

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.83:35.076
doi: 10.33287/101905

Ольга БОРИСЕНКО
Університет митної справи та фінансів

СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНА МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ В УКРАЇНІ: ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ

Аргументується важливість державної політики зайнятості, завданням якої є формування оптимальних умов на ринку праці, та державної служби зайнятості як соціального партнера суб'єктів ринку праці, основними завданнями якої є надання допомоги з працевлаштування громадян в Україні, аналіз ринку праці, сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, професійна орієнтація та навчання, працевлаштування окремих категорій громадян, фінансова та інформаційна підтримка безробітних людей тощо. Обґрунтовується доцільність формування інноваційних підходів до побудови сервісно орієнтованої моделі розвитку державної політики зайнятості, а саме: застосування технології аутсорсингу для оптимізації завдань, що покладаються на державні структури з працевлаштування населення; участь регіональних центрів зайнятості в регіональних кластерах; створення умов для легалізації працевлаштування та детінізації ринку праці на основі соціальних позицій.

Ключові слова: державне регулювання, державна політика зайнятості, державна служба зайнятості, сервісно орієнтована модель.

Низькі темпи економічного розвитку України часто пов'язуються з неефективним використанням або нестачею важливих виробничих ресурсів, основним з яких є трудовий ресурс. Людський потенціал, його виробнича актуалізація, рівень професійності та мотивація до роботи й отримання доходів сьогодні є пріоритетами державної політики країни. Проте важливого значення набуває здатність людини максимально використати свої можливості та потенціал роботодавця з метою створення найбільш сприятливих соціально-економічних умов для життя та розвитку.

Сучасною ознакою працевлаштування українців є активний пошук роботи як в Україні, так і за кордоном. Щокварталу більше ніж 2 млн шукачів роботи звертаються щодо вакансій до приватних інтернет-сервісів з працевлаштування, більше ніж 400 тис. осіб подали свої резюме до державної служби зайнятості. Загалом українці шукають роботу, де хороша заробітна платня, є перспективи кар'єрного зростання, можливість саморозвитку, неконфліктне керівництво тощо. Громадяни, не знайшовши такої роботи, яка б їх задовольняла в Україні, виїжджають працювати в інші країни, створюючи там національний продукт, забезпечуючи конкурентоспроможність чужих економік, формуючи там

© Борисенко О. П., 2019

Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)

соціально-економічні умови для комфортного життя. У цьому контексті важливого значення набуває державна політика зайнятості і державна служба зайнятості як соціальний партнер суб'єктів ринку праці, основними завданнями якої є надання допомоги з працевлаштування громадян в Україні, здійснення аналізу ринку праці, сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, професійна орієнтація та навчання, працевлаштування окремих категорій громадян, фінансова та інформаційна підтримка безробітних тощо [4].

За таких умов державна політика у сфері зайнятості в Україні має формуватися й реалізовуватися з урахуванням зміни сучасних умов життя людей, підвищення їх мобільності, інформатизованості, посилення вимог до розвитку особистості, нетерпимості до невинуватених обіцянок, корупції, бюрократичних формальностей, посилення податкових тягарів разом зі зростанням вартості життя, потреби турботи про людину, що працює та створює свій достаток і своєї країни. В умовах реалізації євроінтеграційних прагнень України громадяни хочуть отримувати від держави якісні послуги щодо реалізації свого права на працю, не створюючи проблем чи перепон, а надаючи підтримку і турботу, побудовану на системному і комплексному виправданні очікувань.

Водночас до державної служби зайнятості висуваються вимоги запровадити сервісно орієнтовану модель надання послуг з працевлаштування, яка б якнайкраще задовольняла потреби працівників і роботодавців, а також забезпечувала державу високоякісним трудовим фактором соціально-економічного розвитку.

