

**ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ**

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НАДАННЯ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ
ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Колективна монографія

Київ–2022

УДК 364-78:331.5(100)

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту підготовки
кадрів державної служби зайнятості України
(протокол № 5 (157) від 2 червня 2020 року)

Рецензенти:

Н. Ю. Подольчак – д. е. н., професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Інституту адміністрування та післядипломної роботи Національного університету «Львівська політехніка»;

В. В. Дергачова – д. е. н., професор, завідувач кафедри менеджменту Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського».

Авторський колектив: К.В. Дубич, д. держ. упр. – розд. 1.1-1.2, 2.1; П.В. Опанащук, к. і. н. – розд. 1.3; І.О. Левчук, наук. співр. – 1.4, 3.2; Д.О. Красівський, к. держ. упр. – розд. 2.2; М.З. Масик, к. держ. упр. – розд. 2.3, 3.3; Г.Т. Куліков, д. е. н. – розд. 2.4; І.В. Шостак, к. е. н. – розд. 3.1; Я.В. Чернятевич, к. е. н. – розд. 3.3; М.Д. Карнаухова, к. держ. упр. – розд. 3.4.

Децентралізація надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення: зарубіжний досвід : колективна монографія / за наук. ред. канд. істор. наук П. В. Опанащука. Київ, 2022. 164 с.

ISBN 978-617-649-068-5

У колективній монографії узагальнено методологічні підходи та інструментарій дослідження децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, проаналізовано систему зайнятості та механізми її функціонування в зарубіжних країнах. Досліджено нормативно-правові, організаційно-інституційні та економічні механізми децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, а також сформульовано практичні рекомендації щодо напрямів удосконалення механізмів державного управління у даній галузі в умовах децентралізації з урахуванням зарубіжного досвіду.

УДК 364-78:331.5(100)

ISBN 978-617-649-068-5

© Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості
України, 2022

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ	5
1.1. Стан наукової розробки питання децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення	5
1.2. Аналіз системи зайнятості та механізми її функціонування в Україні	18
1.3. Сучасні зарубіжні моделі децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення	39
1.4. Людський потенціал у контексті дослідження децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення	51
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ РОЛЬ У ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	61
2.1. Менеджеріалізм у децентралізації системи зайнятості населення зарубіжних країн	61
2.2. Нормативно-правовий механізм державного управління в процесі децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення за результатами вивчення зарубіжного досвіду	70
2.3. Роль організаційно-інституційного механізму в децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на прикладі позитивного досвіду розвинених зарубіжних країн	85
2.4. Світовий досвід використання інструментів економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення	104
РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	118
3.1. Пріоритети децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на засадах удосконалення державно- громадського співробітництва та соціального діалогу	118
3.2. Особливості реалізації людського потенціалу в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення	129
3.3. Концепція децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення в Україні на досвіді зарубіжних країн	133
3.4. Шляхи удосконалення механізмів надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на засадах децентралізації	139
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	147

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Скорочення, термін, позначення пояснення	
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ГО	Громадські об'єднання
ДСЗ	Державна служба зайнятості
ЄОСП	Європейська опора соціальних прав
ЄПТМ	Європейський портал трудової мобільності
МЗП	Мінімальна заробітна плата
МОП	Міжнародна Організація Праці
МСЕК	Медико-соціальна експертна комісія
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОТГ	Об'єднані територіальні громади
ПАЗ	Приватні агентства зайнятості
ПМ	Прожитковий мінімум
ФЗДССУВБ	Фонд загальнообов'язкового держ. соціального страхування України на випадок безробіття
ФОП	Фізична особа-підприємець
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади
СЕЕР	Європейський Центр працівників державних підприємств
ETUC	European Trade Union Confederation (Європейська Конфедерація Профспілок)
ISO	International Organization for Standardization (Міжнародна організація зі стандартизації)
UEAPME	European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises (Європейська Асоціація підприємств малого та середнього бізнесу)

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

1.1. Стан наукової розробки питання децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення

Забезпечення належних умов життя громадян і соціальних стандартів віднесено до основних напрямів діяльності держави. Соціальна сфера, яку утворюють галузі, що надають різні послуги для населення, є особливо «чутливою» сферою в суспільному житті, яка потребує з боку держави постійної уваги та управлінського впливу. Практика переконує, що хиби і нехтування у виконанні державою соціальних функцій неодмінно призводять до підвищення соціальної напруженості, яка має широкомасштабний і довготривалий негативний резонанс. Надання якісних соціальних послуг є важливим показником, який оцінює спроможність держави виконувати соціальну функцію. Це питання набуває дедалі більшої важливості в реаліях сьогодення, які характеризуються частими і затяжними фінансово-економічними кризами, внаслідок чого прибутки переважної більшості населення стають невисокими, платоспроможність – знижується, а попит на соціальні послуги зростає.

Сучасному суспільному розвитку України також притаманні складні соціально-економічні та політичні проблеми, які поглиблюють соціальну несправедливість, безробіття, неминуче зниження рівня життя та зубожіння населення [3, с. 8, 14]. Сьогодні рівень соціальної напруженості в українському суспільстві є безпрецедентним, що зумовлено передусім вимушеним масштабним переселенням постраждалих від військового конфлікту на Сході України та анексії Криму, соціальним відторгненням жителів багатьох територій, що потребують невідкладного реагування з боку держави, високим рівнем безробіття, особливо серед молоді, вимушеною еміграцією в країни, де є робота, розривом родинних стосунків тощо. Це змушує державну владу в Україні вести пошук ефективних і дієвих механізмів державного управління щодо забезпечення соціальних гарантій і стандартів життя населення. А відтак, стратегічною метою сталого розвитку Укра-

їни до 2020 року визначено впровадження в країні європейських стандартів життя [96]. В цьому контексті зусилля держави мають бути спрямовані на забезпечення ефективного соціального захисту населення, надання якісних соціальних послуг.

За своєю сутністю соціальні послуги є апіорі державними. Тому держава бере на себе зобов'язання щодо гарантування особам, що потребують сторонньої допомоги (безробітні, малозабезпечені сім'ї та ін.), надання соціальних послуг визначених стандартів якості та несе за це відповідальність. У зв'язку з цим держава, використовуючи свої владні повноваження, повинна здійснювати державно-управлінський вплив на систему соціальних послуг, у т. ч. сфери зайнятості шляхом застосування певних механізмів.

У контексті викладеного вище актуалізується практична значущість дослідження теми державного управління соціальними послугами сфери зайнятості, зокрема пошуку, розроблення шляхів впровадження ефективних механізмів децентралізації державного управління системою надання таких послуг, оптимального формату взаємовідносин між суб'єктами цієї системи. Закон України «Про соціальні послуги» [94] було прийнято ще в 2003 році, а відтак, мають бути певні напрацювання, краща практика в цій сфері. Втім, емпіричні спостереження та оцінки багатьох міжнародних і вітчизняних експертів з надання соціальних послуг, у т. ч. в сфері зайнятості, соціальних працівників переконливо свідчать про існування цілої низки недоліків, які унеможливають реалізацію багатьох положень вказаного вище Закону. Система надання соціальних послуг залишається і надалі недостатньо реформованою та не відповідає сучасним міжнародним нормам, вимогам і стандартам, зокрема визначеним Євросоюзом. З огляду на євроінтеграційний курс державної політики, який офіційно задекларований Україною та ЄС наприкінці 2014 р., постає актуальне питання проведення наукового дослідження аспектів кращого, набутого в країнах ЄС досвіду впровадження механізмів децентралізації державного управління соціальними послугами сфери зайнятості.

Аналіз наукових праць, публікацій вітчизняних і зарубіжних вчених, дослідників дасть змогу дослідити стан теоретичної розробленості механізмів державного управління системою надання соціальних послуг сфери зайнятості, виявити наявні в цій сфері проблемні поля, теоретичні прогалини, що потребують

подальших розвідок, визначити існуючі механізми та підходи до державного управління вказаною системою тощо.

Тематика соціального захисту населення знаходиться на вістрі уваги багатьох науковців і дослідників, як вітчизняних, так і зарубіжних, які розглядають її крізь призму різних галузей науки. На даному етапі розвитку науки з вказаної тематики накопичено значний масив теоретичного матеріалу і практичних доробок. Питання соціального захисту населення є об'єктом проведення досліджень у багатьох галузях вітчизняної науки, зокрема економіки, державного управління, демографії, політології, соціології, філософії, юриспруденції та ін. Існує ціла низка науково-теоретичних доробок, де розглядаються різні аспекти та проблематика розвитку системи соціального захисту населення, до яких варто віднести роботи таких вітчизняних науковців: С. Бандури, К. Батигіної, Н. Болотіної, Н. Борецької, Н. Власенка, О. Власюка, І. Гнибіденка, І. Калачової, А. Колота, Е. Лібанової, О. Макарової, О. Новікової, О. Піщуліної, Ю. Саєнка та ін.

Центром громадської експертизи досліджено реальний стан і перспективи реформування діючої в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення. В опублікованому за результатами проведеного фахівцями Центру дослідження звіті [103] ґрунтовно висвітлено проблеми функціонування вказаної системи. Особливу увагу звернуто ними на такому важливому аспекті зазначеної системи, як її законодавче врегулювання, яке оцінено як несистемне та непослідовне. Автори поділяють точку зору дослідників, що чинним в Україні законодавчим і нормативно-правовим актам, які регулюють відносини у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, значною мірою притаманні риси радянської моделі соціального забезпечення, а саме домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального [103, с. 6]. Такий підхід перешкоджає впровадженню європейської моделі соціального захисту, характерними рисами якої є домінування соціальних послуг, спрямованих на підтримку найбільш соціально уразливих категорій та осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах, у т. ч. безробітних. Фахівцями також ґрунтовно проаналізовано фінансову базу досліджуваної системи, зокрема проведено аудит системи діючих пільг, соціальних виплат і соціальних послуг, які фінансуються за рахунок державного бюджету

та державних цільових позабюджетних фондів, а також зроблено оцінку джерел і загального обсягу видатків, що спрямовуються на фінансування вказаної системи та здійснено порівняльний аналіз з аналогічними показниками інших країн світу. У звіті [103, с. 6] зроблено висновок щодо необхідності послідовного й системного реформування сфери соціального захисту і соціального обслуговування в Україні, пріоритетом якого має стати становлення нової системи соціальних послуг шляхом розвитку ринку соціальних послуг, що передбачає запровадження системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контракування державних і недержавних надавачів таких послуг.

І. С. Ярошенко [135] аналізує організаційно-правові форми соціального забезпечення та державно-правові засади соціального захисту населення, визначає види соціальних виплат, у т. ч. безробітним, підстави та порядок їх призначення в Україні. Державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я України розглядаються в монографії Н. П. Ярош [134].

У монографії «Соціальний захист населення України» [108, с. 143], авторами якої є І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін., акцентується на «непосильному тягареві» системи соціальних пільг, гарантій і компенсацій, зобов'язання щодо надання яких взяла на себе українська держава. Така система, яка складається з 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій, встановлених для 230 категорій населення, регулюється 46 законами та цілою низкою інших нормативно-правових актів. Парадоксальною є ситуація з пільгами в Україні – населенню видано приблизно 26 млн посвідчень, що надають право отримувати певні соціальні пільги, тобто більше третини українців охоплено системою пільг. Слід відмітити, що 1 особа може отримувати кілька видів пільг, виплат, преференцій, допомог тощо. Загальна вартість задекларованих пільг становить 19–29 млрд грн. щорічно, що в кілька разів перевищує обсяг їх фінансування за рахунок виділених бюджетних коштів. В Україні 27 % громадян є бідними. Більш того, приблизно третина населення країни перебуває за межею бідності протягом кількох років поспіль.

Важливого значення автори монографії [108] надають соціальним послугам. Вони зробили висновок, що державне втручання у процес надання соціальних послуг має бути мінімальним на фоні максимально чіткого визначення правил та жорсткого

контролю їх дотримання. Економічні питання соціального захисту населення висвітлюються в навчальних посібниках і монографіях В. Бодрова, О. Кілієвича, І. Розпутенка і О. Романюк.

Е. Лібанова досліджувала взаємозв'язок між соціальним захистом і ринком праці, сучасні проблеми та стратегію розвитку національної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Вчені В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, П. К. Ситнік та ін. розкривають соціальне самопочуття як показник соціальної захищеності населення України та розробили інтегральну модель оцінювання державної соціальної політики на регіональному рівні. Вони звертають увагу на те, що на рівні соціального самопочуття негативно відображається зниження життєвого рівня більшої частини населення в регіонах України, яке відчувало нестачу соціальних благ, пов'язаних із матеріальним забезпеченням, а також якісних соціальних послуг [117, с. 28, 32].

А.А. Халецька в науковій роботі [126] досліджувала питання формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги, а в монографії [125] – теоретичні та практичні аспекти державного управління соціальним захистом населення в Україні. В монографії дослідниця пропонує розглядати соціальну підтримку та соціальну допомогу окремими складовими системи соціального захисту. На її думку, соціальна підтримка повинна охоплювати осіб (безробітні, молодь, багатодітні сім'ї та ін.), які за умов надання державою певної допомоги мають можливість самостійно адаптуватися в соціальному середовищі. Соціальна допомога повинна надаватися особам (інваліди, пенсіонери, діти-сироти), які з огляду на об'єктивні причини не можуть повноцінно піклуватися про себе самостійно.

А.А. Халецька вважає, що надання соціальної допомоги і соціального обслуговування є складовими соціальної політики, в межах якої мають бути створені інституціональні та організаційні структури, що надають соціальні послуги. Їх суть в умовах суспільно-економічних трансформацій дослідниця пропонує розуміти як специфічний різновид товару, який складається з вартості, що реалізується за вільними цінами (як приватний товар), і вартості, оплачуваної з бюджету за нормативами через державний сектор (як суспільне благо). Вчена слушно зазначає, що важливим етапом формування політики соціального захисту населення

є адаптація до ринкових відносин на основі попиту та пропозиції соціальних послуг, залучення додаткових джерел фінансування відповідних установ, стимулювання розвитку недержавного сектору у сфері послуг [126, с. 5].

У роботі «Українські реалії соціальної держави» [25], виданій за загальною редакцією В.А. Гошовської, вивчаються передумови виникнення та становлення соціальної держави, розкриваються сутність і зміст цього поняття. Автори пропонують розглядати соціальну політику ресурсом соціальної держави. В окремому розділі проаналізовано соціальні проблеми українського суспільства, зокрема його соціальне розшарування та поляризацію, проблеми ринку праці, подолання бідності та бездомності.

Іншими словами, в будь-якому суспільстві закономірно та об'єктивно постійно виникають та існують певні соціальні групи осіб, які за соціальними, демографічними або іншими ознаками потрапляють і перебувають у складних життєвих обставинах (безробіття, інвалідність, досягнення похилого віку, незадовільні стан здоров'я та соціально-матеріальне становище тощо) і не мають можливості або не здатні самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя, брати участь у суспільному житті. А відтак, такі соціальні групи потребують надання їм певних видів підтримки, допомоги, зокрема у формі соціальних послуг.

В.А. Скуратівський та О.М. Палій в «Основах соціальної політики» [104] розглядають сутність, суб'єкти, принципи реалізації соціальної політики, специфіку функціонування соціальної політики в Україні та в інших державах. Ними охарактеризовано системи соціального захисту та соціального страхування. Автори також визначили пріоритетні напрями здійснення соціальної політики в сучасних умовах, до яких, зокрема, віднесено створення умов для реалізації соціального потенціалу людини, реформування системи соціального захисту, посилення адресності підтримки соціально незахищених верств населення, розвиток суспільних і соціальних відносин. Варто відмітити, що попри те, що минуло багато років з часу написання даного посібника, окреслені авторами пріоритети соціальної політики не лише не знівелиювалися, а, навпаки, набувають більшої актуальності в сучасних умовах розвитку. Автори також ґрунтовно висвітили такі важливі державно-управлінські аспекти, як сутність і напрями соціального захисту населення та соціальне страхування, навколо яких наразі

в колі науковців та вищих посадових осіб ведуться дискусії. Відправною точкою в їх дослідженні є розділ, де вивчаються соціальне нормування, бідність і соціальна допомога малозабезпеченим верствам населення. В заключному розділі проаналізовано західну модель соціального захисту – концепцію «держави загального добробуту», подано її класифікацію, характеристики, розглянуто особливості функціонування даних моделей в Швеції, Німеччині та США.

Спробу дослідити аспекти державного управління соціальними послугами в контексті наукової роботи певною мірою було зроблено О.І. Черниш [128]. Науковець вивчала теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значущих послуг, до яких вона відносить послуги в таких сферах суспільства, як освіта, охорона здоров'я, наука та інформатизація.

О.І. Черниш у монографії «Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці» [127] характеризує процес становлення ринку послуг у трансформаційній економіці України; висвітлює закономірності, структуру та динаміку співвідношення попиту та пропозицій на послуги; визначає роль держави в регулюванні соціально значущих послуг. У дослідженнях О.І. Черниш [128, 127] державне управління соціальними послугами та їх механізми розглядаються автором в окремих аспектах, а саме : крізь призму державного регулювання соціально значущих послуг; окремих соціальних послуг (освітніх, медичних, інформаційних); зорієнтованість на економічну складову соціальних послуг. Варто відмітити, що «державне регулювання» є механізмом підпорядкування, впорядкування чого-небудь, функцією управління, що забезпечує функціонування та розвиток певних явищ, процесів у межах визначених кількісно-якісних параметрів. Державне регулювання здійснюється через грошово-кредитну, бюджетну, інвестиційну та інші форми економічної політики, систему державних замовлень, закупівлю визначених державою послуг, які мають попит у суспільстві [41, с. 218].

Безумовно, держава повинна створювати умови функціонування ринку соціальних послуг та забезпечувати їх дотримання суб'єктами, що надають такі послуги, розробляти економічне підґрунтя для надання таких послуг тощо. Втім, надання соціальних

послуг не може обмежуватися лише економічними аспектами, оскільки цей процес тісно пов'язаний з визначенням та дотриманням гарантованих державою соціальних стандартів, інформування населення про такі послуги та ін. Тобто надання соціальних послуг доцільно розглядати як суспільний процес, який потребує не лише розроблення та реалізації економічної політики, крізь призму комплексного, державно-управлінського впливу шляхом вжиття державою відповідних правових, інформаційно-організаційних, наукових, фінансових та інших заходів.

У науці державного управління немає наукового дослідження, в якому комплексно та системно аналізується державне управління системою надання соціальних послуг в Україні, що актуалізує доцільність у його проведенні.

