

БУДНИК Ю. А.,
аспірант кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки
(Університет державної
фіскальної служби України)

УДК 331.5(477)

МІСЦЕ ПОСЛУГ ІЗ ПРОФЕСІЙНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розглянуто проблеми, пов'язані з визначенням місця і ролі послуг із професійної орієнтації у системі соціальних та адміністративних послуг. Запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері професійної орієнтації.

Ключові слова: професійна орієнтація, адміністративна послуга, професійне консультування, адміністративно-правове регулювання, ринок праці.

В статье рассмотрены проблемы, связанные с определением места и роли услуг по профессиональной ориентации в системе социальных и административных услуг. Предложены пути совершенствования административно-правового регулирования в сфере профессиональной ориентации.

Ключевые слова: профессиональная ориентация, административная услуга, профессиональное консультирование, административно-правовое регулирование, рынок труда.

The article deals with the problems associated with determining the place and role of vocational guidance services in the system of social and administrative services. The ways of improving the administrative and legal regulation in the sphere of vocational guidance are suggested.

Key words: professional orientation, administrative service, professional counselling, administrative-legal regulation, labor market.

Вступ. Тенденції розвитку світового ринку праці вимагають урахування таких чинників, як прискорення темпів технологічних змін, підвищення вимог до конкурентоспроможності, зменшення некваліфікованих спеціальностей та обсягів ручної праці. Як свідчить світовий досвід, одним із чинників, що сприяє ефективному подоланню негативних процесів, викликаних тенденціями розвитку ринку праці, є належно організована система професійної орієнтації у країні. За даними наукових досліджень, професійна орієнтація впливає на збільшення продуктивності праці (залежно від галузі на 10–30%), скорочення плинності кадрів (на 20–25%), зниження аварійності та травматизму (на 35–45%), продовження періоду працездатності (на 8–10%), сприяє зниженню відрахування учнів із професійних навчальних закладів у 3–4 рази [1].

Нині в Україні, за різними даними, не за фахом працюють від 15% до 80% випускників вищих навчальних закладів. У середньому по країні плинність кадрів у різних сферах української економіки становить близько 11%. За словами колишнього міністра соціальної політики П. Розенка, кількість безробітних громадян України наразі сягнула 1,9 млн осіб, з яких на обліку у службах зайнятості перебувають 400 тисяч [2]. Тобто півтора мільйона працездатних осіб перебувають поза межами сплати єдиного соціального внеску, а решта –



на утриманні держави. Адміністративно-правове регулювання у сфері професійної орієнтації має численні вади і прогалини, які, зокрема, не дозволяють спрямувати процес визначення в особи здатності до професійної діяльності, яка є затребуваною на ринку праці або може бути затребуваною у перспективі найближчого десятиліття.

Проблеми, пов'язані з окремими складниками професійної орієнтації, зокрема щодо питань про їх місце у системі державних послуг, досліджували у своїх роботах І.В. Петренко, який розглянув аспекти щодо організації їх надання державною службою зайнятості [3], Л.І. Миськів, якою їх проаналізовано у ракурсі розгляду адміністративно-правових засад впровадження інклюзивної освіти в Україні [4], Н.М. Биба, яка вивчала визначенням їх співвідношення у системі правового регулювання відносин, пов'язаних із працевлаштуванням інвалідів [5]. Визначення співвідношення адміністративних послуг із суміжними поняттями розглянуто у дослідженнях О.Г. Рогової [6], Н.М. Мариняк [7], А.В. Миськевич [8], О.Ю. Шапран [9] та ін. Разом із тим проблеми визначення місця і ролі послуг із професійної орієнтації в аспекті їх адміністративно-правового регулювання не були предметом окремих наукових досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є визначення місця і ролі послуг із професійної орієнтації у системі соціальних і адміністративних послуг.

Результати дослідження. Закон України «Про зайнятість населення» закріплює право особи на професійну орієнтацію (ст. 7) [10]. Водночас ці послуги разом з інформаційно-консультаційними, професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації з урахуванням попиту на ринку праці законодавець відносить до безоплатних соціальних послуг як гарантію права особи на соціальний захист у разі настання безробіття (ст. 9) [10]. Проте серед науковців нині ще не склалося сталої позиції щодо співвідношення соціальних і адміністративних послуг.