До дослідження проблем зайнятості населення України як фактору економічного розвитку, вивчення чинників, що визначають вибір робочого місця, проблем галузевого наповнення якісним трудовим ресурсом, причин регіональних диспропорцій зайнятості населення вдавалися такі вчені, як: О. Баришнікова, Т. Вітряк, М. Джаман, Н. Єсінова, С. Кожем'якіна, О. Коломієць, А. Токар, Б. Щукін, Л. Яценко. Питанням державного регулювання ринку праці приділено увагу в багатьох наукових дослідженнях. Серед останніх публікацій слід виділити праці таких українських науковців, як: В. Акіліна, В. Близнюк, Н. Гаркавенко, І. Гнибіденко, О. Грішнова, О. Добренко, Л. Ільч, А. Колот, Е. Лібанова, Н. Савченко, Д. Шапоренко, у яких розглядаються питання формування механізмів функціонування і розвитку ринку праці та державної політики зайнятості. Однак не всі аспекти цієї надзвичайно багатогранної та складної проблеми з'ясовані й обґрунтовані. Незважаючи на те що проблеми зайнятості населення та функціонування ринку праці порушуються на різних рівнях дискусії, питання розроблення сервісно орієнтованих моделей розвитку державної служби зайнятості в Україні залишаються недостатньо вирішеними.

Метою статті є визначення інноваційних підходів до формування сервісно орієнтованої моделі розвитку державної політики зайнятості.

Задоволення особистих і суспільних потреб людини можливе шляхом одержання нею доходів або заробітної плати у формі коштів, які вона отримує за здійснення певної діяльності.

Стійкі доходи, спроможні задовольняти широке коло матеріальних і соціальних потреб, формують у людей потребу у власній реалізації, здобутті повноцінної освіти, високого рівня професіоналізму, комфортності та якості життя, дотриманні правової, економічної, соціальної безпеки, формують основи для планування майбутнього. Стійкість отримання доходів громадянами формує соціально-економічне середовище країни, що й визначає рівень життя в ній за багатьма аспектами. Недарма країни оцінюються за рівнем середнього класу населення. Дослідники зазначають, що в більшості країн з розвинутою економікою середній клас становить понад 60 % населення країни [3]. У США та

ЄС середній клас становить 80 % населення. За даними генерального директора Київського міжнародного інституту соціології В. Паніотто, європейським критеріям середнього класу в Україні відповідають 8 % населення. Із середнім класом, якому вистачає коштів на їжу і одяг і який може відкласти невелику суму, себе ідентифікує 37 % населення України [7].

Рівень доходу дозволяє не лише забезпечувати прийнятний рівень життя сім'ї, але й заощаджувати, придбати у власність майно, здобути освіту, яка дозволяє мати постійну роботу чи власну справу. Водночас необхідно зазначити, що останні роки характеризуються стрімким падінням рівня життя населення України. Невідповідність реалій повсякденного буття та тенденцій розвитку держави очікуванням українців зумовили необхідність пошуку кращого життя за кордоном. Зневірившись у дієвості механізмів державного управління соціально-економічним розвитком країни, з метою поліпшення фінансового стану мільйони громадян України реалізують кар'єрні очікування в інших країнах. Зростання масштабів трудової міграції активної молоді, високопрофесійних фахівців становлять загрозу соціально-економічній безпеці України. Також існує проблема депопуляції окремих територій, дестабілізації кількісного складу населення за віковою і професійною ознаками, зниження економічної активності та зростання соціального напруження в окремих регіонах.

Усе це посилює значення державної політики зайнятості населення та державної служби зайнятості з позиції системного і комплексного підходу до узгодження інтересів на ринку праці громадян, роботодавців, держави та впровадження більш ефективних моделей розвитку державної політики у сфері зайнятості та працевлаштування.

З боку працівника зайнятість надає людині можливість забезпечувати матеріальну основу свого існування, формувати фактори стабільності і розвитку своєї особистості. Зайнята людина зацікавлена більше заробляти, а отже, зорієнтована на отримання нових знань і навичок, розвиток творчий, на поліпшення соціальних, економічних, професійних умов свого життя. З боку роботодавця зайнятість сприяє забезпеченню виробництва товару чи послуги якісними трудовими ресурсами, які в змозі забезпечити прибутковість, результативність, ефективність, стабільність та розвиток підприємству. З боку держави зайнятість утворює джерело формування доходу країни, її стабільність і розвиток. Основне завдання держави – створити умови для зростання добробуту населення країни, забезпечення реалізації політики, що сприяє продуктивній діяльності людини, створенню гідних умов її праці, підприємництву, творчості та інноваційній діяльності, створенню сприятливих умов для навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, формуванню мотиваційних стимулів для професійної переорієнтації та розвитку зайнятості та самозайнятості населення. Підвищення рівня зайнятості населення в Україні визначено стратегічною метою в проєкті стратегії сталого розвитку України до 2030 р., розробленому українськими експертами за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду в межах проєкту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо в національну політику України». У цьому проєкті зазначається підвищення рівня зайнятості в Україні до 2030 р. до рівня 70 % [6].