У контексті даного наукового дослідження увагу привертає докторська дисертаційна робота І.В. Рудкевич «Державне регулювання системи соціального захисту населення України» [102]. Попри те, що об'єктом дослідження є система соціального захисту населення в Україні, а предметом – державне регулювання вказаної системи, один із розділів дисертації присвячено визначенню напрямів підвищення ефективності вітчизняної системи соціальних послуг. Надання соціальних послуг автор розглядає одним із напрямів оптимізації системи соціального захисту населення в Україні в контексті формування та реалізації соціальної політики. Важливим результатом проведеного в цьому розділі дослідження є розроблений підхід до формування та функціонування системи соціальних послуг в Україні шляхом: розроблення механізмів державного регулювання системи соціальних послуг на засадах децентралізації державного управління; підвищення ефективності використання коштів міжбюджетних трансфертів, виділених на надання соціальних послуг; комплексних змін у правовій, управлінській, інформаційній підсистемах; узгодження цілей і завдань стратегічного розвитку вказаної системи з пріоритетами державної соціальної політики. Іншими словами, І. В. Рудкевич акцентує увагу на необхідності удосконалення таких механізмів державного управління соціальними послугами, як нормативно-правове, фінансове та інформаційне забезпечення. Децентралізацію державного управління соціальними послугами автор пропонує провести через формування системи соціального захисту населення в Україні.

Автор звертає увагу на необхідність розробки дієвих механізмів делегування повноважень кожному рівню територіального управління, закріплення джерел фінансового забезпечення, розмежування фінансово-податкових відносин між центральним та місцевими органами влади, переходу від бюджетного до страхового принципу фінансування. Викликає науковий інтерес і обґрунтована І. В. Рудкевич ідея механізму соціального партнерства в системі соціального захисту населення. Автор слушно звертає увагу на потребу у визначенні рівня соціальної захищеності населення на базі моніторингу стану системи соціального захисту, розробленні та впровадженні механізму замовлення соціальних послуг.

Питання пошуку й теоретичного обґрунтування шляхів удосконалення механізмів підвищення якості соціальних послуг на місцевому рівні в Україні досліджувалися в науковій роботі Я. С. Белевцової [12] крізь призму державно-управлінської науки. Автор акцентує увагу, що передумовою ефективності системи надання соціальних послуг та їх якості є створення ринку таких послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги. Саме ці важливі аспекти є упущеннями у функціонуванні вітчизняної системи надання соціальних послуг, яка, внаслідок цього, не відповідає запитам отримувачів таких послуг.

До здобутків Я. С. Белевцової у вказаній вище роботі слід віднести запропонований механізм підвищення якості соціальних послуг в Україні, а саме – впровадження на рівні місцевих органів влади стандартів ISO 9001:2001, які описують вимоги до системи управління якістю таких послуг. На думку дисертантки, для успішної реалізації на практиці даного механізму необхідно: створити спеціальний підрозділ (відділ контролю якості соціальних послуг); постійно взаємодіяти з отримувачами та постачальниками соціальних послуг; здійснювати незалежне оцінювання якості соціальних послуг. Управління якістю соціальних послуг повинно бути зорієнтоване на задоволення потреб і запитів отримувачів таких послуг, залучення всього персоналу до процесу ухвалення рішень, пов'язаних з підвищенням якості соціальних послуг. Я. С. Белевцова аргументовано доводить, що очікуваними результатами реалізації на практиці вказаного механізму будуть підвищення якості соціальних послуг, ефективності державного управління такими послугами, результативності діяльності

суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також створення передумов для здійснення контролю й оцінювання якості надання таких послуг.

Зміст поняття «соціальні послуги» Я. С. Белєвцова розуміє як діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що пов'язана з делегуванням ними суб'єктам, що надають соціальні послуги, права надавати такі послуги на основі проведення конкурсу і укладання соціальних контрактів та формування ринку соціальних послуг. Поняття «соціальні послуги» автор асоціює з механізмами державного управління соціальними послугами, зокрема з нормативно-правовим забезпеченням, укладанням угод щодо надання соціальних послуг та формуванням ринку.

Аналіз наукового дослідження [12] дає змогу виокремити такі проблемні питання, які потребують проведення більш ґрунтовних наукових досліджень, а саме: розроблення нормативно-правової бази для механізмів надання соціальних послуг; вивчення зарубіжного досвіду реформування системи надання соціальних послуг, методики оцінки якості таких послуг («Best Value»), менеджеріалізм і можливостей їх впровадження в Україні; аналіз таких механізмів державного управління соціальними послугами, як стандартизація, акредитація, ліцензування та атестація.

У науковій роботі К. Е. Гафарової «Глобальна трансформація системи соціальних послуг» [20] в контексті світового господарства і міжнародних економічних відносин зроблено спробу дослідити економічну природу соціальних послуг, розкрити організаційно-економічний механізм глобальної трансформації національних систем соціальних послуг на рівні державного, суспільного та корпоративного секторів, визначити напрями та інструменти формування в Україні системи соціальних послуг, адекватних європейським стандартам. Автор роботи крізь призму економічної науки сформулювала дефініцію «соціальні послуги», сутність якої, на відміну від існуючих визначень даної категорії, виражено через специфічну суспільну споживчу вартість, яка задовольняє людські потреби соціального характеру через корисний ефект нематеріальної форми, що здійснюється на безоплатній або комерційній основі на національному, наднаціональному рівнях. На думку К. Е. Гафарової, соціальні послуги, які мають надаватися відповідно до визначених обсягів і якості, зростаю-

чих суспільних потреб та запитів, є «мірилом рівня соціалізації глобальної економіки». Потреби у соціальних послугах повинні формуватися на індивідуальному рівні.

К. Е. Гафарова відмічає, що в умовах глобалізації та інтернаціоналізації соціальних послуг частка некомерційних соціальних послуг, зобов'язання щодо надання яких бере на себе держава, зменшується, а роль корпоративного та суспільного секторів на ринку соціальних послуг, навпаки, збільшується. Втім держава залишається основним «каналом» соціального обслуговування населення, а її значення, особливо в кризові періоди, зростає. Внаслідок активізації процесу соціалізації світової економіки роль держави у вирішенні соціальних проблем, наданні громадянам соціальних послуг підвищується. К. Е. Гафарова здійснила аналіз європейських соціальних стандартів та зробила висновок, що Україна істотно відстає від європейських соціальних вимірів. Автор акцентує увагу на тому, що передумовами успішної розбудови вітчизняної системи соціальних послуг за європейським зразком є системне та синхронізоване реформування економічної і соціальної сфер, розвиток соціальної інфраструктури, диверсифікація джерел фінансування надання соціальних послуг з визначенням механізмів щодо їх реалізації [20, с. 11-12].

Науковець зауважує, що в Україні, на відміну від практики надання соціальних послуг у країнах-членах Євросоюзу, не функціонує такий важливий механізм державного управління послугами, як налагоджена система оцінювання соціальних послуг. У багатьох країнах Європи механізм, який реалізується у формі системи моніторингу та оцінки соціальних послуг і на засадах прозорості, доступності та надійності, забезпечується доказами щодо досягнення тих чи інших результатів. Обґрунтованою видається її позиція стосовно того, що запровадженню системи оцінки надання соціальних послуг повинні передувати розроблення та впровадження державних стандартів соціальних послуг, що встановлюють мінімальний рівень надання певної послуги, надання якої гарантовано державою. Дослідниця акцентує увагу щодо незадовільного стану розроблення та реалізації ще одного механізму державного управління соціальними послугами – інформаційного забезпечення надання соціальних послуг, який перебуває у стадії формування. Дійсно, цей механізм має серйозні недоліки, зокрема: опубліковані державні статистичні дані щодо надання

соціальних послуг за окремими категоріями отримувачів, типами установ тощо є вкрай недостатніми; відсутня інформаційна база громадян, які отримують та можуть отримати соціальні послуги, а також перелік усіх форм власності суб'єктів, що надають соціальні послуги [24, с. 2, 3, 7, 14].

О. Г. Аfenкінова в науковій роботі «Інноваційні підходи в реалізації соціального захисту населення на регіональному рівні» [7] досліджує державне управління соціальним захистом населення та певною мірою зарубіжний досвід надання соціальних послуг. Зазначається, що фінансування надання таких послуг у багатьох зарубіжних країнах світу здійснюється здебільшого за рахунок внесків застрахованих найманих працівників, роботодавців та державного бюджету.

О. Г. Аfenкінова досліджує «якість надання послуг соціального захисту населення», в межах якого на прикладі двох районів Донецької області було досліджено рівень бідності, потреби та рівень задоволеності різними аспектами соціальних послуг серед жителів – зайнятість, доходи, умови життя, соціальне забезпечення, якість і доступність комунальних послуг.

Недостатньо розробленою та обґрунтованою на науковому рівні в Україні залишається на даний час теоретико-методологічна база участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо надання соціальних послуг. Певною мірою ці питання висвітлюються в опублікованих матеріалах, укладачами яких є Е. Л. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович [28]. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями досліджуються у монографії Л. М. Усаченко [123]. Проблеми і перспективи громадських рад у вітчизняній системі соціального управління розглядаються С. Панцирем та А. Крупником у збірнику матеріалів з питань діяльності дорадчо-консультативних органів в Україні [17]. Втім, аспекти участі громадських організацій в наданні соціальних послуг у нашій країні є також недостатньо дослідженими на науковому рівні.

Важливими для проведення нашого дослідження є матеріали [115, 116], які опубліковані Проектом ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб», у яких висвітлюються окремі аспекти вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо надання соціальних послуг. Увагу авторів дослідження також привернули наукові джерела, де вивчаються аспекти соціальної сфери та надан-

ня соціальних послуг, таких зарубіжних дослідників С. Бекман, Н. Буллаїн [145], М. Дімітрова [38], Р. Лоуренс, К. Ньюмен [182], Т. Мартін, Н. Путило, Р. Тофтїсова-Матерон, Г. Холліс, Е. Фулц [83], В. Чиркін та ін. Осмисленню широкого спектру соціальних проблем, питань соціальної політики та надання соціальних послуг сприяли роботи вітчизняних науковців П. Ситніка, В. Трощинського, Н. Ярош, І. Ярошенко та ін.

Здійснений вище критичний аналіз наукової літератури попередників, які тією чи іншою мірою висвітлювали різні аспекти використання зарубіжного досвіду децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, дає підстави визначити такі питання, що залишаються на даний час не вирішеними або недостатньо вирішеними та окреслити проблемні напрями, які потребують проведення дослідження:

- нечіткість і неадекватність у розумінні змісту та сутності термінів, пов'язаних із наданням соціальних послуг, існування плутанини в їх вживанні у науковій літературі;

- відсутність у вітчизняній науці класифікації механізмів державного управління системою надання соціальних послуг взагалі, і у сфері зайнятості зокрема, їх ґрунтового аналізу;

- здійснення більш ґрунтованого аналізу сучасного стану і проблем реформування системи соціальних послуг в Україні;

- висвітлення в наукових джерелах зарубіжного досвіду впровадження механізмів децентралізації надання соціальних послуг побіжно або в окремих аспектах;

- відсутність комплексного наукового дослідження, в якому систематизуються механізми державного управління соціальними послугами в т. ч. сфери зайнятості населення;

- у колах вітчизняних дослідників, науковців і фахівців системи надання соціальних послуг ведуться дискусії з приводу питання удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, зокрема сфери зайнятості населення, та можливостей їх впровадження в Україні, вирішення яких потребує системного підходу та розроблення Концепції модернізації системи надання соціальних послуг, у т. ч. сфери зайнятості населення.

Стисло резюмуючи викладене вище, можна стверджувати, що науковцями напрацьовано певну теоретичну базу щодо державного управління системою надання соціальних послуг. Проте,

існують нечіткість і неузгодженість у термінології, понятійно-категоріальному забезпеченні, теоретико-методологічні прогалини, а відсутність розроблених на науковому підґрунті механізмів державного управління такими послугами, відповідних системних узагальнень теоретичних положень не дають змогу впровадити їх у державно-управлінську практику. Очевидною та витребуваною в часі постає потреба в проведенні наукового дослідження кращого зарубіжного досвіду та вітчизняної практики з децентралізації системи надання соціальних послуг, у т. ч. сфери зайнятості населення, наукового пошуку ефективних і дієвих механізмів, інструментів державного управління системою таких послуг та в оцінці можливостей їх впровадження в Україні.

1.2. Аналіз системи зайнятості та механізми її функціонування в Україні

Сучасний стан ринкових перетворень в Україні супроводжується негативними соціально-економічними наслідками. Особливо загрозливою тенденцією є зрушення ринку праці, ріст безробіття, тіньова зайнятість і міграція за кордон трудового потенціалу держави.

Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування методології дослідження системи зайнятості та розробки механізмів державного управління її розвитку в умовах перехідного періоду. Соціально-економічне становище населення України потребує кардинальних змін і нетрадиційних підходів до вирішення питань соціального захисту через надання соціальної допомоги та послуг у період безробіття як складних життєвих обставин. Ринок праці та зайнятість населення є суттєвою складовою економічного розвитку держави, саме показники безробіття населення характеризують ефективність економічної системи держави, добробут суспільства та його стабільний соціально-економічний розвиток.

Україна, перебуваючи в умовах реформування ринкової економіки, потребує запровадження в систему зайнятості механізмів державного управління, які успішно функціонують в різних країнах світу і забезпечують стабільність ринку праці та добробут суспільства.

Дослідження системи зайнятості зумовлює необхідність вивчення та аналізу всіх складових цього процесу. З огляду на тему

дослідження актуалізується потреба у здійсненні більш ґрунтовного аналізу категорії «система зайнятості населення». З'ясуємо, що в науці розуміють під поняттям «система». В енциклопедичній літературі [44, с. 561-564] «система» тлумачиться, як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого. Система: є протилежністю хаосу, безладу, дезорганізації; характеризується такими рисами, як сукупність, множина, цілісність, впорядкованість, зорганізованість, ієрархічність; є об'єднаною сукупністю елементів (підсистем), які закономірно пов'язані між собою та з об'єктами навколишнього середовища; має різні масштаби (мікро-, макро-, мета-, мегасистема), ступені складності (проста, складна), природу (соціальну, технічну, фізичну, біологічну, хімічну), форму відкритості (відкрита, замкнута), походження (штучна, природна), організованості та адаптивності; це комплекс метасистем, підсистем, елементів, компонентів та їх властивостей, взаємодія між якими зумовлює появу якісно нової цілісності [41, с. 311].

Резюмуючи викладені вище дефініції, варто відмітити відсутність загальноновизнаного наукового підходу до визначення категорії «система» та наявність в існуючих трактуваннях подібностей, основних ознак у її визначенні, які обов'язково потрібно враховувати в ході даного дослідження, а саме: система – це процес взаємодії взаємопов'язаних її складових між собою та з зовнішнім середовищем; система має визначену мету – досягнення якісного нового її стану, рівня цілісності тощо; система з точки зору статички характеризується структурними елементами (суспільні інститути, люди, підсистеми тощо), а з точки зору динаміки – управлінськими процесами, спрямованими на підвищення рівня впорядкованості, зорганізованості цих елементів та взаємодії з соціально-економічними, політичними та іншими системами.

У контексті тематики даного дослідження виділимо соціальну систему зайнятості, яка, маючи соціальну природу, складається з таких складових суспільства, як безробітні, індивіди, соціальні спільноти та інститути, об'єднаних різноманітними зв'язками, відносинами. Соціальна система зайнятості, яка базується на спільній меті, завданнях, є складним організованим,

упорядкованим цілим, важливе значення у якій мають люди, що виступають суб'єктами соціальної діяльності [42, с. 646].

Функціонування соціальної системи зайнятості, як і будь-якої іншої, зорієнтоване на досягнення визначених мети, цілей, результатів. Тому управління системою зайнятості визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування й реалізації програм. Тож, управління зайнятістю – це система органів, установ, діяльність яких спрямована на реалізацію владних рішень, державну політику у сфері зайнятості [111, с. 489].

Оскільки система зайнятості підлягає управлінню, а в нашому випадку, зважаючи на те що одним із ключових термінів дослідження є «державне управління», то стисло проаналізуємо його зміст і сутність. Базуючись на енциклопедичній літературі [42, с. 141-142; 59, с. 150], під категорією «держава» розуміємо основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в соціально неоднорідному суспільстві, який організовує і впорядковує, вирішує проблеми зайнятості, конфліктні ситуації, забезпечує відповідного рівня соціальну стабільність і цілісність системи. Тобто держава є формою організації суспільства, за допомогою якої відбувається впорядкування соціальних відносин у системі зайнятості, сталий розвиток. Держава піклується про безробітних, соціально уразливі групи в суспільстві шляхом пошуку роботи, надання допомоги, соціальних послуг. Держава забезпечує реалізацію принципу соціальної справедливості, гарантій дотримання рівних прав, свобод та можливостей для своїх громадян за допомогою різних державних механізмів [32, с. 25].

Держава є: сукупністю врегульованих законом політичних, публічно-владних відносин у системі зайнятості; сукупністю наділених владними повноваженнями державних органів і посадовців; інститутом, що здійснює державну владу через державний апарат; механізмом, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади та управління щодо здійснення практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави в системі зайнятості та на ринку праці. Держава через апарат і державні механізми виконує визначені функції та завдання, які в різних умовах і на певних етапах суспільного розвитку мають пріоритетне значення.

Однією з основних функцій, які вона виконує в системі зайнятості населення, є соціальний захист безробітного населення або соціальна функція, що включає: стимулювання активної діяльності особистості, соціальних груп в пошуку роботи за допомогою нормативно-правових, економічних, фінансових, політичних, соціальних та інших механізмів, моральних важелів, внаслідок чого люди стають здатними до самореалізації, самоорганізації та самозахисту; соціальні гарантії, забезпечення соціальних прав громадян у разі безробіття та зниження матеріального рівня життя, втрати, працездатності, старіння, інших ситуацій, які супроводжують людину від народження до смерті; дотримання принципу соціальної справедливості, врахування в державній політиці громадської думки, міжнародних нормативно-правових актів, узгодження інтересів населення, врегулювання конфліктів у суспільстві, забезпечення його сталого розвитку [32, с. 87; 34, с. 64; с. 209].

Соціальну функцію держави в системі зайнятості виконують зорганізовані в певні структури державні органи (Мінсоцполітики, Державна служба зайнятості України та її регіональні структурні підрозділи), які здійснюють в ній функціональне управління [34, с. 209-210].