Проаналізувавши ознаки соціальних та адміністративних послуг, А.В. Миськевич формує такі особливості їх співвідношення: по-перше, соціальні й адміністративні послуги належать до сфери публічних послуг та співвідносяться з ними як частина і ціле; по-друге, соціальні та адміністративні послуги мають суттєві відмінності, зокрема щодо суб'єктів, підстав, результатів надання послуг; по-третє, адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення є специфічним видом адміністративних послуг, що зумовлюється особливими обставинами, у яких перебувають заявники, тощо [8, с. 138]. Щодо суб'єктів надання послуг вона зазначає, що соціальні послуги можуть надавати підприємства, установи, організації та заклади не залежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги. Водночас адміністративні послуги надають орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [8, с. 137].

О.Ю. Шапран розуміє соціальні послуги як: 1) різновид адміністративних у тій частині, у якій вони відповідають вимогам щодо ознак адміністративних послуг (адміністративні соціальні послуги); 2) соціальні послуги, що є нарівні з адміністративними й управлінськими послугами самостійною складовою частиною державних послуг (власне соціальні послуги), які, зокрема, належать до публічних послуг [9]. При цьому, на її думку, відмінність соціальних послуг від управлінських й адміністративних полягає у: спрямованості їх на обмежену цільову аудиторію, а саме на сім'ї, дітей, молодь, окремі соціальні групи чи індивіди, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги; відсутності оформленого адміністративного акта як результату надання державної послуги; наданні як в індивідуальній, так і в груповій формі; отриманні без письмової заяви та навіть анонімно [9, с. 10].

Законом України «Про адміністративні послуги» останні визначаються як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону (ст. 1) [11]. Відповідно до Концепції розвитку



системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [12].

Н.М. Мариняк під поняттям «адміністративні послуги» розуміє публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрації тощо [7, с. 64].

Ми загалом приєднуємось до думки цих науковців щодо визначення адміністративної послуги і її особливостей, які відрізняють від, зокрема, соціальних послуг. І з огляду на наведене теоретичне підґрунтя, розглянемо безпосередньо послуги із професійної орієнтації.

Закон України «Про зайнятість населення» визначає такі види професійної орієнтації: професійне інформування; професійне консультування; проведення професійного відбору (ст. 33) [10]. Відповідно до визначень, наданих Концепцією державної системи професійної орієнтації населення, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842, професійна інформація – це документовані або публічно оголошувані відомості про трудову діяльність та її роль у професійному самовизначенні особи, інформація про стан, потребу і динаміку ринку праці, зміст та перспективи розвитку сучасних професій і вимоги до особи, форми та умови оволодіння ними, можливості професійно-кваліфікаційного зростання і побудови кар'єри, що спрямована на формування професійних інтересів, намірів та мотивації особи щодо вибору або зміни виду трудової діяльності, професії, кваліфікації, роботи; професійна консультація – організована взаємодія фахівця із професійної орієнтації та особи, яка отримує послугу, що спрямована на оптимізацію її професійного самовизначення на основі виявлення індивідуально-психологічних характеристик, особливостей життєвих ситуацій, професійних інтересів, нахилів, стану здоров'я та з урахуванням потреби ринку праці; професійний відбір – науково обґрунтована система заходів, що створює умови для встановлення професійної придатності особи до провадження конкретних видів професійної діяльності та посад згідно з нормативними вимогами і конкретним робочим місцем; професійна адаптація – науково обґрунтована система заходів, що забезпечує входження, оволодіння та досягнення особою професійної майстерності у конкретному виді професійної діяльності на конкретному робочому місці [13].

Якщо розглянути правовідносини у сфері надання зазначених послуг із професійної орієнтації, то віднести їх загалом виключно до соціальних послуг, на наш погляд, недоречно.

У науці трудового права прийнято вважати, що в систему суспільних відносин, які становлять предмет цього права, входять індивідуальні відносини із застосування найманої праці і колективні трудові відносини. Основу предмета становлять індивідуальні відносини трудового наймання, що характеризуються безпосереднім зв'язком між працівником і роботодавцем та починають діяти з укладанням трудового договору [14, с. 6].