Зауважимо, що зайнятість в Україні на 2017 р. становила 56 %, на 2018 р. – 57 %, на 2019 р. – 51 % для осіб працездатного віку від 15 до 70 років [1]. Водночас, наприклад, за даними на 2016 р., в Ісландії рівень зайнятості становив 86,3 %, Німеччині – 74,7 %, Норвегії – 74,4 %, Угорщині – 66,5 %, Словенії – 65,8 % для осіб працездатного віку від 15 до 64 років [8].

Загалом у ЄС рівень зайнятості у 2018 р. становив 73,2 %, причому рівень зайнятості осіб з вищою освітою становив 85,8 %, тоді як із середньою – лише

56,8 %, що свідчить про те, що люди з вищою освітою мають більше шансів отримати роботу, яка їх задовольняє за основними критеріями. Також у країнах ЄС люди з вищою освітою мають більше ніж одну роботу, що забезпечує їм вищий дохід і ширші можливості [8].

Очевидно, що якісний трудовий ресурс є важливим фактором розвитку будь-якої країни, тому держава зацікавлена в сприянні працевлаштування своїх громадян. З цією метою вона здійснює державне регулювання зайнятості шляхом формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та створює умови для соціального захисту на випадок безробіття. Водночас у динамічному глобалізованому світі необхідно застосовувати такі сервісно орієнтовані моделі в системі державних інституцій, що займаються питаннями підбору і пропозиції роботи та працівників, які на основі інноваційних підходів вирішували б проблеми й виклики сучасних ринків праці.

Важливий аспект стосується пропозиції роботи для пересічних людей, які через певні обставини шукають нову роботу. На українському ринку праці таку роботу пропонують регіональні центри зайнятості, приватні рекрутингові агентства, спеціалізовані інтернет-сайти з пошуку роботи, роботодавці, приватні особи. На закордонних ринках праці роботу пропонують здебільшого за допомогою приватних агентств з працевлаштування за кордоном, спеціалізованих інтернет-сайтів з пошуку роботи в окремих країнах, «сарафанного радіо» або передають інформацію про роботу та умови її надання від однієї особи до іншої в усній чи письмовій формі. Ці джерела інформації різнопланові, несистематизовані, мають різноформатну подачу даних, часто непідтвержені, застарілі або спотворені інформацією. Координуюча й систематизуюча роль державної служби зайнятості могла би полягати в підборі відносно достовірних джерел такої інформації, які можна пропонувати шукачам роботи для розгляду.

З метою оптимізації завдань, що покладаються на державні установи, та звільнення їх для виконання тих завдань, що здебільшого виконуються державними структурами, пропонується послуги з пошуку роботи конкурентоспроможними громадянами передати від державної служби зайнятості в аутсорсинг приватним агентствам зайнятості. При цьому за підрозділами державної служби зайнятості залишити роботу з роботодавцями та підбір роботи окремим категоріям громадян, які з певних обставин не можуть конкурувати на ринку праці. Важливим завданням регіональних центрів зайнятості є аналіз вимог роботодавців до навичок і знань працівників, галузевих перспектив пропозиції робочих місць, плинності кадрів, причин звільнення працівників.

Перспективним напрямом формування сервісно орієнтованої моделі у сфері працевлаштування є участь регіональних центрів зайнятості у регіональних кластерах, доповнюючи форму виробничо-технічного співробітництва співробітництвом у сфері забезпечення необхідними трудовими ресурсами, якісною і вчасною їх підготовкою, перепідготовкою, навчанням, переміщенням робочої сили за потребами виробництва, реалізації необхідної інформаційної підтримки, формування соціально-економічного середовища. Це стане фактором зміцнення потенціалу регіонів країни, підвищення рівня їх конкурентоспроможності, активізації господарської діяльності, забезпечення стабільного економічного розвитку регіону та високого рівня життя населення. Співпраця регіональних центрів зайнятості з бізнес-структурами, закладами вищої освіти та Міністерством освіти і науки України дозволить максимально актуалізувати зміст освіти, долучитися до розробки освітніх програм, привести якість теоретичної і практичної підготовки студентів до сучасних потреб ринку праці задля їх успішного працевлаштування.