Під «держаним управлінням» у межах даного дослідження розуміється: спрямована на виконання завдань і функцій держави організуюча діяльність [33, с. 30]; своєрідна форма і засіб практичного втілення в життя державної політики [111, с. 486]; сукупність видів діяльності держави (форм реалізації державної влади); організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси; цілеспрямований організуючий і регулюючий вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність особи, громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави [32, с. 32]; використання управлінських, правових і політичних теорій та процесів для реалізації законодавчих, виконавчих і судових повноважень з метою забезпечення функцій регулювання й надання послуг суспільству [201, с. 4-7]; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що опирається на її владну силу [34, с. 63]; вид діяльності держави, що

полягає у здійсненні нею управлінського, організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які потребують певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [54, с. 52]; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, що спирається на її владну силу, з метою її упорядкування, зберігання чи перетворення [6, с. 63]; цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси та явища, відносини і діяльність людей [5, с. 12]; діяльність держави, спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян на зайнятість, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку [42, с. 150].

Отже, державне управління в системі зайнятості: є складною соціальною системою, що відіграє важливу роль в її існуванні та розвитку; має організаційно-владний і виконавчий характер та спрямоване на формування ринку праці та зниження рівня безробіття; пов'язане з реалізацією завдань і функцій держави; здійснюється уповноваженими органами державної влади, наділеними державно-владними повноваженнями; є цілеспрямованим впливом держави, здійснюваним на систему зайнятості та суспільство, окремі його сфери, суспільні процеси з метою реалізації державної політики в інтересах забезпечення трудової зайнятості громадян та соціально-економічного розвитку держави.

Державне управління системою зайнятості пов'язане з державною політикою, яка створює умови для функціонування системи зайнятості та ринку праці – ці категорії взаємодіють між собою та доповнюють одна одну з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у системі зайнятості [42, с. 144].

Суб'єкт управління, об'єкт управління системи зайнятості та сукупність її зв'язків утворюють цілісну систему державного управління, в якій [42, с. 487, 641, 682]:

- суб'єкт управління системи зайнятості або керуюча система – орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які виробляють та приймають державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів і відносин у системі зайнятості;

– об’єкт управління системи зайнятості або керована система – процеси, відносини в системі зайнятості, ринку праці, роботодавці, безробітні, організації, колективи, на яких спрямована організуюча та контролююча діяльність відповідних суб’єктів управління;

Отже, державне управління в системі зайнятості це:

– цілісність, що складається з певних взаємопов’язаних складових (підсистем);

– сукупність елементів, які утворюють певну єдність, цілісність та функціонують у взаємовідносинах і взаємозв’язках між собою;

– взаємозв’язок двох підсистем суб’єкта управління (керуючої системи) на об’єкт управління (керованої системи).

Ключовим об’єктом державного управління системою зайнятості є безробітні як отримувачі соціальних допомог та послуг, до яких відносять встановлені відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [94] різні соціальні групи осіб, які об’єднані за спільною соціальною ознакою – безробіття та перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання їм однотипних соціальних послуг. Такі соціальні групи безробітних можуть складати:

– молодь, яка в пошуках першого місця роботи;

– скорочені або звільнені працівники;

– громадяни з інвалідністю, за висновками МСЕК, можуть працювати за визначеними умовами тощо.

Перелічені вище особи, групи осіб при взаємодії з зовнішнім середовищем можуть мати обмежені для їх життєдіяльності можливості, внаслідок чого держава взяла на себе зобов’язана створити умови для реалізації ними права на працю, нарівні з іншими громадянами, та забезпечити їх соціальний захист шляхом надання соціальної допомоги для забезпечення соціально-економічного функціонування та послуг з працевлаштування.

Ключовими об’єктами системи зайнятості є отримувачі соціальних послуг і допомог – безробітні, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах внаслідок втрати роботи і не можуть самотійно їх подолати.

Важливими аспектами системи зайнятості є механізми державного управління системою зайнятості, які більш ґрунтовно проаналізовано нижче.

Важливе місце у розробленні та реалізації механізмів державного управління системою зайнятості належить уповноваженим органам державної влади у сфері надання соціальних послуг безробітним. До основних з яких слід віднести:

- центральні органи виконавчої влади (далі ЦОВВ), що забезпечують формування і реалізацію державної політики у системі зайнятості та соціального захисту безробітних, надання їм соціальних послуг та допомоги (Мінсоцполітики), Державна служба зайнятості України і їх територіальні органи, які здійснюють управління, координацію у цій сфері; ЦОВВ розробляють проекти нормативно-правових актів, що регулюють діяльність в системі зайнятості та надання соціальних послуг, зокрема встановлюють гарантований мінімум соціальних допомог та послуг безробітним, затверджують державні стандарти таких послуг, координують діяльність місцевих органів влади, здійснюють моніторинг дотримання законодавства щодо системи зайнятості, ринку праці та надання соціальних допомог і послуг безробітним;

- місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування формують пріоритети та забезпечують реалізацію державної політики в системі зайнятості на регіональному рівні та надання соціальних допомог і послуг; визначають потреби населення адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах, їх видах і обсягах шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини безробітних, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин; розробляють, затверджують та фінансують комплексні регіональні цільові соціальні програми з подолання безробіття, створення робочих місць та надання соціальних допомог і послуг; здійснюють соціальне замовлення за рахунок коштів, передбачених Законом України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. № 1533-III [88] та Законом України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. № 5067-VI [89], для фінансування соціальних допомог та послуг безробітним; забезпечують управління, контроль та координацію діяльності надавачів соціальних послуг; здійснюють моніторинг та оцінку якості соціальних допомог та послуг.

ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних до-

помог та послуг безробітним взаємодіють між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, роботодавцями та іншими юридичними і фізичними особами. Важливими суб'єктами системи зайнятості є інститути не тільки держави, але й громадянського суспільства, які повинні мати право отримувати та аналізувати інформацію щодо стану зайнятості та ринку праці, надання соціальних допомог та послуг безробітним, брати участь у прийнятті відповідних рішень щодо системи зайнятості та здійснювати контроль за їх виконанням і проводити моніторинг з якості надання соціальних допомог та послуг безробітним.

Держава є ключовим суб'єктом державного управління системою зайнятості, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в цій системі, які реалізуються відповідними органами державної влади шляхом державного управління. Держава з метою надання соціальних допомог та послуг безробітним, що відноситься до її соціальної функції, використовує широкий спектр механізмів державного управління системою зайнятості. Держава має визначити умови функціонування системи зайнятості та ринку праці, забезпечення безробітних соціальними допомогами та послугами і забезпечувати їх дотримання всіма суб'єктами, що проводять свою діяльність в системі зайнятості, оперативно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики ринку праці в стані реального часу. А відтак, їй належить вирішальна роль у процесі ефективного функціонування системи зайнятості.

Залучення інститутів державного та недержавних суспільних секторів до здійснення моніторингу та проведення комплексного оцінювання результатів є важливим чинником розвитку системи зайнятості. Моніторинг та оцінювання - це підсистема, результати якої є базою для розроблення, внесення змін, доповнень у ході визначення, корегування цілей у системі зайнятості.

Варто зазначити, що розвиток системи зайнятості є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії [45], в якій: у частині 1.14 вказано, що кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб, до яких відносяться і центри зайнятості; ст. 14 визначено, що з метою забезпечення ефективного надання соціальних послуг країни, що

приєдналися до цієї хартії, зобов'язуються: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища; заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб та Європейського кодексу соціального забезпечення [46].

Отже, надання соціальних допомог та послуг у системі зайнятості є багатограним складним процесом, який потребує ефективних механізмів та інструментів державного управління цією системою, виваженої та послідовної державної політики з реалізації соціального захисту щодо безробітних громадян, які опинились у складних життєвих обставинах, та чіткої і послідовної взаємодії ЦОВВ, органів місцевого самоврядування та громадського сектору, що забезпечить доступність, ефективність та якість діяльності системи зайнятості та надання нею соціальних допомог та послуг в Україні.

Функціонування системи зайнятості базується на Законі України «Про загальнообов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття» [88] та Законі України «Про зайнятість населення» [89]. Втім варто зазначити, багато положень статей цих законів і до сьогодні не мають адекватного впливу на систему зайнятості, внаслідок чого вона залишається недостатньо ефективною. Ключовою причиною неможливості реалізувати повною мірою положення законів є відсутність відповідних державно-управлінських механізмів, які перебувають на стадії розроблення, апробації або впровадження. Актуальним у цьому контексті є питання здійснення ґрунтового аналізу механізмів державного управління системою зайнятості України.

Стрижневим у дослідженні є поняття «механізми державного управління». Процес формування та реалізації механізмів державного управління відбувається в тісній взаємодії суб'єкта управління та об'єкта управління, в єдності відносин і діяльності, а їх функціонування – в певній системі (підсистемі). Сукупність складових і порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів, можливостями та конкретними умовами середовища [42, с. 421].

Проаналізуємо підходи до визначення поняття «механізми державного управління». У вітчизняній науці немає єдиного підходу до його тлумачення. Під ним розуміють способи розв'язання суперечностей явища чи певного процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. Залежно від сфер суспільної діяльності виокремлюють політичні, економічні, соціальні, правові, організаційні та інші механізми державного управління [44, с. 375-376]. Такі механізми відображають взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження суспільних інтересів, потреб, визначення цілей, розробка необхідних рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління).

О. І. Кілієвич і В. В. Тертичка [30, с. 65; 111, с. 520] вирізняють інструменти політики, під якими вони пропонують розуміти специфічні способи, за допомогою яких політика, як реакція на проблему, впроваджується у життя. Інструменти політики науковці ув'язують з видами політики, зокрема податкової, бюджетної, монетарної, конкурентної та ін. Екстраполюючи подану дефініцію на дане дослідження, можна встановити таке: актуальним у суспільстві питанням, яке потребує вирішення, є система зайнятості; держава приймає цей виклик і бере на себе зобов'язання забезпечити зайнятість населення, використовуючи для цього сукупність певних способів (інструментів), втілюючи їх у життя в формі різних видів політики.

В. В. Тертичка [111, с. 521-530] акцентує, що особливістю інструментів є те, що «вони спираються на державні повноваження та владу». Тобто суб'єктами, які формують, впроваджують, реалізують та здійснюють контроль за їх виконанням чи дотриманням, є державні інститути, яких наділено владними повноваженнями. Метою застосування таких інструментів є вирішення певних суспільно важливих проблемних питань у контексті певного курсу державної політики. Вибір інструментів державної політики та державного управління здійснюється за своєрідною шкалою «низький-високий ступінь примусу». До переліку інструментів «низького ступеню примусу» віднесені інформування населення, переконання, агітація, реклама тощо, а до інших – антимонopolна діяльність, надання дозволу на здійснення певного

виду діяльності, встановлення обмежень і заборон, стандартизація, інспектування, звітування, адміністративні методи контролю, застосування силових методів. Для ефективного забезпечення населення певними видами товарів чи надання послуг держава може застосовувати такий інструмент, як приватизація визначених об'єктів. Цей інструмент використовують також з метою мінімізації втручання держави в сфері життєдіяльності суспільства, зокрема в надання різних видів послуг і підприємницьку діяльність, а також встановлення нових форм співробітництва між державними та недержавними інститутами.

Узагальнюючи викладене вище та беручи до уваги тему дослідження, видається за доцільне взяти за основу дефініцію «механізми державного управління», подану в словнику-довіднику В. Д. Бакуменка [34, с. 116-117], під якою автор розуміє практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. У даному випадку такою соціальною системою є система зайнятості. Науковець звертає увагу на те, що реальні механізми державного управління мають бути конкретними, здійснюються з використанням наявних ресурсів, а їхні основні етапи формування та реалізації можна відобразити в такій послідовності:

цілі → рішення → впливи → дії → результати.

Дійсно, потреби, інтереси та цілі, які існують в суспільстві, зумовлюють необхідність у вжитті певних заходів, дій, які в державному управлінні здійснюються шляхом прийняття та практичної реалізації відповідних рішень. У такий спосіб і відбувається реалізація соціальних функцій держави, в т. ч. в системі зайнятості.

Виокремлюють такі два блоки формування та реалізації механізмів державного управління [44, с. 375]: потреби, інтереси, суперечності, цілі, волю, мотиви, стимули; рішення, дії, результати.

До першого блоку механізмів державного управління соціальними допомогою та послугами в системі зайнятості слід віднести потреби безробітних, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Метою держави в цьому контексті є розв'язання їхніх життєвих проблем шляхом надання соціальних допомог для життєзабезпечення безробітних, послуг з працевлаштування тощо.

До другого блоку слід віднести відповідні рішення, дії, політику в сфері надання соціальних допомог та послуг безробітним, процес організації і забезпечення їх реалізації, досягнуті внаслідок цього результати, їх моніторинг.

Таким чином, механізми державного управління – це: способи розв’язання певної важливої проблеми, явища в суспільстві; державно-управлінський процес складається з розроблення, послідовної та поетапної реалізації відповідних засобів, важелів для досягнення цілей, визначених на науковому підґрунті.

При розробленні та реалізації механізмів державного управління важливо враховувати фактори, що комплексно впливають на процеси державного управління, які виокремлюють у такі: політичні, економічні, соціальні та інші відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Це означає, що механізми державного управління мають розроблятися згідно з основними сферами суспільної діяльності та використовуватися комплексно, тобто вони мають поєднувати в собі політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління.

Досягнення визначених цілей потребує належного ресурсного забезпечення, зокрема фінансового, кадрового, інформаційного, організаційного, матеріально-технічного, яке є невід’ємною складовою механізмів державного управління. Вплив суб’єкта управління на об’єкт управління є процесом управлінської діяльності – певного роду суспільні відносини, через які реалізуються прямі, зворотні зв’язки між суб’єктами і об’єктами управління. Зміст управлінської діяльності розкривається, зокрема, через поняття «цілі і завдання», «функції», «методи», «стадії», «процедури», «повноваження», «ефективність» та ін. [54, с. 53].

Соціальна функція є однією з важливих функцій держави, забезпечення виконання якої потребує певних державно-управлінських механізмів, зокрема: ресурсного (фінансового, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного); правового (нормативно-правове регулювання); науково-прикладного (ідеї, обґрунтування, концепції, теорії, підходи, методи, методики, прийоми, правила, регламенти тощо); інформаційного (зв’язки з громадськістю, зворотній зв’язок, ведення реєстру та бази безробітних і суб’єктів, що надають соціальні допомоги та послуги, ЗМІ); освітнього (навчання) [34, с. 209-210].

Базуючись на результатах проведеного вище аналізу, уточнено поняття «механізми державного управління системою зайнятості», як сукупність способів, форм, методів, принципів, інструментів, за допомогою яких реалізуються державна політика в цій системі, державно-управлінські впливи, які спрямовано на врегулювання процесу надання соціальних допомог та послуг безробітним, що перебувають у складних життєвих обставинах, та їх працевлаштування.

Такі механізми базуються на взаємозв'язках і взаємодіях між потребами ринку праці, інтересами роботодавців, суб'єктами управління (відповідні органи влади, посадові особи) та об'єктами управління (суспільні процеси, організації, колективи, безробітні) в цій системі.

Здійснений аналіз джерельної бази та емпіричний досвід авторів дають підстави виокремити наступні базові блоки механізмів державного управління системою зайнятості в Україні (далі – механізми). Проаналізуємо ці механізми, охарактеризуємо сучасний стан їх впровадження та реалізації в Україні.

Нормативно-правовий механізм, який має забезпечувати належне правове регулювання взаємовідносин, що виникають у системі зайнятості та при безробітті, реалізацію права громадян на працю та отримання гарантованого державою рівня якості та в необхідних обсягах соціальних допомог і послуг, не виконує свого основного призначення. Попри те, що протягом останнього десятиліття в Україні прийнято понад 20 законів, які встановлюють державні гарантії безробітним, включаючи Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. №1533-III [88], Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. №5067-VI [89] та Закон України «Про соціальні послуги» [94], цей механізм є неповністю розробленим і впровадженим. Положення законів не знайшли належного відображення у нормативно-правових актах, що регламентують питання функціонування системи зайнятості та ринку праці, поглибили протиріччя у національному законодавстві та не відповідають міжнародним нормам і стандартам.

Фінансовий механізм (див. рис. 1.) пов'язаний з фінансовим забезпеченням системи зайнятості. Варто відмітити, що неефективність цього діючого в Україні механізму не дає змогу на практиці повною мірою реалізовувати положення Закону України

«Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», Закону України «Про зайнятість населення» та Закону України «Про соціальні послуги». Цей механізм характеризується вкрай неефективними та нераціональними соціальними грошовими виплатами, наданням цілого ряду громіздких і непрозорих пільг та іншими формами радянської моделі соціального забезпечення.



Рис. 1. Класифікація базових механізмів державного управління системою зайнятості в Україні

Парадоксальною є ситуація, яка має місце в Україні протягом останніх років: обсяги бюджетних соціальних видатків екстенсивно зросли у 2,4 раза та мають виражену тенденцію до збільшення. Серйозним недоліком фінансового механізму надання соціальних допомог та послуг є неможливість спрямування коштів з державного і місцевих бюджетів недержавним суб’єктам, що надають такі послуги. Так, ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України [44] визначено, що бюджетні видатки на надання соціальних допомог та послуг можуть виділятися через державні програми соціального забезпечення тільки для державних установ. Разом з тим, у Бюджетному кодексі [44] не передбачена можливість спрямування цих коштів до позабюджетних установ. Іншими словами, чинне вітчизняне бюджетне законодавство базується на засадах, які передбачають надання соціальних допомог та

послуг безробітним апріорі через державні бюджетні установи, що фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Застосування на практиці такого підходу у фінансовому механізмі забезпечує здебільшого утримання бюджетних установ, а не адресне надання соціальних допомог та послуг особам, в т. ч. безробітним, що перебувають у складних життєвих обставинах. Такий підхід також порушує і принцип рівності сторін у міжсекторальному співробітництві. Чинний фінансовий механізм державного управління системою зайнятості та надання соціальних допомог і послуг порушує принцип субсидіарності та паралізує конкуренцію та ринкові відносини в системі зайнятості, призводить до монопольного становища державних суб'єктів, що надають соціальні допомоги та послуги безробітним, низьких рівнів якості і ефективності. Фінансовий механізм державного управління системою зайнятості потребує докорінних змін, приведення його у відповідність з європейськими нормами і вимогами.

Організаційний механізм державного управління системою зайнятості є сукупністю здійснюваних державними інститутами організаційно-економічних впливів, які спрямовано на розвиток і підвищення ефективності функціонування цієї системи. Іншими словами, організаційний механізм визначає спосіб організації інститутів системи зайнятості та здійснення державного управління нею. Організаційний механізм тісно пов'язаний з правовими нормами, що визначають спроможність інститутів і регламентують організаційну структуру вказаної системи. Організаційний механізм державного управління системою зайнятості є найбільш містким порівняно з іншими механізмами, складається з відповідних інструментів, найбільш важливими з яких є такі.

