» щодо обов'язковості рішень трудового арбітражу, якщо колективний трудовий спір виник у зв'язку з порушенням трудових прав працівників, та спрощення процедури оголошення страйку;
- про створення в Україні гарантійного Фонду для забезпечення захисту грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця.

Розглянути питання про ратифікацію конвенцій Міжнародної організації праці:

- № 173 – про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця (ч. III);
- № 88 – про організацію служби зайнятості;
- № 181 – про приватні агентства зайнятості.

З метою визначення правових засад організації та порядку ведення соціального діалогу в Україні, вдосконалення трудових, соціально-економічних відносин, досягнення взаєморозуміння та громадської злагоди у суспільстві прийняти рамковий закон у сфері соціально-трудова відносин – Закон України «Про соціальний діалог»<sup>63</sup>. Під час розроблення законодавчих умов функціонування соціального діалогу необхідно передбачити перспективи практичного втілення результатів. Оскільки реалізація домовленостей соціальних партнерів значною мірою залежить від запровадження актами державних органів, необхідно передбачити у проєкті імперативні положення про врахування домовленостей цими органами, визначити їхні обов'язки щодо участі у соціальному діалозі тощо.

Визначити критерії репрезентативності суб'єктів соціального діалогу з боку роботодавців, що дасть змогу визначитися, хто з них є найбільш представницькою організацією роботодавців за кількісними чи галузевими показниками і хто ставитиме підпис на кожному окремо взятому документі.

5. Розробити механізми закріплення диверсифікації трудових відносин у законодавстві, зокрема передбачити законодавче регулювання фактично існуючих на практиці інноваційних типів трудових контрактів, легалізації новітніх форм нетипової зайнятості, що розповсюджена у світі, таких як лізинг робочої сили<sup>64</sup>, робота за викликом, впровадження гнучких форм зайнятості з метою вирішення проблем безробіття, пошуку нових джерел робочої сили та оптимізації її використання.

6. З метою підвищення ефективності діяльності органів нагляду за додержанням вимог законодавства про працю створити інтегровану Інспекцію праці, підпорядковану Міністерству праці та соціальної політики України.

---

<sup>63</sup>Проект закону «Про соціальний діалог» має розглянути Парламент. 7.06.2007 р. ВР України п'ятого скликання прийняла Законопроект «Про соціальний діалог в Україні» в цілому. Та чинності Закон не набрав, оскільки набрав законної сили Указ Президента про нелегітимність парламенту. Відповідно Закон «Про соціальний діалог в Україні» так і не був підписаний Президентом і не набрав чинності.

<sup>64</sup>Новий метод використання людських ресурсів – «лізингова праця», коли підприємств наймає у свій штат працівників для швидкого заміщення відсутніх робітників, метод дозволяє гнучко змінювати персонал у відповідності до кон'юнктури, оптимізуючи витрати на нього.



7. З метою посилення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю створити систему трудових судів<sup>65</sup>, діяльність яких надасть можливість працівникові простіше та швидше відстоювати свої права, позбавить надмірної тяганини під час розгляду справ, забезпечить їх оперативний і неупереджений розгляд.

8. Розробити механізм удосконалення розмежування повноважень у сфері регулювання ринку праці між державними та регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування.

### **2.3.6. Реформування стратегічного планування, прогнозування та моніторингу**

Прогнози розвитку ринку праці мають стати невід'ємною складовою стратегічних розробок з питань розвитку економіки та країни в цілому. Вони мають розроблятися у співпраці й діалозі учасників соціально-трудових відносин. На етапі розробки таких прогнозів, а тим більше на шляху до їх реалізації, принципово важливо, щоб пропозиції щодо професійної орієнтації і (пере-) навчання кадрів:

- координувалися з політикою та основними програмами економічного і соціального розвитку країни;
- враховували специфіку регіональних (локальних) ринків праці, яка є відображенням структури господарського комплексу певної території та його місця в економічному просторі країни і світу;
- виходили з необхідності певного випередження змісту навчання стосовно техніко-технологічного рівня виробництва, оскільки він має тенденцію до постійного підвищення;
- спиралися на адаптовані до вітчизняних особливостей загально-світові тенденції формування ринкової кон'юнктури на кваліфіковані кадри.