Напрямом формування сервісно орієнтованої моделі у сфері працевлаштування є створення умов для легалізації працевлаштування та детінізації ринку праці. У сфері міжнародної міграції необхідно створювати дієві механізми із запобігання нелегальній трудовій міграції, зокрема: надавати інформацію про вакансії за кордоном, налагоджувати співпрацю з агенціями з працевлаштування та регіональними центрами зайнятості інших країн, створювати законні канали переміщення, виділяти достатню кількість адміністративних ресурсів для моніторингу та аналізу міграційних процесів, виконувати правоохоронні функції, збільшувати стимули для законної трудової зайнятості мігрантів.

Як зазначалося, зайнятість професійно активної частини населення України у 2019 р. становить 51 %, що свідчить про існування такого явища, як тіньовий ринок праці. Результатом тінізації зайнятості є втрати державного бюджету, деформація системи соціального забезпечення, спотворення системи показників соціально-економічного розвитку країни тощо. Формування попиту і пропозиції на робочу силу перебуває за межами державного регулювання, оскільки роботодавця і найманого працівника не задовольняє існуючий механізм врегулювання трудових відносин. Факторами, що виштовхують у тінь ринок праці, є: низький офіційний рівень заробітної плати, надмірний податковий тягар, надмірне регулювання підприємницької діяльності, втрата довіри до державних інститутів та відчуття соціальної несправедливості. Зазвичай це послуги разового характеру, що надаються у сфері ремонтних робіт, медичних, клінінгових послуг, послуг репетитора, няні тощо. Сьогодні приватні пошукові сервіси замовлення послуг дозволяють отримати будь-яку послугу за помірною ціною без особливих бюрократичних формальностей. Цей ринок необхідно досліджувати й приймати рішення на державному рівні не з позиції сили, а з позиції реалій сьогодення: системної кризи в Україні, дисбалансу між розвитком продуктивних сил та виробничих відносин, великим прошарком людей, нижчих за середній клас населення, незначною верствою середнього класу як стабілізаційного та інвестиційного фактору в суспільстві, надмірної зарегульованості підприємницької діяльності, високих податків на фоні зростаючої вартості життя, надвисокої вартості кредитів, високого рівня корупції тощо [2]. Отже, скорочення неформальної тіньової зайнятості необхідно вирішувати із соціальних позицій, оскільки міжнародна міграція та тіньова зайнятість становлять істотну частину вкрай дефіцитної якісної робочої сили.

Отже, питання якісного й бережливого використання трудових ресурсів країни є сьогодні однією з найгостріших проблем. Низький рівень зайнятості за низького рівня оплати праці, тінізації ринку праці, високої трудової міграції за кордон України створюють загрозу не лише економічній безпеці держави, а й соціальній, погіршуючи загальний соціально-економічний клімат в країні. У таких умовах актуалізується питання розвитку державної політики зайнятості, завданням якої є формування оптимальних умов на ринку праці, та державної служби зайнятості як соціального партнера суб'єктів ринку праці, основними завданнями якої є надання допомоги з працевлаштування громадян в Україні, здійснення аналізу ринку праці, сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, професійна орієнтація та навчання, працевлаштування окремих категорій громадян, надання фінансової та інформаційної підтримки безробітним тощо. Тому необхідно формувати інноваційні підходи до побудови сервісно орієнтованої моделі розвитку державної політики зайнятості, а саме: застосовувати технології аутсорсингу для оптимізації завдань, що покладаються на державні структури з працевлаштування населення; організовувати участь регіональних центрів зайнятості в регіональних кластерах; створювати умови для легалізації

працевлаштування та детінізації ринку праці на основі соціальних позицій. У підсумку це сприятиме трансформації робочої сили у рушійний чинник економічного розвитку і соціального добробуту.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в залученні до розроблення регіональних кластерів разом з підприємствами, інфраструктурними об'єктами, органами державної влади та місцевого самоврядування регіональних центрів зайнятості, що стануть посередниками і каталізаторами позитивних соціально-економічних трансформацій.