Соціальне замовлення – інструмент регулювання діяльності в системі зайнятості шляхом залучення роботодавців та суб'єктів господарювання на договірній основі для розширення ринку праці, створення робочих місць, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [94]. Соціальне замовлення або контрактування є широкоживим у розвинених країнах світу інструментом впровадження державних соціальних програм, надання соціальних послуг і розв'язання соціальних проблем. Як свідчить практика, у реаліях сьогодення соціальне замовлення, яке базується на договірних відносинах, є найбільш адекватною формою реалізації соціальної політики.

Соціальне замовлення оплачується Замовником за рахунок бюджетних коштів, що надаються за результатами проведеного державою (органом державної влади або органом місцевого самоврядування) відкритого конкурсного відбору (тендеру) суб'єкта, який надає соціальні послуги безробітним (юридичній особі), з подальшим укладанням між ними договору (контракту щодо надання соціальних послуг). Соціальне замовлення є ефективним інструментом демонополізації ринку соціальних послуг безробітним і розподілу замовлень щодо їх виконання на конкурсній основі. Обов'язковою умовою соціального замовлення є делегування державою визначеним організаціям ресурсів, повноважень в обсягах, достатніх для реалізації доручених соціальних послуг, а також взяття ними на себе зобов'язань, несення відповідальності за ефективність і якість їх надання.

Ефективність реалізації в системі зайнятості соціального замовлення значною мірою залежить від управління якістю соціальних послуг для безробітних, інструмент організаційного механізму державного управління системою зайнятості, що базується на сукупності певних методів і видів діяльності оперативного характеру, яке застосовується керівництвом для виконання вимог до рівня якості соціальних послуг. У цьому контексті важливим постає питання визначення відповідними показниками відносних характеристик якості соціальних послуг безробітним, що дає змогу порівнювати їх фактичні значення з нормативними та на цій основі здійснювати управлінський вплив на систему зайнятості в частині підвищення рівня якості соціальних послуг безробітним.

Ліцензування, яке регулюється Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [93], є важливим державно-управлінським інструментом, яким користуються країни Євросоюзу, забезпечує державний контроль і регулювання господарської діяльності, здійснюваної державними, комунальними і недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги безробітним. Ліцензування в системі надання соціальних послуг, в т. ч. безробітним, полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій, веденні ліцензійних справ і ліцензійних реєстрів, контролі за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов.

Ліцензування встановлює визначені законом або відповідним підзаконним актом певні критерії (пов'язані з його управ-

ління, внутрішнім розпорядком, інфраструктурою, безпекою та гігієною людини, фінансовим менеджментом та ін.) та вимоги суб'єктам, що надають соціальні послуги, в т. ч. безробітним, які вони повинні виконувати. Втім, і цей інструмент не запроваджено в систему надання соціальних послуг в Україні. Прогалини і недоліки в регулюванні сфери ліцензування, такі як відсутність чи недостатність контролю з боку держави за суб'єктами, що надають соціальні послуги, містять у собі небезпеку для здоров'я і життєзабезпечення громадян, що отримують такі послуги, можуть призвести до поглиблення кризи недовіри населення до державної влади, спричинити інші явища та наслідки, які негативно позначаються на розвитку суспільства. Система ліцензування з нечітко визначеними критеріями і стандартами надання соціальних послуг є також сприятливим середовищем для проявів бюрократизму та корупції.

Ліцензування за своєю сутністю є певним бар'єром, який дає право здійснювати господарську діяльність на ринку соціальних послуг тим суб'єктам господарювання, які відповідають встановленим державою критеріям, і надавати послуги певної якості відповідно до державних мінімальних стандартів. З точки зору економіки при завищенні цих критеріїв і стандартів система ліцензування обмежує вхід суб'єктів, що надають соціальні послуги на ринок, а при їх заниженні – не відповідає потребам суспільства. З точки зору управління державою варто відмітити, що в багатьох країнах світу національна система ліцензування є показником рівня відкритості та прозорості системи державного управління. Практика також переконливо свідчить, що система ліцензування з нечітко визначеними критеріями і стандартами надання соціальних послуг, в т. ч. в системі зайнятості, є сприятливим середовищем для бюрократичних проявів і корупційних правопорушень [57]. Саме тому підхід до запровадження ліцензування у сфері надання соціальних послуг має базуватися на науково-теоретичному підґрунті, бути виваженим та мати практичну доцільність.

Відповідно до вимог статей 8 і 16 Закону України «Про соціальні послуги» [94] соціальні послуги підлягали ліцензуванню: «недержавні суб'єкти, що бажають надавати соціальні послуги на професійній основі... надають їх на підставі ліцензії» (ст. 8); «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню» (ст. 16). Утім наприкінці 2009 року з метою

спрощення умов ведення бізнесу в Україні в Закон [94] було внесено зміни, відповідно до яких статті 8 та 16 виключено, оскільки вони не відповідали державній політиці у сфері ліцензування. Відповідно до вимог українського законодавства соціальні послуги не мають підлягати ліцензуванню. Поясненням цього є те, що ліцензування, як вид контролю в сфері соціальних послуг, не спрямоване на беззаперечний і прямий захист прав, законних інтересів, життя і здоров'я громадян, охорону довкілля та забезпечення безпеки держави.

Запровадити ліцензування в систему соціальних послуг, в тому числі в систему зайнятості, неможливо через причину не впровадження в практику, а в деяких випадках за відсутності державних стандартів соціальних послуг, іншого інструменту, який залишається неврегульованим на правовому рівні та не введений поки що в дію. Іншими словами, ліцензуванню соціальних послуг в системі зайнятості має передувати розроблення та впровадження державних стандартів таких послуг, що мають визначити мінімальні вимоги надання таких послуг і прийнятну їх якість, відповідно до яких і має здійснюватися ліцензування.

Стандарт соціальної послуги в системі зайнятості – це опис змісту, ознак, загальні принципи, характеристики та обсяги послуги, правил і вимог до процесу (процедури) її надання, які затверджено відповідним нормативно-правовим актом. Стандарти соціальних послуг мають гарантувати дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, незалежно від форми їхньої власності, мінімальних (обов'язкових) показників якості. Держава повинна встановити відповідні стандарти, які мають визначити мінімальні вимоги надання соціальних послуг безробітним та прийнятну їх якість, відповідно до яких і повинна здійснюватися ліцензування.

Стандартизація соціальних послуг системи зайнятості – це спільна діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що надають соціальні послуги безробітним, яка спрямована на впорядкування процесу надання соціальних послуг, досягнення та дотримання встановленого рівня їх якості шляхом встановлення норм, вимог і положень для їх використання в ході реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг.

Стандартизація соціальних послуг в системі зайнятості – це: державно-управлінський інструмент забезпечення прав отри-

мувачів соціальних послуг¹; інструмент перевірки та оцінки якості соціальних послуг суб'єктів, що їх надають; передумова для підвищення рівня якості соціальних послуг, розвитку відповідного ринку, стимулювання на ньому конкуренції та ін.

Державно-громадське міжсекторальне співробітництво в системі зайнятості – це визначена нормативно-правовим документом система суспільного діалогу та взаємодії, яка базується на зобов'язаннях, що мають юридичну силу, неформально досягнутих угодах, робочих відносинах співробітництва, планах дій, узгоджених низкою організацій. Підставою для міжсекторального співробітництва є широкий спектр формально закріплених у правових актах угод, в яких визначено відповідні програми, політику та завдання щодо надання соціальних послуг, розподілено відповідальність, ресурси, ризики та прибутки на певний період часу [83, с. 37].

Державне управління соціальними послугами в системі зайнятості базується на інформаційних потоках (зібраних вихідних та оброблених кінцевих даних), які є підґрунтям для прийняття управлінських рішень у цій системі. Під інформацією про соціальні послуги розуміють будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі щодо наявності, обсягів, порядку та умов отримання тих чи інших соціальних послуг [91].

Інформаційний механізм державного управління з надання соціальних послуг в системі зайнятості – це сукупність технологій, методів, способів збирання, обробки інформації, своєчасне та якісне її надання з метою ефективного функціонування такої системи. Інформаційний механізм складається з певних послідовних процесів, технологій, практичних заходів, за допомогою яких органи державної влади цілеспрямовано впливають на систему зайнятості на надання соціальних допомог та послуг безробітним. За своєю значущістю та важливістю його слід розглядати на рівні з такими механізмами як: фінансовий, кадровий, нормативно-правовий та ін. Інформаційне забезпечення системи зайнятості з надання соціальних послуг безробітним можна визначити як діяльність Державної служби зайнятості та Центрів зайнятості,

¹ Отримувач соціальних послуг – фізична особа (безробітний), що перебуває у складних життєвих обставинах та якій безпосередньо надаються соціальні послуги.

пов'язану з інформуванням громадськості про соціальні допомоги та послуги безробітним, що надаються, формуванням певної громадської думки, отриманням зворотного зв'язку щодо якості, ефективності їх надання.

Важливою складовою інформаційного механізму системи зайнятості з надання соціальних допомог та послуг безробітним є державно-громадське консультування з питань надання соціальних послуг. Сутність цього інструменту полягає в налагодженні та постійній підтримці зв'язків з зацікавленими сторонами, партнерами, роботодавцями, державними, комунальними, громадськими та приватними суб'єктами, що надають такі послуги, а також створенні внутрішньої системи управлінських комунікацій і менеджменту інформаційними потоками. До цього виду консультування можна віднести такі види комунікації [18, с. 193]: усна (конференції, прес-конференції, семінари, збори соціальних працівників, дискусії, круглі столи, тренінги, особисті зустрічі та ін.); письмова (прес-релізи, брошури, буклети, опубліковані статті тощо); ЗМІ (теле- та радіопрограми, відеофільми, інформаційні відеоролики, соціальна реклама та ін.); сучасні інформаційно-телекомунікаційні технології (Інтернет, мобільні телефони, смс-повідомлення, відеоконференції тощо).

Кадровий механізм – державно-управлінський механізм, який детермінує ефективність і якість надання соціальних послуг в системі зайнятості. Під кадровим механізмом системи зайнятості автор пропонує розуміти здійснювану відповідними уповноваженими суб'єктами впорядковану управлінську діяльність, яку спрямовано на безперервне виконання функцій, пов'язаних з пошуком, добором та розстановкою кадрів, їх розвитком (оцінка, контроль, професійне навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та ін.), правовим регулюванням і стимулюванням їх трудової діяльності, наданням правового захисту.

Забезпечення системи зайнятості з надання соціальних послуг безробітним кваліфікованими кадрами, зокрема питання підготовки фахових соціальних працівників для надання соціальних послуг відповідних стандартів, залишається вкрай гострою проблемою. Так, центри зайнятості, соціальні служби в Україні укомплектовані фахівцями на 60-70 %, багато з яких не має відповідної фахової освіти, професійної підготовки, визначених нормативними документами [50]. А спеціалісти, які отримали

відповідну фахову освіту та працевлаштовані в системі надання соціальних послуг, зазвичай, не залишаються в ній працювати на тривалий час. Тобто системі надання соціальних послуг притаманний високий рівень плинності кадрів. Причинами цього є вкрай низький рівень заробітної плати, складність роботи та соціально-побутові умови проживання соціальних працівників у сільській місцевості. Як відомо, фінансування оплати праці соціальних працівників здійснюється за залишковим принципом, що продовжує діяти у вітчизняній системі соціального захисту ще з радянських часів. Зрозуміло, що низькі зарплати, нівелювання статусу соціальних працівників та інших фахівців, які надають соціальні послуги в системі зайнятості, негативно впливають на рівень кваліфікації кадрів і призводить до їх відтоку – в Україні має місце тенденція збільшення зовнішньої трудової міграції – їх виїзду на роботу в зарубіжні країни з більшою в кілька разів заробітною платою та комфортнішими умовами праці.

Науково-прикладний та освітній механізми державного управління в системі зайнятості з надання соціальних послуг. Базою для реформ, інновацій в системі зайнятості з надання соціальних послуг безробітним є науково-прикладний механізм. Становлення, ефективне функціонування сучасної системи зайнятості та надання соціальних послуг безробітним означає широке та наскрізне впровадження інновацій, нововведень у практичну діяльність Державної служби зайнятості України та її регіональних структурних підрозділів. Європейські моделі надання соціальних послуг базуються на результатах науково-дослідної діяльності, науково-прикладних розробках та широкому впровадженні нових технологій у систему зайнятості, у діяльність профільного міністерства, його підрозділів та центрів зайнятості.

На підставі результатів термінологічного аналізу науково-енциклопедичної літератури [43, с. 180] встановлено, що науково-прикладний механізм державного управління системою зайнятості – це наукова діяльність, спрямована на дослідження явищ, процесів на ринку праці, складних життєвих обставин людей, що втратили роботу з метою напрацювання нових знань, форм, методів і засобів, які можуть застосовуватись у практичній діяльності Державної служби зайнятості України, центрах зайнятості, соціальних службах тощо, для удосконалення управління системою зайнятості. Науково-прикладна діяльність базується на здійсненні ґрунтовного аналізу теоретичних, методологічних

і практичних засад, форм та методів управлінського впливу держави на систему зайнятості, пізнання, встановлення закономірностей побудови і функціонування управління державною цією системою.

У наукових дослідженнях повинні вивчатися природа, закони, принципи й тенденції державного управління системою зайнятості та соціальними послугами, які надаються безробітним, у тому числі з працевлаштування, проблеми, що супроводжують цей процес, а на базі отриманих результатів – розроблятися основні підходи, методи й технології розв’язання цих проблем. Науково-інноваційна діяльність має поширюватися і на науково-професійну підготовку топ-менеджерів, соціальних працівників – фахівців, здатних ефективно, якісно та вчасно виконувати поставлені перед ними завдання, творчо вирішувати проблеми, що виникають в ході їх професійної діяльності в системі зайнятості.

Освітній механізм державного управління системою зайнятості – сукупність державно-управлінських принципів, форм і методів впливу на професійні навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та атестацію фахівців системи зайнятості. Освітній механізм державного управління системою зайнятості реалізується на базі тісної співпраці Мінекономіки, Мінсоцполітики, Міністерства освіти та науки України і безпосередньо в центрах зайнятості, в які направляються фахівці з відповідною професійною підготовкою. Зрозуміло, що невідповідна або неналежного рівня професійна підготовка фахівців, діяльність яких пов’язана з наданням соціальних послуг безробітним та їх працевлаштуванням, значною мірою знижує рівні ефективності та якості таких послуг. А відтак, питання розроблення відповідного пакету навчальних документів, зокрема компетентності та спеціалізації для професійної підготовки фахівців у вищих навчальних закладах для системи зайнятості, є однією з найактуальніших проблем.

1.3. Сучасні зарубіжні моделі децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення

Боротьба з безробіттям і підвищення життєвого рівня населення є головною метою діяльності усіх без виключення урядів сучасних країн. Особливо гостро дане завдання стоїть у країнах постсоціалістичного табору, оскільки основна частина інструментів державного регулювання зайнятості населення були успадко-

вані ними ще з часів СРСР. Ринок праці у таких країнах залишається найбільш консервативним елементом економічної системи. Зважаючи на це, у більшості з пострадянських країн упродовж останніх десятиліть, відбувалась лише адаптація ключових норм регулювання зайнятості до потреб сьогодення.

Відсутність ефективних механізмів надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення спонукає до пошуку шляхів реформування даної системи в Україні, які базувалися б на використанні інноваційного зарубіжного досвіду. Зокрема, основною тенденцією останніх десятиліть, зумовленою стрімким науково-технічним прогресом, є розвиток нових форм функціонування ринків праці, які базуються на засадах децентралізації та економічної й організаційно-виробничої гнучкості.

У більшості розвинених країн Заходу спостерігається стійка тенденція до поєднання державного макроекономічного регулювання з регулюванням на мікрорівні. На практиці цей принцип було втілено в ході здійснення децентралізації механізму регулювання ринку праці і передавання відповідних функцій планування органам місцевої влади. Зокрема, державна політика, переважно, базується на створенні у відсталому регіоні сприятливих економічних умов для залучення і функціонування приватного капіталу за допомогою податкових пільг. Держава бере на себе зобов'язання сприяти розвитку інфраструктури, організації центрів перепідготовки робочої сили. Реалізація ж регіональної політики покладається на місцеві органи влади. Зокрема, поширеною є практика, згідно з якою регіони країни фінансують власні програми професійного навчання і створення нових робочих місць [29, с. 121, 122].

З іншого боку, децентралізація надання соціальних послуг загалом та механізмів регулювання ринку праці зокрема передбачає делегування даних функцій не лише органам місцевої влади, але й недержавним організаціям. У багатьох сучасних країнах заходу рівноправними партнерами у цьому процесі виступають профспілки, підприємці та їх об'єднання, а також недержавні громадські організації. У прийнятті рішень на місцях велику роль відіграють місцеві консультативні ради.

Упродовж другої половини XX ст. у зарубіжних країнах було вироблено й успішно апробовано власні національні моделі регулювання ринку праці, в яких відображено різний ступінь децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості на-

селення. На формування даних моделей впливають такі системні чинники, як надання переваги проведенню активної чи пасивної політики зайнятості; ступінь централізації ринку праці та законодавства з питань зайнятості; участь у вирішенні проблемних аспектів профспілок, організацій роботодавців тощо [29, с. 122].

Найбільш поширеними сучасними моделями регулювання ринку праці є скандинавська (соціально-демократична), континентально-європейська (консервативна), ліберальна (англосаксонська) та патерналістська (японська). Відповідно до зазначених моделей у кожній країні застосовується власний унікальний комплекс методів регулювання зайнятості.

Для першої моделі, яка базується на досвіді скандинавських країн (насамперед Швеції), характерними є прагнення досягти повної зайнятості працездатного населення, надання соціальних гарантій населенню та забезпечення рівних можливостей для досягнення благополуччя. Континентально-європейська модель, характерна для більшості розвинених країн Західної Європи (Німеччини, Швейцарії, Австрії, Франції, Бельгії), базується на прагненні підтримувати високий рівень зайнятості при підвищенні ефективності праці [58, с. 111-112].

Ліберальна (або англосаксонська) модель регулювання зайнятості й ринку праці базується, у перш чергу, на досвіді Великобританії, США та Канади. В основу цієї моделі покладено принципи індивідуалізму, обмеженого впливу держави та конкуренції, а також простежується визначена законодавчо рівність роботодавців та найманих працівників, робиться акцент на якісні характеристики робочої сили [9, с. 18].

Регулювання зайнятості у країнах із ліберальною моделлю базується на таких складових, як: державні підприємства, які здійснюють найм робочої сили; фінансово-кредитна політика, яка виступає інструментом регулювання попиту на робочу силу; безпосереднє регулювання зайнятості на основі існуючої системи законодавства [29, с. 123].