Важливу роль у вирівнюванні диспропорцій професійно-кваліфікаційної структури мають відігравати механізм формування престижності кваліфікованих робітничих професій і технічних службовців, докорінна реорганізація та розширення профорієнтаційної діяльності. У цій роботі не потрібно обмежуватися тільки зусиллями Державної служби зайнятості. Значну частину цієї роботи мають узяти на себе

---

<sup>65</sup>Ця ідея обговорюється під час розроблення трудового процесуального кодексу РФ. Розглядається можливість спеціалізації суддів у трудових справах та, як наслідок, створення в межах цивільно-процесуального, адміністративно-процесуального а також трудового процесуального законодавства спеціалізованих судів у трудових справах. Подібна система існує також у Канаді, США, Японії, Італії, а також багатьох інших країнах. Див. : *Обзор системы трудовых споров, применяемых в развитых странах* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.trudsud.ru/ru/docs/publications/4>

профспілки, підприємницькі союзи та асоціації, спілки роботодавців, установи освіти.

Основним документом, що визначає механізми реалізації на довгостроковий період і забезпечує взаємозв'язок усіх інших документів, повинен стати Стратегічний план розвитку України. Метою розроблення довгострокових документів є визначення стратегічного бачення розвитку країни з урахуванням світових і вітчизняних тенденцій. Для цього необхідно ввести довгостроковий горизонт прогнозування та планування (понад 5 років). Такими документами можуть бути *Схема (прогноз) розвитку та розміщення продуктивних сил України, Генеральна схема планування території України, Стратегія розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку, стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також міст із чисельністю населення більше 50 тис. осіб тощо.*

Потрібно прийняти Закон України «Про державне прогнозування та стратегічне планування», що сприятиме розвитку механізмів «управління за результатами» та забезпечення чіткого взаємозв'язку між результатами діяльності органів державної влади й бюджетними коштами, виділеними на їх досягнення.

---

## **Висновки**

Реалізації повноцінної соціальної моделі ринку праці заважають низька продуктивність праці, що призводить до невимогливого ставлення до трудових ресурсів, обмежені інвестиційні ресурси, повільне створення робочих місць у приватному секторі та низькі доходи населення, що зумовлено відсутністю зацікавленості з боку національного капіталу.

Ринок праці України є незрілим, розбалансованим і малоефективним. У ньому поєднуються протилежні тенденції: дефіциту праці й надлишку праці, що проявляється в існуванні, з одного боку, вимушеної неповної зайнятості, а з іншого – утриманні надлишкової зайнятості. За рахунок феномену *«вимушеної неповної зайнятості»* досягається підтримка чисельності зайнятих на стабільному рівні, коли «кризові витрати» розповсюджуються на всіх працівників через зниження заробітної плати, а не через локалізацію витрат, через механізми вивільнення з наступною підтримкою безробітних державою.

Переважання гнучкої, неформальної зайнятості як однієї з найважливіших структурних характеристик ринку праці України є корисною з точки зору пом'якшення короткострокових кон'юнктурних циклів, але вона не здатна підтримати сталий організаційно-технологічний розвиток. Розповсюджена самозайнятість, що формується переважно у вигляді мікропідприємств, без їх включення у мережі потужних виробничих кластерів, об'єктивно скочується до архаїчних організаційних і технологічних будов. У результаті значний трудовий потенціал використовується для відтворення й розширення низько продуктивних та непрогресивних секторів господарювання.

Структурні зміни економіки та ринку праці характеризуються тенденцією повільної деіндустріалізації, що проявляється у міжгалузевому перерозподілі структури доданої вартості на користь галузей, що надають послуги, а це не сприяє якісним структурним змінам промисловості й відповідно трудових ресурсів. Унаслідок існування такої структури ринку праці Україна не в змозі забезпечити прискорений розвиток технологій та високотехнологічних галузей.