Фахівці розглядають професійний відбір більш широко, ніж це встановлено правовими нормами. Так, вони зауважують, що він складається із професійного добору і професійного підбору. При цьому професійний добір – це система профдіагностичного обстеження особи, спрямована на визначення конкретних професій, найбільш придатних для оволодіння ними конкретно людиною. Водночас професійний підбір має організаційний характер, його метою є виявити й оцінити індивідуальні особливості людини, які й визначають її придатність до однієї або кількох професій. Загалом же професійний відбір, на їхню думку, являє собою систему профдіагностичного обстеження, спрямованого на визначення ступеня придатності особи до окремих видів професійної діяльності згідно з нормативними вимо-



гами. Якщо у претендента на певний вид професії з'ясовується відсутність хоча б однієї професійно важливої якості, йому відмовляють у працевлаштуванні [15, с. 4]. Незважаючи на специфічні риси окремих складових частин професійного відбору, відносини, що складаються у сфері останнього, а також відносини, пов'язані із професійною адаптацією, стосуються конкретного робочого місця. Тобто, як правило, виникає безпосередній зв'язок між особою і роботодавцем, і відсутня така обов'язкова складова частина адміністративної послуги, як суб'єкт її надання в особі органу державної влади або уповноваженого на те державного підприємства, установи, організації, органу місцевого самоврядування.

Відповідно до норм Закону України «Про інформацію» інформаційною послугою є діяльність із надання інформаційної продукції споживачам для задоволення їхніх потреб (ст. 23) [16]. Тобто такий складник професійної орієнтації, як професійна інформація, охоплюється відносинами у сфері інформаційного забезпечення і відноситься до інформаційних послуг.

Закон України «Про зайнятість населення», окреслюючи шляхи здійснення професійної орієнтації осіб, які звернулися до «територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції», надає визначення професійного консультування, аналогічне тлумаченню Концепції державної системи професійної орієнтації населення за виключенням того, що це є «організована взаємодія фахівця із професійної орієнтації та особи, яка отримує послугу» (ст. 33) [10].

На сьогодні послуга із професійного консультування переважно розглядається як соціальна послуга. Проте, якщо розглядати з боку визначення самого поняття «соціальна послуга», наданого відповідним нормативним актом, таке віднесення не відповідає фактичному стану взаємовідносин у цій сфері. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» вони є комплексом заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, для розв'язання їхніх життєвих проблем [16]. Водночас фахівці підкреслюють, що професійне консультування як засіб професіоналізації особистості фокусується на підготовці клієнтів до професійного самовизначення, до входження у професію і до подальших кроків на шляху професійного становлення і зростання. Крім того, профконсультування охоплює широке коло питань, які виникають у процесі зростання кар'єри і в разі завершення професійної діяльності [17, с. 63]. Тобто ці взаємовідносини охоплюють значно ширше коло, ніж особи, які «не можуть самотійно подолати складні життєві обставини».

Розглянемо послугу із професійного консультування в її співвідношенні з адміністративною послугою. Визначення послуги із професійного консультування, надане у теоретичних і правових джерелах, беззаперечно свідчить на користь відповідності такої ознаці адміністративної послуги, як сприяння реалізації фізичними особами прав, свобод і законних інтересів. Адже професійне самовизначення особи з урахуванням потреби ринку праці надає їй можливість реалізувати своє конституційне право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43 Конституції України) [18].

Інший складник адміністративної послуги – це те, що вона надається виключно органами владних повноважень, зокрема органами державної влади, уповноваженими на те державними підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування. Відповідно до Положення про організацію професійної орієнтації населення, затвердженого Наказом Міністерства праці України, Міністерства освіти України та Міністерства соціального захисту населення України від 31 травня 1995 р. № 27/169/79, Наказу Міністерства соціальної політики України від 3 січня 2013 р. № 2 «Про затвердження Порядку надання територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, послуг із професійної орієнтації осіб», ст. 14 Закону України «Про освіту» суб'єктами надання послуг із професійного консультування є державні служби зайнятості, а серед молоді, що навчається, – місцеві органи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти. Тобто надання послуг



ги із професійного консультування органами владних повноважень також цілком відповідає вказаній ознаці адміністративної послуги.

Однак нині послуга із професійного консультування не має головної ознаки адміністративної послуги, а саме набуття відповідного права та його юридичного оформлення (наприклад, отримання сертифіката) і перебуває у сфері приватноправових відносин.