Відмінною рисою даної моделі є значні регулюючі функції ринку при мінімальному втручанні держави в поєднанні з розвинутою системою приватної благодійності. Класичним прикладом цьому є досвід Великобританії, у якій ще за часів перебування при владі Маргарет Тетчер було вжито заходів з переведення соціальної політики на комерційну основу в поєднанні зі скорочен-

ням державних видатків на соціальну сферу. З цією метою урядом здійснювалося роздержавлення, приватизація та створення ринку сфери соціальних послуг, залучення на контрактній основі недержавних організацій до їх надання [49].

Відтак, у Великобританії та США ринок праці й законодавство з питань зайнятості та соціального забезпечення характеризується значним ступенем децентралізації. У США цьому сприяє федеративний устрій країни та наявність у кожному штаті власного законодавства щодо зайнятості та безробіття [37, с. 44].

Відповідно, у наданні соціальних послуг висока частка належить не державним органам, а приватним підприємствам й громадським організаціям. Держава, таким чином, делегує частину своїх повноважень у сфері зайнятості населення іншим суб'єктам ринку праці (роботодавцям, профспілкам, посередникам у процесі працевлаштування), залишаючи за собою регулюючі та контролюючі функції. Регулюючі функції держави реалізуються через здійснення широкомасштабних заходів зі створення нових додаткових робочих місць, заходів з перерозподілу трудових навантажень, а також зі збереження робочих місць, зокрема шляхом націоналізації підприємств у разі виникнення такої потреби [29, с. 123].

Таким чином, державна політика зайнятості в країнах із ліберальною моделлю регулювання ринку праці має переважно пасивний характер. Це проявляється й у тому, що держава надає адресну допомогу лише найбільш уразливим категоріям населення. Відсутність активної державної політики зайнятості зумовлює значну географічну й професійну мобільність робітників, а також відносно високий рівень безробіття у більшості таких країн. Для прикладу, лише у США близько 10% робітників змінюють свою професію протягом року [58, с. 111]. При цьому варто зазначити, що щороку в цій країні з'являється понад 600 тис. нових підприємств, які створюють додаткові робочі місця. Таким чином, економіка США володіє потужним комерційним потенціалом у створенні нових робочих місць навіть за мінімальної підтримки держави [29, с. 122].

Делегування функцій у сфері зайнятості населення є можливим лише за умови наявності в країні розвиненої інституційної основи ринку праці. Розгалужені економічні інститути в поєднанні з високим рівнем соціального захисту є характерною рисою більшості розвинених країн світу [9, с. 19]. Наприклад, розгалужена мережа напівурядових організацій, які працюють у сфері

зайнятості населення, функціонує в інституційній системі регулювання економіки й соціальних відносин Великобританії. Поряд із державними службами в цій країні активно діють приватні структури, такі як кадрові агентства. Їх діяльність є спеціалізованою і базується на системі ліцензування й контролю за основною діяльністю [58, с. 112; 82, с. 836]. Подібна система функціонує у США, де активно діє не лише державна служба зайнятості, але й численні приватні спеціалізовані бюро найму, які мають у своєму розпорядженні всі необхідні дані про працівників різного роду професій, що сприяє більшій інформатизації процесу регулювання зайнятості [29, с. 123].

У США приватні агентства, а також спеціальні центри профорієнтації при коледжах та університетах здійснюють важливий вплив на регулювання ринку праці. У цілому при міністерстві США створено 1200 державних центрів профорієнтації та профвідбору, через які щорічно проходить понад 1 млн підлітків. Ефективна діяльність таких центрів знижує затрати на підготовку спеціалістів на 30-40%, а кожен долар, вкладений у розробку тестів професійного відбору, створює економічний ефект в одну тисячу доларів [58, с. 111].

Досвід країн із ліберальною моделлю регулювання ринку праці показує, що ефективній політиці у сфері зайнятості населення сприяє впровадження дієвих механізмів соціальної підтримки громадян, при яких втручання держави зводиться до мінімуму. Серед них – розвиток систем страхування, підвищення ролі власних коштів в оплаті соціальних послуг, зростання ролі профспілок як посередника у вирішенні спірних питань з приводу соціального захисту між підприємцями й найманими робітниками. Наявність сильних профспілкових об'єднань позитивно впливає на становище робітників, сприяє встановленню високого розміру заробітної плати.

Значна кількість програм соціальної допомоги, у тому числі й людям з числа безробітних, у країнах із ліберальною моделлю останнім часом також виконуються на рівні органів місцевої влади. Законодавча система Англії надає органам місцевої влади значні повноваження у цій сфері, а також з метою розвитку регіональних ринків праці забезпечує можливість місцевим органам влади заохочувати підприємницьку ініціативу. Однак такий підхід потребує серйозного організаційно-інституційного впорядкування. У США, для прикладу, програми соціальної допомоги на рівні органів місцевої влади діють доволі розрізнено й не мають

вигляду збалансованої та організованої системи, внаслідок чого страждає якість надання таких послуг [49].

Обрання моделі регулювання ринку праці значною мірою залежить від особливостей розвитку національної економіки та специфіки функціонування демократичної публічної влади кожної окремо взятої країни. Доволі часто особливості в наданні соціальних послуг існують навіть у різних регіонах однієї й тієї ж країни, що є характерним, наприклад, для Великої Британії [10, с. 18].

Загалом, як зазначають дослідники, ліберальна модель регулювання ринку праці є більш мобільною, виступає стимулюючим фактором для економічної активності підприємств. Однак вона є ефективною в умовах економічної стабільності та підйому й виявляється недостатньо ефективною в умовах кризи, спаду чи при вимушеному скороченні виробництва. В таких обставинах неминучим стає урізання соціальних програм, що призводить до значного погіршення становища багатьох соціальних груп [58, с. 112].

Зважаючи на вищезазначене, варто відмітити, що для пострадянських країн, у тому числі й України, ідея децентралізації надання послуг у сфері зайнятості населення на принципах ліберальної моделі регулювання ринку праці, є відносно інноваційною. Це зумовлено тим, що люди в таких країнах звикли у всьому покладатись на державні гарантії соціального захисту, в основі яких лежить встановлена державою система пільг, яка, до того ж, носить здебільшого компенсаторний характер.

Серед існуючих моделей надання соціальних послуг із найбільш розвиненою формою держави благополуччя найчастіше ототожнюють шведську, або соціал-демократичну. Основні її риси втілено у більшості скандинавських країн (Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії), а також у Нідерландах та Швейцарії. У цих державах поняття «соціального захисту» трансформоване в поняття «соціального добробуту», а в конституціях Норвегії, Швеції та Швейцарії широко вживається категорія «держава добробуту» [66, с. 104].

Спільними для скандинавських країн є наявність розвинених механізмів регулювання ринку праці на основі дотримання принципів соціального діалогу та соціального партнерства. Ще однією відмінною рисою соціал-демократичної моделі є значна роль держави, яка в питаннях соціального захисту населення орієнтується на підтримку суспільних груп зі слабкою позицією на ринку праці [52, с. 11].

Однією з основних рис шведської моделі є націленість державної політики у сфері зайнятості на підтримку стратегії «робота для всіх». Для досягнення цієї мети держава здійснює активну політику зайнятості, надаючи субсидії підприємствам на утримання неконкурентоздатних працівників, або ж надає цій категорії осіб робочі місця в державному секторі. Державна політика також спрямована на підтримку зайнятості в неефективних сферах економіки, які забезпечують соціально необхідні послуги. Ці та інші заходи сприяють збереженню впродовж тривалого часу низького рівня безробіття, яке становить менше 2 % працездатного населення [37, с. 44, 45; 5].

Одним із шляхів регулювання ринку праці у Швеції є активна політика, спрямована на якнайшвидше повернення безробітних до нормальної трудової діяльності. З цією метою уряд реалізовує широкий комплекс заходів, які мають профорієнтаційний характер. Здійснюється також перекваліфікація робочої сили, надається допомога в отриманні професійної підготовки працівників тощо. Організацію профпідготовки та перепідготовки кадрів забезпечує не лише держава – до спільної участі залучаються також підприємства, стажування на яких дозволяє отримати потрібні для успішного подальшого працевлаштування знання та навички. Різними формами навчання й перекваліфікації у Швеції постійно охоплено до 35 % дорослого населення країни [37, с. 45].

З метою ефективного регіонального розвитку та якнайшвидшого повернення безробітних до трудової діяльності кадри, які пройшли перепідготовку, можуть отримати спеціальні субсидії для переїзду до регіонів з незадоволеним попитом на робочу силу для спеціалістів відповідного профілю [66, с. 106]. Цим досягається, по-перше, пом'якшення регіональних диспропорцій попиту-пропозиції робочої сили, зниження структурного безробіття. По-друге, така державна політика сприяє забезпеченню кадрами районів, що розвиваються [29, с. 122]. Важливу роль у цьому процесі відіграє функціонування комп'ютерних банків даних про вакантні місця, які наявні у різних регіонах країни.

Надання пріоритету заходам у сфері підготовки та перепідготовки кадрів у поєднанні зі стимулюванням внутрішньої трудової мобільності населення дає позитивний економічний ефект, адже даний комплекс заходів сприяє якнайшвидшому поверненню безробітних до нормальної трудової діяльності, що, своєю чергою, мінімізує державні витрати на допомогу з безробіття. Лише 10 % витрат, спрямованих на регулювання ринку праці,

уряд Швеції виділяє на компенсацію в разі безробіття. Її отримують лише ті безробітні, яким служби зайнятості на даний момент з об'єктивних причин не можуть запропонувати роботу. Основна частина коштів витрачається на здійснення професійної підготовки й перепідготовки безробітних, на створення нових робочих місць, забезпечення населення інформаційними послугами про вакантні місця у різних регіонах країни. Шляхом надання державних кредитів та субсидій заохочується також розвиток дрібного підприємництва. У цілому витрати шведського уряду на соціальний захист населення є одними з найбільших у світі. Зокрема, на здійснення активної політики на ринку праці у Швеції з державного бюджету виділяють 3 % ВВП й 7 % бюджетних коштів. Для порівняння, стільки ж у цій країні виділяють на потреби оборони.

Важливою складовою шведської моделі є попередження безробіття, а не боротьба з його наслідками. У контексті реалізації цього принципу особлива увага приділяється розробці заходів, спрямованих на створення нових робочих місць, у першу чергу в державному секторі економіки. Загалом, на стимулювання зайнятості витрачається до 90 % витрат, спрямованих на регулювання ринку праці [66, с. 104, 106].

Для країн зі шведською моделлю соціального захисту характерною є наявність сильних об'єднань роботодавців і профспілок, трудові відносини між якими контролюються державою й регулюються на загальнонаціональному рівні шляхом встановлення тарифних ставок, визначення загальних вимог до укладення колективних договорів. Саме профспілковими економістами ще на початку 1950-х років було представлено основні положення шведської моделі соціального захисту. Впродовж десятиліть, перебуваючи при владі, шведські соціал-демократи тісно співпрацювали з Центральним об'єднанням профспілок Швеції, що стало запорукою реформаторського робітничого руху в цій країні [133].

Економічною основою даної моделі є також високий рівень перерозподілу державою частини прибутків через податкову систему й державний сектор для підвищення рівня життя народу, але без впливу на основи виробництва [49].

Отже, шведська модель соціального захисту населення від безробіття на сьогодні є однією з найбільш ефективних, а досвід Швеції у сфері боротьби з безробіттям є взірцевим для діяльності урядів багатьох країн світу.

У Німеччині, Австрії, Італії, Голландії, Бельгії та багатьох інших країнах континентальної Європи домінуючою є консервативна модель децентралізації надання соціальних послуг. Обов'язковою передумовою її ефективного функціонування є високоорганізоване суспільство з розвиненою системою правового регулювання соціальних відносин та ринковою економікою, орієнтованою на реалізацію принципів соціального добробуту.

В основі консервативної моделі надання соціальних послуг лежить встановлення колективної відповідальності у процесі розв'язання соціальних проблем. Важливим механізмом, на якому базується дана модель, є розвинена система страхового захисту населення. При цьому страхові каси функціонують під спільним контролем профспілок та роботодавців на основі правового регулювання, яке забезпечує держава. Таким чином, важливим інструментом соціального захисту населення від безробіття у більшості країн континентальної Європи виступає тісна співпраця між ключовими сторонами соціального партнерства: державою, роботодавцями та впливовими профспілками, які виражають інтереси найманих працівників. Зважаючи на вищезазначене, розмір соціальної допомоги у більшості країн із консервативною моделлю соціального захисту населення перебуває у пропорційній залежності від трудових доходів і розмірів відрахувань на страхові платежі, а бюджетні відрахування на соціальні заходи у них приблизно дорівнюють страховим внескам працівників і роботодавців [49].

У цілому країни з консервативною моделлю на програми соціального захисту, зазвичай, витрачають значні кошти. При цьому роль держави у даному питанні є достатньо вагомою, оскільки в її руках перебувають основні важелі перерозподілу коштів, призначених на соціальний захист населення. Щоправда, у разі настання економічних криз видатки на соціальні програми істотно скорочуються [49].

У більшості країн континентальної Європи, як і у скандинавських країнах, першочергова увага приділяється питанням регулювання зайнятості населення. Основну відповідальність за стан на ринку праці тут також несе держава. Зокрема, варто відмітити прагнення урядів більшості європейських країн до скорочення безробіття шляхом створення нових робочих місць. З цією метою реалізуються спеціальні активні програми зайнятості. У Франції, для прикладу, запроваджено програму «Нові послуги –

нові робочі місця», яка передбачає компенсацію державою до 80% затрат підприємствам на створення нових робочих місць для молоді [58, с. 112].

Активна політика у сфері зайнятості реалізується також у Німеччині. Окрім заохочення виробників створювати нові робочі місця, держава в цій країні з метою збереження робочих місць надає пільги підприємствам, які утримуються від масових скорочень працівників. А на базі підприємств-банкрутів за фінансової підтримки держави створюються кооперативи, куди працевлаштовують безробітних, які не мають навиків в організації бізнесу [58, с. 112].

Варто зазначити, що у багатьох країнах Європи питання регулювання зайнятості населення перебуває не лише у компетенції органів центральної влади. Наприклад, у Франції значні повноваження у даній сфері покладено на місцеві органи влади, або ж вирішуються на галузевому рівні [52, с. 12]. Поряд із тим, у Японії, яка представляє патерналістську модель ринку праці, система трудових відносин і функціонування механізмів інфраструктури ринку праці зосереджена, на рівні підприємств. Японські підприємства, розбудовуючи свою кадрову політику на принципі т. зв. «пожиттєвого найму», забезпечують постійним працівникам гарантії зайнятості, повністю формують кваліфікацію працівників, приводять професійно-кваліфікаційний склад кадрів у відповідність зі структурою робочих місць, розвитком техніки і технології, забезпечують переміщення працівників у плановому порядку на нові робочі місця з метою розширення професійного профілю й готовності до внутрішньофірмової мобільності тощо.

Японський ринок праці меншою мірою сприяє безробіттю, ніж американський, оскільки в разі скорочення виробництва на японському ринку праці або переміщують працівників на інші робочі місця всередині підприємства, або скорочують тривалість робочого часу. За потреби адміністрація фірм забезпечує своїм працівникам необхідну професійну перепідготовку. При цьому керівництво фірм намагається уникати масових звільнень робітників, як це роблять американські фірми, вважаючи, що звільнення працівників у разі скорочення виробництва і набір нових у період економічної активності обійдеться значно дорожче [37, с. 43-44].

Для японського ринку праці притаманне першочергове прийняття на роботу молоді. З іншого боку, людей, які досягли похилого віку, примусово звільняють [58, с. 113].

Незважаючи на всі переваги японської моделі децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, фахівці зазначають, що така модель може бути ефективною лише за умов реалізації у специфічному ментальному середовищі, з урахуванням національних, культурних та історичних традицій соціального життя.

Для України, як і для більшості інших країн постсоціалістичного табору, характерною є т. зв. транзитивна (або перехідна) модель соціальної політики й успадкований з радянських часів централізований підхід до надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення. В основі соціальної політики таких країн лежить законодавчо закріплений, гарантований кожному громадянину мінімум соціальних благ. Однак головним недоліком країн із транзитивною моделлю соціальної політики є те, що з різних причин державне регулювання економіки у них так і не призвело до набуття нею соціально орієнтованих рис.

З часів розпаду СРСР як в Україні, так і в інших державах постсоціалістичного табору, спостерігаються стійкі тенденції переходу до ринкової економіки та основ капіталістичного розвитку. Для більшості з них взірцем у цьому процесі виступає досвід найбільш розвинених країн Заходу. Однак, якщо тенденцією останніх років на Заході є процеси надання соціальних послуг на ринку праці на основі децентралізованого підходу, то для більшості країн Східної Європи, у тому числі України, Білорусі, Російської Федерації тощо все ще зберігається значна регулююча роль держави у процесі надання соціальних послуг населенню. Це зумовлено як історичними обставинами, зокрема тривалим розвитком в умовах жорсткого державного контролю усіх сфер життя суспільства, так і специфікою мислення переважної більшості людей, яка виробилася впродовж життя багатьох поколінь в умовах тоталітарного режиму.

Зважаючи на вищезазначене, у процесі пошуку прийнятної моделі надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення у країнах із транзитивною моделлю соціальної політики певний інтерес викликає не лише досвід реалізації цього процесу на основі децентралізації, як це спостерігається у більшості країн Заходу. Певний інтерес викликає також досвід країн, у яких провідна роль у системі надання соціальних гарантій відводиться регулюючій ролі держави. Тут у пригоді може стати врахування окремих

аспектів досвіду країн із соціально-демократичною або патерналістською системами соціальної політики.

На сучасному етапі перешкодами на шляху реалізації ефективної соціальної політики в таких країнах є вплив кваліфікованих фахівців і негативні тенденції у сфері людського потенціалу, дезінтеграція суспільства й виникнення загрози загострення класових конфліктів, руйнування основ соціальної стабільності [49].

Враховуючи вищезазначене, варто також відмітити, що всі без винятку зарубіжні країни, навіть зі спільними моделями децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, відрізняються між собою за показниками рівня безробіття, середньої заробітної плати, а також різними підходами до виплат по безробіттю [52, с. 12]. Принципові відмінності розглянутих зарубіжних моделей від української полягають у застосуванні різних підходів до розподілу коштів на активні й пасивні заходи політики зайнятості, а також у відмінності законодавчого забезпечення гарантій з працевлаштування [29, с. 123]. Більшість із цих відмінностей зумовлені національними традиціями, специфікою та рівнем розвитку економіки кожної окремо взятої країни [52, с. 12].