Дефіцит кваліфікованих трудових ресурсів є важливим чинником, що блокує формування конкурентоспроможних територіально-виробничих структур інноваційного типу. Кваліфікована праця стає одним із найбільш дефіцитних ресурсів в Україні, що перетворює ринок праці на одне з найбільших джерел економічних і соціально-політичних ризиків для вітчизняної економіки.

Фінансово-економічна криза започаткувала запровадження *тимчасових пристосувальних механізмів* пристосування вітчизняних підприємств до господарювання в умовах кризи. Кроки з боку держави

можна назвати політично виправданими, проте не далекоглядними. Як і в періоди 90-х років механізми державного регулювання зводяться до «захисної реструктуризації», що проявляється у вигляді неповного робочого часу, примусових адміністративних відпусток, вторинної зайнятості. Пристосування відбувається головним чином за рахунок еластичності заробітної плати, а не зайнятості, що призводить до консервування неефективної структури зайнятості. На тлі формування ринку праці з високою гнучкістю заробітної плати інституційні умови його функціонування сприяли розвитку нестандартних форм оплати, що фактично виводять заробітну плату за межі статистичного нагляду.

Існуюча модель ринку праці забезпечує більшу соціально-політичну стабільність і залишається ефективним буфером зростанню соціальної напруги, проте призводить до погіршення людського капіталу та консервації неефективних робочих місць, уповільнюючи тим самим модернізацію економіки на стадії виходу з кризи.

Стихійне ліберальне саморегулювання ринку праці та відсутність цілісної концепції державної політики призвели до масового «роздержавлювання» підприємств, розвитку мікроскопічного підприємництва, господарського подрібнення цілісних технологічних комплексів, що втратили конкурентні переваги. **Щоб змінити «українську модель» на таку, в якій до шоків пристосовується зайнятість, а не заробітна плата, ринок праці потребує потужної інституціональної реконструкції, що зумовлює необхідність цілеспрямованого потужного державного втручання, тобто розроблення та реалізації відповідної державної політики.**

---

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	3
<b>1. Інституційні диспропорції ринку праці як головні перешкоди для структурних трансформацій</b> .....	4
1.1. Інерційність зайнятості та її усталений характер.....	5
1.2. Структурна нерівновага ринку праці.....	9
1.3. Структурні диспропорції попиту та пропозиції на ринку праці.....	15
1.4. Специфіка безробіття в Україні.....	19
1.5. Занижені стандарти оплати праці .....	23
1.6. Слабкість державного регулювання.....	34
1.6.1. Неєфективні інститути трудового права.....	34
1.6.2. Несформованість інститутів укладення контракту, ведення переговорів.....	38
1.6.3. Недосконалість окремих структурних складових державного регулювання.....	39
<b>2. Основні напрями державної політики реформування ринку праці</b> .....	43
2.1. Реструктуризація зайнятості.....	44
2.2. Реформування інституту оплати праці .....	51
2.3. Удосконалення державного регулювання зайнятості .....	58
2.3.1. Перегляд системи державного управління у сфері зайнятості.....	58
2.3.2. Удосконалення діяльності служби зайнятості та збільшення її впливу.....	59
2.3.3. Підвищення територіальної мобільної робочої сили .....	60
2.3.4. Децентралізація політики зайнятості.....	61
2.3.5. Реформування трудового законодавства .....	62
2.3.6. Реформування стратегічного планування, прогнозування та моніторингу.....	65
<b>Висновки</b> .....	67

*Наукове видання*

**СИСТЕМНІ ВАДИ  
РИНКУ ПРАЦІ УКРАЇНИ  
ТА ПРІОРИТЕТИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ**

Літературний редактор: *М. Л. Рубанець*  
Коректори: *І. В. Куницина, Є. Ю. Стрижеус*  
Верстка: *О. В. Москаленко*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 27.12.2010. Формат 60x84\16. Папір офс. № 1. Різограф.  
Гарн. «PetersburgС». Обл.-вид. арк. 4,98. Наклад 200 пр. Зам.

Віддруковано ПП «вид-во ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13Б  
Тел./факс 501-93-01

ДЛЯ ПОДАТОК

ДЛЯ ПОДАТОК