Список використаних джерел

1. Зайнятість населення за статтю, типом місцевості та віковими групами // Державна служба статистики України : [офіц. сайт]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm.
2. Краус Н. М. Тіньова зайнятість і офіційне безробіття на ринку праці: світовий досвід і українські реалії / Краус Н. М., Самойленко С. Г. // *Наук. вісн. Полтав. ун-ту економіки і торгівлі*. – 2014. – № 1(63). – С. 64 – 71.
3. Манжола П. Проблеми становлення середнього класу як основи розвитку громадянського суспільства в Україні: аналітична доповідь / П. Манжола ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/265/>.
4. Положення про державну службу зайнятості : наказ Міністерства соціальної політики України від 14 черв. 2019 р. № 945. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19>.
5. Про зайнятість населення : Закон України від 9 серп. 2019 р. № 5067-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
6. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року (проект). – Режим доступу : https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf.
7. Ясинчук Л. Середній клас: як його ідентифікувати в Україні / Л. Ясинчук // *Експрес*. – 2019. – 22 листоп. – Режим доступу : <https://expres.online/discussions/seredniy-klas-yak-yogo-identifikuvati-v-ukraini>.
8. Eurostat Statistics Explained. *Employment Statistics*. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Employment_statistics#Precarious_employment.

List of references

1. Zainiatist naseleennia za stattiu, typom mistsevosti ta vikovymu hrupamy. In *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm [in Ukrainian].
2. Kraus N. M., & Samoilenko Ye. H. Tinova zainiatist i ofitsiine bezrobittia na rynku pratsi: svitovyi dosvid i ukraïnski realii. *Nauk. visn. Poltav. un-tu ekonomiky i torhivli*. 2014. № 1(63). P. 64–71 [in Ukrainian].
3. Manzhola P. Problemy stanovlennia serednoho klasu yak osnovy rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: analitychna dopovid. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/265/> [in Ukrainian].
4. Polozhennia pro derzhavnu sluzhbu zainiatosti: nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy vid 14 cherv. 2019 r. № 945. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19> [in Ukrainian].
5. Pro zainiatist naseleennia: Zakon Ukrainy vid 9 serp. 2019 r. № 5067-VI. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> [in Ukrainian].
6. Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku (proekt). Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf [in Ukrainian].
7. Yasynchuk L. Serednii klas: yak yoho identyfikuvaty v Ukraini. *Ekspres*. 2019. 22 lystop. Retrieved from <https://expres.online/discussions/seredniy-klas-yak-yogo-identifikuvati-v-ukraini> [in Ukrainian].
8. Eurostat Statistics Explained. *Employment Statistics*. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Employment_statistics#Precarious_employment [in English].

Olha Borysenko. Service oriented model of the Public Policy for Employment in Ukraine: innovative approaches

The issue of proper and careful use of the country's labor resources is nowadays one of the most pressing ones. Low employment rates with low levels of remuneration, shadow labor market, and high rates of labor migration from Ukraine pose a threat to the economic and social security of the state. Under such conditions, the question of national employment policy development is highly relevant. The goal of this policy is to create optimal conditions in the labor market. It is also important to develop the public employment service as a social partner of labor market entities. The main objectives of this service are to help people find employment in Ukraine, analyze the labor market, assist people in organizing their entrepreneurial activities, provide vocational guidance and training, help specific categories of citizens with workplace and employment issues, provide financial and information support for the unemployed, etc. Therefore, it is necessary to form innovative approaches and solutions that will enable creation of a service-oriented model of the development of national employment policy. This model provides for use of outsourcing technology to optimize the employment tasks entrusted to government agencies. In this case, it is proposed that job search services for competitive citizens be transferred from public employment centers to private agencies that provide recruiting and outsourcing services. Interaction with employers and selection of jobs for specific categories of citizens should be left to units of the public employment service. An important task confronting regional employment centers is to analyze the requirements for skills and knowledge that employers want in their employees, industry prospects of job offers, staff turnover rates, and reasons for dismissal of employees. Participation of regional employment centers in regional clusters is innovative. Employment centers will supplement production and technical cooperation with required labor resources supply service. Cooperation of regional employment centers with business structures and institutions of higher education will help update the content of education, develop effective educational programs, and raise the quality of theoretical and practical training of students to match the current needs of the labor market for their successful employment in the future. Systematic labor market analysis will make it possible to propose measures to create conditions for legalization of employment and bringing the labor market out of the shadow based on social positions. As a result, this will lead to transformation of the labor force into a driving factor in the economic development and social well-being.

Keywords: government regulation, national employment policy, public employment service, service-oriented model.

Надійшла до редколегії 02.12.19