Таким чином, зарубіжний досвід впровадження різноманітних моделей децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення може стати корисним для України. Однак слід зазначити, що механічний експорт будь-якого, навіть найбільш успішного, зарубіжного досвіду соціального захисту на чужий ґрунт не гарантує автоматичного успіху. Будь-яка модель соціального захисту є успішною в кожній конкретно взятій країні тоді, коли враховує її національні традиції, рівень соціально-економічного розвитку, особливості інституційної структури тощо. Саме тому спроби механічного перенесення будь-якої з вище розглянутих моделей соціального захисту населення від безробіття на український ґрунт, швидше за все, не дадуть очікуваного позитивного результату, адже однією з основоположних умов ефективного функціонування цієї системи є високий рівень соціально-економічного розвитку країни, наявність відповідних фінансових, організаційних, нормативно-правових і технічних ресурсів.

При цьому варто наголосити на важливості врахування окремих позитивних напрацювань світового досвіду соціального захисту населення від безробіття, екстраполюючи їх на вітчизняні умови з оглядом на власні традиції та економічні можливості. На

нашу думку, в основу найбільш оптимальної для України моделі соціального захисту населення від безробіття має бути покладене гармонійне поєднання стимулювання індивідуальних досягнень у праці та соціальних гарантій з боку держави. Така модель сприятиме забезпеченню рівною мірою економічного добробуту та соціального консенсусу й відображатиме специфіку соціально-економічного та культурно-історичного розвитку України.

Доцільним видається й запозичення таких складових шведської моделі соціального захисту населення від безробіття, як активна політика на ринку праці, яка включає здійснення перепідготовки безробітних та повернення їх до праці, у тому числі шляхом надання субсидій для переїзду працівників із районів з високим рівнем безробіття у райони, де є незадоволений попит на робочу силу. Позитивний ефект має дати також впровадження передового досвіду Великобританії з розбудови системи надання соціальних послуг шляхом запровадження системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контракування державних і недержавних надавачів таких послуг. Перспективним є також запозичення досвіду активної політики зайнятості країн із консервативною моделлю соціального захисту. Зокрема, впровадження досвіду Франції та Німеччини щодо виділення субсидій підприємствам, які створюють нові робочі місця, сприятиме розвитку виробництва конкурентоспроможної продукції, а також за рахунок скорочення безробіття сприятиме зниженню соціальної напруги в суспільстві. Запозичення і впровадження подібного передового зарубіжного досвіду сприятиме формуванню гнучкої моделі вітчизняного ринку праці, заснованого на гармонійному поєднанні стимулювання індивідуальних досягнень у праці та соціальних гарантій з боку держави.

1.4. Людський потенціал у контексті дослідження децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення

Одним із пріоритетних завдань, яке постає в методологічному та практико-прикладному відношенні в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення є раціональне використання людського потенціалу, що тим самим артикулює

новітнє ціннісно-сміслове його призначення. Така новітня цінність людського потенціалу в постмодерний період суспільного розвитку зумовлює необхідність детального аналізу його сутності, систематизацію різних дослідницьких концепцій та підходів у межах світової наукової спадщини та вітчизняного конструкту обґрунтування даної проблематики. Артикуляція теоретико-методологічного змісту поняття людського потенціалу передбачає аналіз генези його становлення та обґрунтування його сутності виходячи з урахування різних ментальних факторів, які впливають на визначення.

Значний інтерес у контексті з'ясування сутності цих понять та артикулювання їх змістовного наповнення становить визначення понять «капітал» та «людський капітал». Становлення даної дослідницької традиції щодо такого контексту ідентифікації даної проблематики походить з кінця ХХ століття, коли сформулювалось «матеріально-речове» трактування поняття капітал «сировина, засоби існування працівників, інструменти та інші засоби виробництва, включаючи предмети використання працівників, оскільки жодне виробництво неможливе без відтворення робочої сили» [53, с. 134]. Капітал як методологічна категорія виникає в певних історичних умовах, які передбачають відповідні інвестиції на реалізацію певних потреб. Дотримуючись даної логіки «людський капітал» методологічно не корелюється із загальним поняттям капітал, оскільки він визначає приналежність до людського потенціалу, який перебуває в умовах розвитку. Йдеться про людський, соціальний, інтелектуальний, символічний капітал, який забезпечує формування відповідних відносин, в межах яких формується вартість робочої сили.

Важливу теоретико-методологічну роль у даному відношенні відіграє теорія людського капіталу, яка заклала основу для обґрунтування змісту людського потенціалу. На думку Л. Туроу, об'єктивними передумовами розвитку теорії людського капіталу виступає дотримання загальнометодологічного уявлення щодо розвитку людини та процесів її соціалізації, конвертації її потенціалу у конкретний фактор доходу та досягання соціального добробуту. До такого переліку загальнометодологічних уявлень вчений відносить:

- уявлення про те, що кожен із суб'єктів забезпечення розвитку економічної системи виконує в ній функції виробництва, споживання та інвестування, розраховуючи на отримання адекватної віддачі від своїх вкладень в розвиток тих чи інших факторів виробництва;

- уявлення про те, що неоднорідність праці може істотно зростати в результаті навчання певної частини працівників;

- уявлення про те, що людські здібності належать до числа природно обмежених ресурсів виробництва, а тому володар унікальних здібностей вправі розраховувати на отримання диференціальної ренти;

- уявлення про необхідність вибору людиною найкращого варіанту своєї економічного поведінки в умовах обмеженості ресурсів і, перш за все, обмеженості сил і здібностей власного потенціалу особистості людей [214, с. 59].

Значний інтерес у даному контексті також становить концепція М. Блауга, який під людським капіталом запропонував розуміти «всезагально-конкретну форму людської життєдіяльності, яка асимілює попередні форми, – споживацьку та виробничу, які адекватні періодам привласненого та виробничого господарства, що здійснюється як підсумок історичного руху людського співтовариства відповідно до його сучасного стану» [14, с. 188]. Такий контекст дозволяє ідентифікувати людський капітал у процесі артикуляції його результативного призначення, яке полягає у конвертації відповідних інвестицій та здобутків людства, що включає потенціал його здоров'я, знань, навичок, здібностей та мотивацій, які забезпечують відповідний рівень відтворення суспільства. З огляду на це, людський капітал, сприяючи розвитку життєдіяльності суспільства, слугує зростанню ресурсного потенціалу конкретної людини. Враховуючи дану теоретичну конструкцію людського капіталу, доцільно його генезу розглядати крізь призму оцінення результативності відповідних інвестицій у розвиток відповідних знань, вмінь та навичок, які гарантують отримання нової якості прибутків від їх запровадження у процесах суспільної практики. Це безпосередньо свідчить про те, що належне використання людського потенціалу, за умови запровадження «правильних» методологічних принципів, дозволяє отримати нову якість суспільної життєдіяльності.

Однак, при цьому постає питання, наскільки у контексті ідентифікації змістовного наповнення «людського капіталу» вдається провести чітку лінію між його потенціалом та капіталом.

У межах теорії людського капіталу В. Петті було встановлено, що «багатство суспільства залежить від здатності людей до праці і характеру їх занять» [80, с. 131]. Це свідчить, що найбільшим багат-

ством у розвитку та життєдіяльності суспільства виступають набуті людством здібності у відповідних процесах їх соціалізації, які виступають у ролі засобів досягнення нових можливостей. До таких здібностей вчений безпосередньо відносить майстерність, енергію, наполегливість людей, відповідно до чого відбувається прогрес розвитку людства. Це свідчить, що у період розвитку теорії людського капіталу в середині ХХ століття, що характеризується переходом від індустріального до постіндустріального типу розвитку, відбувається зростання ролі високваліфікованої праці та інтелектуальних здібностей людини, як її органічної основи, на якій ґрунтується успішність соціально-економічного розвитку держави. Саме виходячи із цього, розвиток людського потенціалу переходить із рангу особистісної проблеми безпосередньо конкретного працівника чи його роботодавця і перетворюється на стратегічне завдання побудови держави загального добробуту. Такий контекст ідентифікації людського капіталу дозволяє під ними розуміти «нематеріальний актив», процес його набуття та пов'язані із цим витрати, що пов'язується із процесом віддачі, вигоди, результату його функціонування» [80, с. 145]. З огляду на це, розвиток певної системи поглядів на людський капітал пов'язується із об'єктивним запитом суспільства на підвищення його ресурсного потенціалу, що супроводжується зростанням рівня кваліфікованих ресурсів, на які покладається реалізація високоінтелектуальних функцій.

У розрізі дослідження децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на увагу заслуговує концепція Дж. Гелбрейта, відповідно до якої вченим сформульовано бачення першочерговості цінностей трудових навичок, як структурної складової зміцнення національного багатства. У підтвердження цього, розглядаючи людину, як джерело суспільного багатства, вчений вказав на необхідність розвитку її кваліфікаційної структури, яка і визначає змістовну основу людського капіталу. З огляду на це, артикуляція людини у ролі «кінцевої мети, завдяки якій і заради якої існує суспільство та динамізуються його процеси, увиразнюється необхідність якісного розвитку особистісних здібностей, які і формують загальний фонд держави» [21, с. 331]. Такий контекст ідентифікації людського капіталу свідчить про новітнє уявлення вченого щодо зміни місця людини у процесах соціально-економічного розвитку держави. Саме тому, методологічно виправданим у даному відношенні є бачення Дж. Гелбрейта, який вказав на необхідність стратегічного

ставлення держави до людського капіталу, що визначає її перспективне майбутнє. На його думку, «долар, вкладений в інтелект людини, часто приносить більший приріст національного доходу, ніж долар, вкладений в залізні дороги, дамби, машини та інші капітальні блага, а відтак саме освіта стає високопродуктивною формою капітальних вкладень для держави» [21, с. 340].

Певним запереченням до наведеної вище концепції слугує ідентифікація людського капіталу, запропонована в межах дослідницької групи вчених «трьох факторів виробництва», серед яких *Ф. Ліст, А. Маршалл, Дж. Мілль, В. Рошер, Г. Сіджуїк*, які наголосили на необхідності вилучення із категорії капіталу присутність людини, або її безпосередню участь у процесах суспільного розвитку. Сутність людського капіталу в даному відношенні розглядається крізь призму володіння людиною якісними характеристиками, набутими здібностями, які проявляються через трудовий процес життєдіяльності людини. А тому, в межах даної конструкції людського капіталу, вченими під ним розуміється «сукупність виробничих якостей працівника», якими він користується протягом певного періоду свого життя, конвертуючи їх на додатковий прибуток [124, с. 388].

У продовження до наведеної вище теоретичної конструкції «людський капітал» запропоновано цікаве бачення його змісту *Д. Норт*ом, який під ним розуміє «емоційний стан людини», відповідно до якого формуються знання, переконання та інститути, що створюються на основі відповідних переконань» [70, с. 44]. Відповідно до цього, на думку вченого, «кожна людина народжується з індивідуальним комплексом генів, що визначає її вроджений людський потенціал, а відтак набуті людиною цінні якості, які можуть бути посилені відповідними вкладеннями, і є людським капіталом» [70, с. 49]. Такий аспект визначення людського потенціалу розкриває його інструментальність як своєрідний засіб, відповідно до якого і завдяки якому відбувається формування і трансформація людського потенціалу.

Саме виходячи із цього, уявляється можливим чітко розмежувати поняття «людський капітал» та «людський потенціал». Ефектність такого розмежування лежить у площині індивідуального та зовнішнього впливу функціонування ресурсного простору людини. Якщо людський потенціал визначається виключно індивідуальною спроможністю людини змінити свій особистісний

простір, то людський капітал безпосередньо потребує залучення зовнішніх факторів до розвитку здібностей людини. На підтвердження цьому *Г. Беккер* вказав на доцільність залучення інвестицій у людину, які мають привести до формування її високого людського капіталу, серед яких «навчання, підготовка на виробництві, витрати на охорону здоров'я, міграцію та пошук інформації про ціни та прибутки» [11, с. 54]. Виходячи із цього, людський капітал вчений розглядає як сукупність похідних навичок, здібностей і знань, якими має володіти індивід для успішної реалізації соціальних функцій. Відповідно до цього людський капітал перетворюється на інструмент надання відповідних послуг, які забезпечують стабільну життєдіяльність суспільного розвитку. Згідно з таким теоретичним концептом вчений запропонував під людським капіталом розуміти «комплексне поєднання вроджених талантів і здібностей людини, і навичок, і знань, які вона набуває шляхом освіти і підготовки» [11, с. 61]. Це безпосередньо свідчить про те, що процес формування людського потенціалу регламентується на індивідуальному рівні життєдіяльності людини, коли процес формування людського капіталу завжди передбачає залучення ресурсного потенціалу суспільства та держави.

Відтворення людського потенціалу завжди передбачає «капіталізацію його творчого потенціалу», що передбачає формування нової бази відносин між людьми. Дотримуючись даної дослідницької логіки, Б. Кілі вказував на основні принципи ідентифікації теоретико-методологічних засад людського потенціалу, серед яких:

- встановлення фундаментального стійкого, повторюваного господарського циклу, який являє собою елементарну цілісність руху людського капіталу;

- кожен цикл є певним кругообігом – початок циклу є його потенційний результат, відповідно, результат циклу – це реалізований і отриманий розвиток початку;

- при цьому цикл-кругообіг повторюється раз за разом, але повторення не зводиться до копіювання циклів – кожен новий цикл є виток процесу сходження, який збагачує процес і просуває його; в результаті результат руху знову стає початком, тобто весь кругообіг повторюється, але на якісно іншому рівні;

- невинний характер загального руху означає, що відтворення стійке і збалансоване; навпаки, зупинка, розрив зв'язку між

циклами або фазами всередині одного циклу рівносильні втрати ресурсів, часу і порядку в русі людського капіталу [179, с. 37].

Важливу увагу доцільно приділити ідентифікації поняття людські ресурси як сполучній категорії забезпечення методологічної єдності між категоріями людський капітал та людський потенціал у контексті дослідження децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення. На особливу увагу в даному відношенні заслуговує концепція *М. Тахліна*, в межах якої «людський капітал» розглядається у ролі результуючого показника поєднання двох складових людського ресурсу та людського потенціалу, що виражається відповідною формулою» $LK = LP + LPI$: де LK – людський капітал; LP – людські ресурси; LPI – людський потенціал». Відповідно до даної дослідницької конструкції людські ресурси характеризують собою «сукупність людей», які, визначаючи відповідні показники економічного розвитку держави, «являють собою матеріальну субстанцію робочої сили (її живі носії), які володіють певними професійними навичками, знаннями та вміннями» [210, с. 44]. У даному відношенні людські ресурси характеризуються відповідними показниками, серед яких рівень морального та фізичного здоров'я громадян, їх духовний та культурний розвиток. Такий контекст закладає широкі методологічні підстави для ідентифікації термінологічного простору людського потенціалу.

На особливу увагу у контексті ідентифікації змісту людський потенціал заслуговує концепція *Т. Снайдера*, який під ним розуміє «сукупні можливості суспільства і держави, які визначають могутність країни вчора, сьогодні і завтра», а тому, на думку вченого, цілком обґрунтовано розглядати його «як здатність, можливість і потребу людей працювати в умовах постіндустріального суспільства» [205, с. 411]. З огляду на це ідентифікація ресурсних можливостей людини, виходячи із типології соціально-економічної та історичної формації, закладає ранжовану лінійку ідентифікації їх змістовного наповнення. Дотримуючись такої дослідницької логіки, вчений вказав на методологічні критерії ідентифікації людського капіталу та людського потенціалу. Відповідно до цього, людський капітал розглядається ним як «здатність людини до праці (залежить від сукупності вроджених здібностей і таланту, запасу здоров'я, набутих знань, досвіду і кваліфікації) і потреба в праці (залежить від системи її цінностей і переваг, мотивації, структури її інтересів і ступеня активності) відобра-

жають результиуючий показник її життєдіяльності» [205, с. 424]. Критеріальність відмінності між категоріями людський капітал та людський потенціал лежить у площині вроджених та набутих здібностей людини, щодо її реалізації в системі суспільних відносин. Відповідно до цього людський капітал розглядається як «набута властивість людини без самої людини спільно з іншими людьми», тоді коли людський потенціал розглядається виключно як вроджена властивість, яка задає ментальну практику життєдіяльності людини в сучасних умовах суспільного розвитку.

Методологічно ціннісною також є концепція *Х. Макґрайя*, в межах якої вчений звернув увагу на етапи розвитку людського капіталу, серед яких:

Формування: на першому етапі людина здобуває освіту, це базова стадія для розвитку людського капіталу, в процесі якої отримуються знання, вміння і навички, від чого залежить подальша діяльність людини, її місце в суспільстві і рівень її доходу (освіта є основною інвестицією в людський капітал, оскільки існує висока залежність між вартістю отриманої освіти і вартістю людського капіталу).

2 *Накопичення*, даний етап характеризує подальше накопичення людського капіталу, яке відбувається в процесі трудової діяльності, збагачуючи людину новими професійними вміннями та навичками, для підвищення ефективності її трудової діяльності і збільшення її доходу (на цій стадії відбувається фактичне зростання спеціального людського капіталу (за *Г. Беккером*)).

3. *Використання* людського капіталу виражається через участь людини у виробництві, завдяки чому вона отримує за свою працю винагороду у вигляді заробітної плати, при цьому розмір людського капіталу безпосередньо впливає на рівень доходів [185].

На особливу увагу заслуговує концепція *П. Урайта*, який виходить із розуміння людини як найвищого головного багатства, відповідно до якого залежить соціально-економічний прогрес суспільства. В даному відношенні людський потенціал є «сукупністю фізичних і духовних сил людини, які можуть бути використані для досягнення індивідуальних і суспільних цілей – як інструментальних, пов'язаних із забезпеченням необхідних умов життєдіяльності, так і екзистенційних, що включають розширення самих потенцій людини і можливостей її самореалізації» [226, с. 354]. На думку вченого, «потенціал» – це «сукупність засобів, запасів, джерел, які є

у резерві кожної людини, і які можуть бути мобілізовані, приведені в дію, використовуватись для досягнення певних цілей, здійснення планів, вирішення будь-яких завдань, можливості окремої особи, суспільства, держави у відповідній сфері» [226, с. 358]. З огляду на це, людський потенціал відображає загальнометодологічний контекст реалізації суб'єктних функцій людини у різних сферах суспільного життя. Відповідно до цього, якщо людський капітал відображає загальносоціальний контекст життєдіяльності людини, тоді коли людський потенціал відображає суб'єктно-гносеологічний та загальнометодологічний рівень буттєвості і життєдіяльності людини, враховуючи різні аспекти, в тому числі й екзистенційні.