Звернемо увагу на досвід Сполучених Штатів Америки, де функціонує Національна асоціація професійної орієнтації (*National Vocational Guidance Association*) (NCDA), створена ще у 1913 р. Вона об'єднує більшість фахівців США у галузі профорієнтації та кар'єрного консультування. Саме NCDA виробляє у цій країні стандарти професійної діяльності профконсультантів, кваліфікаційні та етичні стандарти і принципи діяльності, а також проводить експертизу як методичних та інформаційних матеріалів, так і проектів законів, що стосуються сфери її діяльності [19, с. 56]. Необхідно звернути увагу на програму федерального уряду (яка реалізується службами зайнятості та відділами освіти окремих штатів) «Технічна підготовка» (Tech Prep). Ця програма має на меті ряд заходів із професійної орієнтації, консультації учнівської молоді та отримання ними сертифіката, за яким вони можуть продовжити навчання в університеті з певного технічного профілю [19, с. 56]. Цей сертифікат дозволяє отримати підготовку в галузях інженерних технологій, прикладних наук, промисловості, мистецтва, торгівлі, сільського господарства, охорони здоров'я та бізнесу. Крім того, надає гарантії у забезпеченні зайнятості після закінчення навчання на ринку праці. У 1995 р. участь у цій програмі брали 737 635 студентів по всій країні [2].

Висновки. Переосмислюючи досвід США у сфері професійної орієнтації, можливо запропонувати запровадити у системі діяльності уповноважених суб'єктів державної влади України надання адміністративної послуги із проведення професійного консультування з видачею сертифіката професійної придатності на отримання підготовки у профільному навчальному закладі за спеціальністю, у якій зацікавлена держава, тобто яка є затребуваною або буде затребувана на ринку праці через 3–10 років. Це потребує внесення відповідних змін до положень Концепції державної системи професійної орієнтації населення, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842, Закону України «Про зайнятість населення» та інших нормативних актів, що регулюють цю сферу, запровадження державних стандартів послуги із професійного консультування зацікавленими державними органами виконавчої влади (зокрема, міністерствами соціальної політики та освіти).

Подальших досліджень у вказаному напрямі потребують питання, пов'язані з розширенням можливостей публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг, вивчення закордонного досвіду, зокрема стосовно часткової передачі їх для реалізації суб'єктам підприємницької діяльності або громадських організацій за умови здійснення державного контролю та можливості впливу на форми і методи такої діяльності з боку державних органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1994 р. № 48 // Збірник нормативно-правових актів у сфері професійної підготовки молоді / упоряд. К.І. Шевченко. – Тернопіль : Диво, 2001. – 278 с.
2. Скільки безробітних в Україні: названа точна кількість [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.obozrevatel.com/ukr/finance/economy/73895-skilki-bezrobitnih-v-ukraini-nazvano-tochne-chislo.htm>.
3. Петренко І.В. Організаційно-правові засади діяльності державної служби зайнятості України : дис. ... канд. юрид. наук / І.В. Петренко ; Сумський державний університет. – Суми, 2014. – 211 с.
4. Миськів Л.І. Адміністративно-правові засади впровадження інклюзивної освіти в Україні : дис. ... докт. юрид. наук / Л.І. Миськів ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2015. – 416 с.



5. Биба Н.М. Правове регулювання трудових відносин з інвалідами : дис. ... канд. юрид. наук / Н.М. Биба ; Юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2011. – 194 с.
6. Рогова О.Г. Надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення / О.Г. Рогова, Л.М. Сергєєва // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 2. – С. 44–50.
7. Мариняк Н.М. Адміністративна послуга та її співвідношення із суміжними поняттями / Н.М. Мариняк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 824. – С. 60–64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_12.
8. Міськевич А.В. Співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні / А.В. Міськевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.35/part_2/36.pdf.
9. Шапран О.Ю. Уточнення місця соціальних послуг у класифікації публічних послуг / О.Ю. Шапран // Держ. упр. : теорія та практика. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/10soykpp.pdf.
10. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
11. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
12. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
13. Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72. – Ст. 2426.
14. Долгіх Н.П. Трудове право : [навчальний посібник] / Н.П. Долгіх, В.П. Марущак. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 252 с.
15. Лівшун О.В. Профорієнтація : [курс лекцій] / О.В. Лівшун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://msn.khnu.km.ua/pluginfile.php/201156/mod_resource/content/0/.
16. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
17. Євдокимова Н., Опанасенко Л. Професійне консультування як засіб професіоналізації особистості / Н. Євдокимова, Л. Опанасенко // Науковий вісник МНУ імені В.О. Сухомлинського. Серія «Психологічні науки». – 2016. – № 1 (16). – С. 58–63.
18. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
19. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
20. Загребнюк Ю.В. Професійне самовизначення учнівської молоді в середніх навчальних закладах США : дис. ... канд. педагогічних наук / Ю.В. Загребнюк ; Уманський держ. пед. ун-т ім. Павла Тичини. – Умань, 2016. – 209 с.
21. Programs Tech-Prep [Electronic resource]. – Access mode : <https://www2.ed.gov/programs/techprep/index.html>.