Значну роль у контексті визначення змісту поняття людський потенціал відіграє концепція *Амаратї Сену* – Нобелівського лауреату 1998 року, який запропонував розширене трактування розвитку людини шляхом розширення її можливостей, а не шляхом зростання матеріального та економічного добробуту. Саме тому, на думку вченого, «мета суспільного розвитку полягає не в безмежному збільшенні виробництва, а в створенні можливостей для розширення вибору людьми – вибору робити більше справ, жити довго, врятуватися від хвороб, яких можна уникнути, мати доступ до знань» [176, с. 411]. З огляду на це, людський потенціалу являє собою «систему позицій», які здійснює та активно реалізовує людина через сукупність її властивостей. Виходячи із цього, в концепції вченого людський потенціал розглядається як «система позицій, що характеризують розвиток людини в сукупності її біологічних (здоров'я), духовних (освіту) і соціальних якостей (рівень життя). Ці показники мають потенційний, можливий для життєдіяльності людини, характер: вони можуть проявитися (якщо для цього будуть створені певні умови), а можуть не проявитися» [176, с. 444].

С. Райбб ідентифікував фундаментальні складові людського потенціалу, серед яких:

- фізичне, психічне і соціальне здоров'я, що впливає не тільки на фізичну дієздатність громадян країни, а й на характер процесів демографічного виробництва;
- професійно-освітній ресурс та інтелектуальний потенціал;
- соціокультурна активність громадян і їх моральні цінності [202, с. 391].

Значний інтерес в межах даного дослідження становить також концепція *Д. Джоргенсона*, який процес «введення людського потенціалу в систему економічних понять» охарактеризував як «радикальну зміну логіки, структури та змісту всіх основних складових економічної науки, що є початковою і кінцевою інстанцією суспільного багатства і прогресу, накопиченого поколіннями рівня загальнокультурної і професійної компетентності, творчої, підприємницької та громадянської активності кожного окремого індивіда та всього населення» [178, с. 59]. Такий контекст свідчить, що методологічна артикуляція методологічної самостійності поняття людський потенціал та його реалізація в сучасних умовах суспільного розвитку дозволяє ідентифікувати його як самостійну «рушійну силу», «джерело розвитку причинно-наслідкових зв'язків» аналізу людини в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення. Виходячи із цього, на думку вченого, використання поняття «людський потенціал» дозволяє чітко ідентифікувати фактори економічного розвитку, які визначають ефективність використання природного капіталу держави та якість показників економічного зростання. Такий підхід обґрунтував необхідність «цілеспрямованого інвестування в людину, що тим самим зумовило необхідність органічного поєднання двох взаємопов'язаних факторів – погляду на людину як на головний і якісно невичерпний ресурс економічного розвитку нового типу, а також як на мету цього зростання» [178, с. 60].

Дотримуючись даної аргументації на користь відокремленого визначення поняття людський потенціал, доцільно окрему увагу приділити концепції *Дж. Хайкмена*, в межах якої під ним розуміється «вартість запасу здібностей, досвіду, знань, залучених у господарський процес, капіталізованих на основі найму, які приносять додаткову вартість (прибуток)» [170, с. 80].

Таким чином, здійснений аналіз взаємодії понять «людський капітал» та «людський потенціал» в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення дозволив здійснити чітку ідентифікацію змісту даних понять, відповідно до чого людський капітал розглядається як інструмент соціально-економічного розвитку держави та результуючий показник реалізації ресурсних спроможностей людини; людський потенціал охарактеризовано як сукупність індивідуальних здібностей, можливостей і потреб людини та їх реалізація у різних сферах суспільного життя.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ РОЛЬ У ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Менеджеріалізм у децентралізації системи зайнятості населення зарубіжних країн

Сучасний стан соціально-економічного розвитку українського суспільства формується на тлі політичної та економічної кризи, агресії РФ на сході України, що невпинно породжує нові виклики, які потребують своєчасного адекватного реагування з боку держави.

Зарубіжний та вітчизняний досвід показує, що успішність розв'язання низки соціальних проблем, у т. ч. в системі зайнятості населення, значною мірою залежить від трансформації парадигми публічного управління, яка базується на широкому застосуванні в управлінській практиці елементів ринкових інструментів та бізнес-управління. У цьому контексті роль держави стає «сервісною», тобто діяльність органів публічної влади зводиться до надання якісних і доступних послуг громадянам, їх обслуговування. Такі нововведення вимагають ґрунтовного перегляду та уточнення наявних теоретичних розробок у сфері теорії науки і практики публічного управління. Як відомо, сучасна правова база, що врегульовує суспільні відносини управління наданням населенню державних послуг, зокрема в системі зайнятості, накопичила низку суперечностей.

Нині досить гостро стоїть питання реформування системи надання соціальних послуг, формування ефективних механізмів публічного управління та унормування надання якісних соціальних послуг у ринкових умовах, а також запровадження європейських соціальних стандартів. Усі ці чинники зумовили необхідність вивчення відповідного зарубіжного досвіду та пошуку прийнятних його елементів для запровадження у вітчизняну державно-управлінську практику.

Питання надання послуг населенню активно вивчаються українськими вченими упродовж останнього десятиріччя. Про необхідність забезпечення більшої рівноправності у відносинах людини з державою через «надання послуг» («обслуговування»)

йдеться в підручнику «Адміністративне право», виданого під редакцією професора В. Б. Авер'янова. Вітчизняний науковець вважає, що в Україні потрібно відмовитися від традиції «владного розпорядництва» держави та запровадити нову ідеологію «служіння держави» інтересам людини, яка має реалізовуватися виконавчою владою шляхом надання її органами і службовцями різноманітних послуг [2, с. 6-7].

Ознаки, сутність, підходи до класифікації публічних і державних послуг, питання стандартизації та підстави їх надання аналізуються в навчальному посібнику В. М. Сороко [105]. Поняття, види, ознаки та проблематика адміністративних послуг розглядаються у роботі В. П. Тимошука [112]. Дослідник проаналізував практику надання послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також сформулював пропозиції щодо реформування цієї сфери суспільних відносин. Автор також висвітлює аспекти зарубіжного досвіду адміністративних процедур, визначає зміст адміністративних послуг, до яких зараховує і соціальні послуги, а також викладає власне бачення їхнього змісту.

У нашому дослідженні децентралізація – це процес передачі повноважень та бюджетів регіональних відділень фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття від державних органів влади органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність функціонування центрів зайнятості та надання соціальних послуг безробітним, підвищення їх якості та активізацію розвитку регіонів [22]

Метою децентралізації публічного управління регіональними відділеннями фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та центрами зайнятості, які ними фінансуються, є відхід від централізованої моделі управління та забезпечення фінансової й адміністративної спроможності регіональних відділень ФЗДССУВБ і центрів зайнятості та органів місцевого самоврядування побудувати ефективну систему територіальної влади щодо зайнятості населення і надання соціальних послуг безробітним на принципах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності [35].

Важливу роль у цьому процесі відіграє застосований у Великобританії менеджеріалізм. Однозначного трактування поняття «менеджеріалізм» на даний час не існує. Багато західних науков-

ців пропонують розглядати менеджеріалізм (managerialism) як: сучасний напрям модернізації публічного суспільного сектору; ефективну модель надання державних послуг, зорієнтовану на задоволення потреб споживача (клієнта); інноваційний підхід до оптимізації публічного управління (в частині визначення ролі, функцій і завдань держави) [144, с. 6]. Тобто, менеджеріалізм не протиставляється публічному управлінню, а розглядається як його органічне нововведення, аспект удосконалення [174, с. 6].

У нашому дослідженні ми оперуємо терміном «державні послуги». Відразу варто звернути увагу на те, що у вітчизняній науці державні послуги певною мірою ототожнюються з адміністративними, управлінськими та соціальними послугами. Зважаючи на тему дослідження зазначимо, що термін «соціальні послуги» визначено як комплекс заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. В нашому дослідженні це безробітні, які не мають роботи і тому потребують державної підтримки у вигляді соціальних послуг та допомоги [94]. Тим часом, окремі представники вітчизняної юридичної науки взагалі ставлять під сумнів можливість вживання категорії «послуги» у сфері діяльності органів державної влади.

Термін «державні послуги» семантично походить від сполучення англійських слів «public services», яке на українську мову можна перекласти як «публічні послуги». Втім, у вітчизняному категорійному апараті вираз «public services» здебільшого закріпився як «державні послуги». Власне кажучи, навколо категорії «public administration», яку можна перекласти як державне управління, публічне адміністрування, публічне управління, в колах науковців і донині точаться дискусії щодо її трактування. Це пояснюється специфікою здійснюваного в Україні державного управління, пов'язаною із співвідношенням дискретних повноважень держави (state) і громадськості (public) : в англо-американській моделі державного управління громадськість наділена широкими повноваженнями у процесі ухвалення рішень і можливостями контролю за їх виконанням; у вітчизняній моделі державного управління держава домінує в управлінні, а механізми участі громадськості в ухваленні рішень перебувають у стадії

розроблення. Подібна ситуація склалася і в розумінні поняття «державні послуги» (public services): відмінності в розумінні термінів «державні послуги» та «громадські послуги» лежать у площині сприйняття взаємовідносин між державою (державними органами) та громадянином (особою). Якщо «традиційне» державне управління побудоване на домінуючій ідеології – держава «панує» над громадянином, то концепція менеджеріалізму («сервісна держава») базується на протилежній філософії – держава «служить» інтересам громадянина.

Вибір досвіду Великобританії у запровадженні інноваційних моделей надання державних послуг населенню в соціальній сфері, у т.ч. в системі зайнятості, обґрунтовується, насамперед, значними відповідними напрацюваннями, накопиченими цією державою упродовж понад тридцяти років. Крім того, як відомо, чинна у Сполученому Королівстві Великобританії система надання послуг пропонує громадянам досить широкий спектр послуг: від соціального обслуговування населення до лобювання політичних рішень, консультування міністрів з питань політики. Така система характеризується децентралізацією владних повноважень, високими рівнями адресності, відповідності, ефективності та раціонального використання коштів. В Україні беззаперечною є потреба удосконалення забезпечення соціальних слуг у системі зайнятості, модель якої значною мірою продовжує функціонувати на принципах командно-адміністративної моделі управління, успадкованих з часів перебування УРСР у складі СРСР, із притаманними останній жорсткою централізацією, підпорядкованістю і звітністю знизу вгору тощо. Це і стало підставою вибору цієї країни для вивчення накопиченої нею практики щодо надання соціальних послуг населенню.

Після Другої світової війни у Великобританії гостро поставили питання відбудови зруйнованих війною об'єктів, стрімко зросли потреби громадян в отриманні послуг, зокрема медичних і соціальних. Оперативність та успішність вирішення цих завдань значною мірою залежали від посилення ролі держави у різних сферах, що й зумовило запровадження централізованих моделей та стилю публічного управління. Варто також підкреслити, що ідеологічним підґрунтям здійснюваних у Великобританії реформ повоєнного періоду було кейнсіанство – теорія макроекономічного розвитку, положення якої передбачали збільшення державних со-

ціальних видатків, підвищення соціальної справедливості громадян, а також побудову «держави загального добробуту» (a welfare state). Це зумовило зосередження на рівні центральних органів державної влади значних владних повноважень – централізації публічного управління.

Втім, наприкінці 70-х рр. XX ст. кейнсіанська ідея «держави загального добробуту» почала все більше зазнавати критики з боку багатьох науковців, які наводили докази щодо її застарілості й вичерпаності. Прихильники неолібералізму, зокрема, стверджують, що держава неефективно виконує власні функції: управління суспільними процесами здійснюється повільно і неналежним чином; оподаткування стало непосильним тягарем для платників податків, а темпи інфляції – високими. На їхню думку, штат державних службовців (бюрократів) є надмірно «роздутим», а його утримання занадто вартісне для держави. У зв'язку з цим вони обстоювали точку зору щодо необхідності зменшення «ролі держави» шляхом мінімізації та відсторонення її від безпосереднього надання державних послуг.

У 1979 р. уряд консерваторів, який прийшов до влади на чолі з М. Тетчер, проголосив, що «... традиційне ієрархічно-бюрократичне публічне управління [...], яке теоретично і практично дискредитувало себе, необхідно трансформувати в сучасну, більш гнучку, зорієнтовану на ринок модель – публічний менеджмент» [174, с. 1]. Таку заяву було зроблено в умовах гострого дефіциту державного бюджету, нагальної потреби підвищення дієвості, ефективності, зменшення обсягів фінансування державного сектору, а також нівелювання недовіри громадян до держави.

У тому ж році уряд консерваторів проголосив і розпочав одну з найбільш радикальних і тривалих². Нормативно-правовий механізм державного управління в процесі децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення за результатами вивчення зарубіжного досвіду [143, с. 365], трансформувати систему надання послуг з державної у підприємницьку на засадах конкуренції, умовах ринку, підприємництва, менеджменту та практики ведення бізнесу [172, с. 21-31].

² *Примітка.* Адміністративна реформа, яку проводили у Великобританії консерватори, тривала майже 20 років – з 1979 р. до 1997 р. (в цьому році відбулася зміна уряду і до влади прийшла лейбористська партія).

Суть такого реформаторського підходу, як зазначив Крістофер Худ, один із родоначальників менеджеріалізму, полягала в тому, щоб “вдихнути підприємницький дух” у систему публічного управління [192, с. 3-19]. Така парадигма реформ отримала назву «новий публічний менеджмент» (New Public Management) [192, 321-331] або менеджеріалізм (managerialism) [174].

Великобританська концепція реформування сфери надання населенню державних послуг базується на двох основоположних стратегіях: маркетингу та мінімізації.

Стратегія маркетингу, яку ще називають стратегією “відсторонення держави” (“push the state back”), спрямована на здійснення докорінних змін у функціях держави та широке впровадження в діяльність органів державної влади ринкових механізмів і конкуренції. В сучасних умовах держава повинна ефективно вирішувати суспільні проблеми та належним чином фінансувати надання державних послуг населенню. Тому до цієї стратегії було включено заходи щодо зменшення функцій і видатків держави, приватизацію (денаціоналізацію) та цілу низку прийнятних ринкових механізмів. Сюди було віднесено і впровадження інноваційних форм організації міжсекторальної суспільної співпраці, зокрема публічно-приватне партнерство (Public Private Partnerships) та економічну ефективність у публічному управлінні. Досить гостро постало питання щодо обмеження впливу держави. Воно вирішувалось у площині визначення переліку завдань та обов’язків,–і з них доцільно залишити за державою, а які передати недержавним організаціям. Реалізація цієї стратегії перетворила державу з монопольного провайдера державних послуг на суб’єкта, який гарантує громадянам послуги встановлених стандартів, сприяє їх організації та забезпечує їх надання [144, с. 4-6].

Стратегія мінімізації базується на політиці скорочення чисельності штату державних службовців та обсягів бюджетних видатків на утримання органів публічного управління. Заходи цієї стратегії були спрямовані на реструктуризацію та реорганізацію діяльності публічного суспільного сектору. Змістом стратегії мінімізації стали трансформації в публічному управлінні, пов’язані переважно із запровадженням ринкових механізмів, створенням належних умов для конкуренції, розробленням та впровадженням інноваційної моделі фінансування системи надання послуг населенню. Комерціалізація надання визначених державою послуг зо-

бов'язала її вжити низку заходів щодо забезпечення економічного зростання, підвищення рівня доходів та платоспроможності громадян, а також створити альтернативну систему надання послуг, вибору й забезпечення прав споживачів (клієнтів).

Здійснювана публічна політика обов'язкового конкурсного тендеру (CCT – Compulsory Competitive Tendering) змінила формат відносин держави з недержавним і приватним суспільними секторами та створила можливість у новий спосіб адініструвати суспільні блага та надавати якісні державні послуги. Система обов'язкового конкурсного тендеру базується на визначенні державою переліку послуг і винесенні місцевими органами влади права щодо їх надання на аукціон (contracting-out), укладанні багатосторонніх угод, які врегульовують відносини постачальник-клієнт, підзвітність та відповідальність. Таку модель надання послуг ще називають “громадським вибором” або “альтернативними послугами”. Починаючи з 1995 р. ця модель видозмінилася у систему кращої ціни (Best Value), яка базується на запровадженні комплексного моніторингу за якістю надання державних послуг шляхом проведення чисельних інспекцій, ревізій та перевірок [143, с. 695-712].

Як зазначалося вище, стратегія реформування “мінімізації держави” була спрямована на скорочення чисельності державних службовців. З метою відстеження динаміки змін працевлаштованих у державному секторі проведемо статистичний аналіз у часовому відтинку 1979–1999 рр. Відповідно до офіційно опублікованих даних [168, с. 16] :

- кількість осіб, працевлаштованих у державному секторі, стрімко зменшилася з 6,59 млн. осіб у 1979 р. до 4 млн. осіб у 1999 р. (на 2,5 млн. осіб);

- значне скорочення державних службовців відбулося в центральних органах державної влади (62,4%, більше третини), менше – в органах місцевої влади (16,8%);

- кількість соціальних працівників закладів державної форми власності збільшилася відповідно з 235 тис. осіб у 1979 р. до 270 тис. осіб у 1999 р.

Аналіз цих даних дає підстави стверджувати, що здійснювані у Великобританії реформи справді призвели до значного вивільнення працівників державного сектору – 38,6%. Водночас, показник осіб, працевлаштованих у сфері соціального забезпе-

чення громадян, збільшився на 14,9%, що свідчить про підвищення соціальної зорієнтованості держави.

Уряд цієї країни належним чином нормативно регламентує надання соціальних послуг і це безпосередньо стосується і системи зайнятості. Соціальну роботу віднесено до професійного виду діяльності, який має здійснюватися та відповідати визначеним державою вимогам і стандартам. З цієї метою утворено Комісію щодо інспектування соціального догляду, яка перевіряє діяльність служб, – як державних, так і недержавних, що надають соціальні послуги. На даний час у Великобританії нараховується приблизно 150 державних соціальних служб, які оцінюють і визначають потреби громадян у соціальних послугах, а також призначають їх надання; та 31 тис. суб'єктів надання соціальних послуг, з яких 70% – недержавні та приватні організації, 30% – державні та недержавні організації. Соціальні служби у тісній співпраці з державними й недержавними інституціями надають широкий спектр соціальних послуг, отримувачами яких переважно є: безробітні, діти та їх сім'ї; люди похилого віку; особи з розумовими та психічними відхиленнями; особи з фізичними вадами [107].

На сьогодні наслідки реформ менеджеріалізму у Великобританії сприймаються по-різному і серед науковців, і громадськості. Прихильники неолібералізму вважають цю концепцію «рятивною для британської економіки», оскільки її впровадження дало змогу уникнути зубожіння населення й хаосу в країні та перетворити її у розвинену державу світу. Але для багатьох британців таке «спасіння» означало вивільнення з «численного» і «неспроможного», за твердженням М. Тетчер, державного сектору, який, як передбачалося, мав трансформуватися в модель «дружелюбної» до громадян «держави загального добробуту» (welfare state) з притаманною приватному сектору ринковою економікою.

В умовах менеджеріалізму, який передбачає фінансову децентралізацію, існують труднощі, пов'язані з моніторингом бюджетних ресурсів, виділених на надання державних послуг населенню. Мають місце випадки неналежного управління приватизованими комунальними послугами, необґрунтованого завищення цін, нецільового використання коштів, погіршення якості надання послуг та посилення соціальної напруженості, оскільки громадяни змушені платити за послуги більше [189, с. 17-20].

Зважаючи на результати проведеного дослідження можна констатувати, що модель менеджеріалізму як парадигма та напрям модернізації публічного управління може бути застосована в реформуванні системи зайнятості як така, що забезпечила позитивні результати для Великобританії, завдяки чому, країна змогла уникнути зубожіння населення й хаосу в державі. Схожий період нині час переживає Україна: високий рівень централізації влади, економічна криза, тотальна бідність, безробіття, еміграція працездатного населення тощо. Дослідивши позитивні та негативні сторони менеджеріалізму слід зазначити, що кращі його механізми та інструменти можна імплементувати в публічне управління в цілому й систему зайнятості зокрема, де забезпечується надання соціальних послуг безробітним.

Отже, менеджеріалізм – це сучасна концепція, напрям модернізації публічного управління, а також зорієнтована на задоволення потреб громадян модель надання державних послуг. З'ясовано, що менеджеріалізм з'явився у 80-х роках минулого століття у Великобританії, а передумовами його виникнення стали : гостра потреба у зменшенні бюджетних видатків; неспроможність держави надавати доступні, якісні послуги населенню; недовіра громадян до держави; реалізація урядом М. Тетчер політики дебюрократизації, скорочення чисельності державних службовців. Наслідки реформ менеджеріалізму у цій країні, які базувалися на широкому впровадженні у державно-управлінську практику умов конкуренції, ринку, прийнятих механізмів бізнес-стилю управління, переважно оцінюються науковцями та громадськістю позитивно.

Вивчення генезису і практики впровадження у Великобританії менеджеріалізму дає підстави виокремити такі його позитивні сторони, як конкуренція; зорієнтованість на задоволення потреб громадян у соціальному обслуговуванні, отриманні адекватних державних послуг; зменшення бюрократизму тощо. Удосконалення моделі надання соціальних послуг у системі зайнятості є важливим завданням в Україні, що власне й актуалізує необхідність у ґрунтовному вивченні та аналізі складових цієї інноваційної концепції публічного управління. Водночас, оцінюючи можливості впровадження менеджеріалізму в державно-управлінську практику системи зайнятості України варто звернути увагу на окремі аспекти-виклики. *По-перше*, чинним законодавством забороняється державним службовцям розглядати

громадян як “клієнтів”, їхніми обов’язками є захист прав людини та інтересів усіх громадян. *По-друге*, надмірна децентралізація (адміністративна, фінансова) може призвести до послаблення відповідальності й підзвітності державних менеджерів, виникнення корупційних проявів тощо. *По-третє*, необхідно чітко визначити відмінності між державою, системою зайнятості та підприємництвом, оскільки публічне управління є неприбутковою сферою і покликане забезпечувати в суспільстві соціальну справедливість, що виходить за межі менеджериалізму.

Дослідженням з’ясовано, що англійська концепція реформування сфери надання населенню державних послуг базується на двох основоположних стратегіях: маркетингу та мінімізації. Стратегія маркетингу, яку ще називають стратегією “відсторонення держави” (“push the state back”), спрямована на здійснення докорінних змін у функціях держави та широкому впровадженні в діяльність органів державної влади ринкових механізмів і конкуренції. В сучасних умовах держава повинна ефективно вирішувати суспільні проблеми та належним чином фінансувати надання державних послуг населенню. Реалізація цієї стратегії перетворила державу з монопольного провайдера державних послуг на суб’єкта, який гарантує громадянам послуги встановлених стандартів, сприяє їх організації. Стратегія мінімізації базується на політиці скорочення чисельності штату державних службовців та обсягів бюджетних видатків на утримання органів публічного управління. Заходи цієї стратегії було спрямовано на реструктуризацію та реорганізацію діяльності публічного суспільного сектору.

2.2. Нормативно-правовий механізм державного управління в процесі децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення за результатами вивчення зарубіжного досвіду

Заходи з працевлаштування громадян реалізуються, як правило, за сприяння державних органів і недержавних організацій. Державні органи зазвичай здійснюють свою діяльність у межах двосторонніх міжнародних угод, що визначають статус цих органів і вказують на безкоштовний характер сприяння в пошуку робочих місць.

Сприяння недержавним організаціям, які виступають альтернативою державної системи органів працевлаштування, становить інтерес як для громадян, що перебувають у пошуку сумлінного роботодавця, так і для роботодавців, які не хочуть ризиків і додаткових витрат при найманні працівників. Недержавні структури мають різні найменування – служби зайнятості, бюро з найму, біржі праці, агентства з праці тощо. Однак у межах МОП загальноновживаним є термін «приватні агентства зайнятості» (ПАЗ), який охоплює всі подібні установи, що виконують посередницькі функції між претендентами на працевлаштування й роботодавцями.

Найбільш помітний розвиток системи органів працевлаштування у світі припадає на 70-ті роки ХХ ст., коли була прийнята Всесвітня програма зайнятості МОП. Цей період характеризується не тільки виникненням численних служб зайнятості, а й законодавчим закріпленням за цими службами статусу посередника між попитом і пропозицією робочої сили.

Посередницький характер діяльності сучасних органів працевлаштування багатоаспектний, зокрема до неї відноситься:

- пошук і відбір працівників на замовлення роботодавця (рекрутингові агентства);
- укладення трудових договорів та направлення працівників підприємствам-клієнтам (лізингові агентства).

Водночас, функції державних служб зайнятості спочатку були іншими. Загалом вони займалися питаннями профорієнтації та безробіття. У процесі розвитку їх компетенція змінилася: вони почали систематизувати дані про професії, аналізували вакансії, поширювали інформацію про добір персоналу. Після Другої світової війни метою діяльності багатьох урядів стало досягнення повної зайнятості населення, що дозволило їм виступати в ролі регулятора ринку праці [177].

У 1960-х рр. держави продовжили розширювати свої повноваження далі й інтегрували таку діяльність у свою політику і програми. На сьогодні як державні, так і приватні органи працевлаштування відіграють значну роль у здійсненні державної політики зайнятості. Працевлаштування, таким чином, можна розглядати і як найважливіший спосіб сприяння зайнятості, і одночасно як один із найбільш дієвих інструментів політики зайнятості [119].

У 1964 р. Конвенція № 122, Рекомендації № 122 і № 169 «Про політику в галузі зайнятості» закликали держави прийняти

масштабні й далекосяжні програми дій. Основний акцент було зроблено на активній загальнодержавній політиці. Так, згідно з позицією МОП, діяльність державних і приватних служб зайнятості щодо працівників повинна сприяти «повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості». Це означає, по-перше, наявність роботи для всіх, хто її шукає і готовий почати працювати; по-друге, така робота повинна бути якомога більш продуктивною, тобто повною мірою використовувати здібності та навички працівника; по-третє, повинна існувати свобода вибору зайнятості, що виключає дискримінацію трудівника за расовими, статевими, релігійними, політичними, національними, соціальними та іншими ознаками, що дозволяє кожному працівникові отримати відповідну професійну підготовку [51].

Крім власне зайнятості політика держав у досліджуваній сфері покликана сприяти економічному зростанню і підвищенню рівня життя працюючих. Держави-члени МОП повинні належним чином враховувати рівень економічного розвитку свого регіону, взаємозв'язок між цілями у сфері зайнятості й іншими економічними та соціальними показниками. При реалізації національних програм слід залучати до консультацій представників роботодавців і працівників для того, щоб урахувати їх досвід і заручитися їхньою співпрацею. Здійснення державної політики у сфері зайнятості будується за допомогою методів, які також відповідають національним умовам і практиці.

Основні методи сприяння зайнятості визначені в Конвенції МОП № 168 «Про сприяння зайнятості та захисту від безробіття» й однойменній Рекомендації № 176 [95]. Серед таких були названі: соціальне забезпечення, професійна підготовка, професійна орієнтація і діяльність служб зайнятості. Слід зауважити, що протягом майже цілого століття існування приватних служб зайнятості ставлення до них з боку держав було неоднаковим. Етапи розвитку цих відносин знайшли своє відображення в актах МОП: від негативного ставлення до можливостей використання недержавних структур у сфері зайнятості (Конвенція № 2 і Рекомендація № 1 про безробіття 1919 р., Конвенція № 34 про платні бюро найму 1933 р.) до активної їх підтримки (Конвенція № 181 про приватні агентства зайнятості 1997 р.).

Аналогічні процеси мали місце і в національному законодавстві. Наприклад, у Японії Закон про забезпечення зайнятості

1947 р. гарантував монополію держави на надання посередницьких послуг у сфері працевлаштування, Закон про найм робочої сили 1985 р. дозволив діяльність приватних служб, а після ратифікації в 1999 р. Конвенції МОП № 181 статус державних і приватних агентств у цій країні був остаточно урівняний.

В Ізраїлі Законом про службу з працевлаштування 1959 р. функції працевлаштування громадян за кордоном були покладені виключно на державні органи, а в 1996 р. Закон про наймання працівників дозволив за умови ліцензування здійснювати таку діяльність приватним підприємцям [130].

Якщо більш детально розглянути генезу трудових стандартів МОП, що регламентують статус органів працевлаштування, то можна побачити, що спочатку вони фіксували принцип публічної монополії: тільки державні органи мали право займатися працевлаштуванням претендентів. Положеннями Конвенції МОП № 2 «Про безробіття» держави були зобов'язані створити систему безкоштовних державних бюро зайнятості, які перебувають під контролем центрального органу, а також заснувати комітети, що включають представників роботодавців і працівників, які консультуватимуть з питань, що належать до функціонування даних бюро [71].

Конвенція також містить вимогу до членів МОП про забезпечення можливості отримання працівниками, які працюють на території іншої держави-члена, страхових допомог у тому ж розмірі, що встановлений для власних громадян. При паралельному існуванні безкоштовних державних і приватних бюро зайнятості слід вживати заходів для узгодження діяльності цих установ у загальнодержавному масштабі.

Одноименна Рекомендація МОП № 1 пропонує державам вжити заходів для заборони бюро зайнятості, які здійснюють посередницькі послуги за оплату [72]. Якщо такі бюро вже існують, слід дозволяти їм здійснювати свою діяльність тільки після отримання ліцензії від уряду, а також вживати всіх можливих заходів для якнайшвидшого скасування таких бюро. Рекрутинг груп працівників в одній країні з метою використання їх для роботи в іншій країні може відбуватися тільки за взаємною згодою між зацікавленими країнами і після консультації з роботодавцями та працівниками відповідних галузей господарства в кожній країні.

Конвенція № 34 «Про платні бюро найму» (1933 р.) містила деякі нововведення, але, як і раніше, дотримувалася принципу

публічної монополії. Залежно від мети діяльності документ виділяє два види бюро найму і регламентує їх статус.

Перший вид – бюро найму, що має комерційні цілі, тобто всі юридичні особи (товариство, установа, агентство або інша організація), які є посередниками для влаштування на роботу працівника або забезпечують робочою силою роботодавця і мають на меті отримання від такого працівника або роботодавця прямої або непрямої матеріальної вигоди. Протягом трирічного терміну, що обчислюється із дня набрання актом чинності після ратифікації його державами, такі бюро повинні бути ліквідовані. До ліквідації не можуть створюватися нові суб'єкти з аналогічним статусом, а ті бюро, що залишилися, підлягають контролю компетентного органу влади і можуть стягувати збори й компенсувати свої витрати тільки згідно з тарифом, схваленим компетентним органом. Після закінчення трирічного терміну створення нових платних бюро найму також забороняється. Компетентний орган влади може дозволити виняток щодо встановлених правил, але тільки після проведення консультацій із зацікавленими організаціями роботодавців і працівників. Виняток допускається лише стосовно організацій, що займаються працевлаштуванням точно визначених національним законодавством категорій працівників, які належать до професій, де працевлаштування здійснюється в особливих умовах, що виправдовують такі винятки.

Кожне платне бюро найму, щодо якого допускається виняток:

- підлягає контролю компетентного органу влади;
- повинне мати річну ліцензію, поновлювану на розсуд компетентного органу влади протягом терміну, що не перевищує десяти років;
- може стягувати збори і відшкодовувати витрати тільки згідно з тарифом, схваленим компетентним органом влади;
- може влаштовувати на роботу або набирати працівників за кордоном тільки в тому випадку, якщо воно має на це дозвіл (ліцензію) і за умови, що ці операції проводяться в межах угоди між зацікавленими країнами.

Другий вид платних бюро – бюро найму, що не ставлять комерційних цілей, тобто служби найму (підприємства, установи, агентства або будь-які інші організації), які, не маючи на меті матеріальну вигоду, стягують з роботодавця або працівника за свої послуги вступний чи періодичний збір. Вони зобов'язані мати

дозвіл від компетентного органу влади і підлягають контролю з його боку. Їм не дозволено: стягувати збори, що перевищують тариф, установлений компетентним органом влади, із суворим урахуванням зроблених витрат; влаштовувати на роботу або набирати працівників за кордоном, якщо на це не отриманий дозвіл від компетентного органу влади і за умови, що ці операції проводяться в межах угоди між зацікавленими країнами.

Платні бюро найму, а також будь-яка інша організація, що займається працевлаштуванням (навіть якщо вона не має на меті матеріальну вигоду), має надати компетентному органу влади заяву, в якій зазначається, чи працює їх служба на платній або безкоштовній основі. За порушення конвенційних положень у національному законодавстві мають бути передбачені відповідні санкції, в тому числі анулювання ліцензій або дозволів. Таким чином, платні бюро найму було поставлено під жорсткий державний контроль.

Прийнята в 1948 р. Конвенція МОП № 88 «Про організацію служби зайнятості» також націлює членів МОП на підвищення значущості державних служб зайнятості та працевлаштування [75]. Конвенція зобов'язує країни-члени мати й розвивати безкоштовну державну службу зайнятості. Основною функцією такої служби названо забезпечення (якщо потрібно, у співпраці з іншими зацікавленими громадськими та приватними установами) кращої організації ринку зайнятості як невід'ємної частини національної програми досягнення і підтримки повної зайнятості й розвитку продуктивних сил. Державна служба зайнятості, як свідчує розглянутий акт, – це національна система бюро з найму, що працює під керівництвом державної влади. Вона включає мережу місцевих і регіональних бюро, яких достатньо в кількісному відношенні для обслуговування кожного географічного району країни і які зручно розташовані для роботодавців і працівників. Політика такої служби розробляється після консультацій із представниками роботодавців і працівників через консультативні комітети.

Конвенція перераховує й інші функції, які повинна здійснювати державна служба зайнятості. Зокрема, вона:

- вживає належних заходів, щоб полегшити територіальну і професійну рухливість робочої сили відповідно до попиту на неї в різних районах і різних видах занять;
- у співпраці з іншими органами влади, підприємцями і профспілками збирає і вивчає всю наявну інформацію про стан

на ринку зайнятості та про його ймовірну еволюцію як по всій країні в цілому, так і за окремими галузями промисловості й за професіями;

- систематично і без затримки надає ці відомості органам влади, зацікавленим організаціям роботодавців і працівників та громадськості;

- сприяє іншим державним і приватним установам у роботі соціально-економічних планів, спрямованих на забезпечення належного становища в питаннях зайнятості.

Компетентним органам влади пропонується вжити необхідних заходів для забезпечення ефективної співпраці між державною службою зайнятості та приватними бюро з найму, які не ставлять цілей комерційної вигоди.

У цілому Конвенція № 88 і Рекомендація № 83 також спрямовані на захист працівників від свавілля недобросовісних платних агентств. Визначаючи повну зайнятість результатом раціональної організації ринку праці, ці два документи розглядають служби зайнятості як основні інструменти держави для досягнення цієї мети.

Водночас, у 1949 р. Міжнародна організація праці відкоригувала свій підхід до вирішення проблем зайнятості. Конвенція МОП № 34 була переглянута і замінена Конвенцією № 96 «Про платні бюро найму», в якій державам пропонувалося самим визначати свою позицію щодо існування платних бюро з найму (ліквідувати їх або залишити), але під жорстким контролем держави [73]. З огляду на положення, які містить Преамбула цього документа, члени МОП звільняються від визначених Конвенцією № 88 зобов'язань зі створення безкоштовних державних служб.

Зважаючи на те, що служби найму «повинні бути доступні всім категоріям працівників», і представляючи нову Конвенцію як доповнення до Конвенції № 88, державам пропонується два варіанти поведінки стосовно приватних організацій найму: перший полягає в необхідності визнання таких бюро і жорсткої державної регламентації їх роботи, другий зобов'язує поступово ліквідувати платні служби. Перевага в цілому віддається бюро з найму, які не ставлять комерційних цілей.

Перший варіант співвідноситься з положеннями стандартів 1933 р., хоча умови їх застосування стали більш гнучкими: терміни скасування служб віддавалися на розсуд уповноважених органів влади, а саме скасування залежало від існування держав-

них служб зайнятості. Другий варіант безпосередньо передбачав співіснування безкоштовних служб та платних агентств, навіть якщо вони мали на меті одержання прибутку. Однак зазначалось, що в обох випадках діяльність з оплати служб належить врегулювати.

Таким чином, у 1949 р. МОП виявилася в епіцентрі протистояння тих, хто схвалював існування служб зайнятості, які стягують плату, і тих, хто залишався вірним ідеї про те, що працевлаштування не може бути предметом комерційних угод і єдиним органом, залученим до діяльності з працевлаштування, має стати держава. З огляду на ці дві непримиренні позиції Конвенція № 96 дотримується нейтральної позиції – не підтримує і не засуджує державну монополію на працевлаштування, надаючи державам свободу вибору частини Конвенції для подальшої ратифікації [204].

Тим часом, аналітики вказують на відсутність перспектив і цієї «ліберальної» Конвенції. З-поміж держав, які її ратифікували, третина вже відмовилася від її визнання, причому до цієї третини входить багато розвинених країн, зокрема такі соціально-орієнтовані держави, як Іспанія, Португалія і скандинавські країни [129].

З іншого боку, МОП вказує на «проміжний» (тимчасовий, перехідний) статус названих конвенцій (Instrument with interim status), а це означає, що вони втратили актуальність або очікують перегляду [78].

Особливе місце в низці розглянутих актів займають прийняті в 1997 р. однойменні Конвенція № 181 і Рекомендації № 188 «Про приватні агентства зайнятості» [74]. Зазначені документи відображають сучасний стан світового ринку праці та пропонують більш гнучкі методи використання трудових ресурсів. МОП легалізує діяльність різних за характером приватних служб трудового найму й одночасно вимагає від держав-членів уживати заходів соціального захисту стосовно працівників-клієнтів бірж.

Конвенція № 181 містить норми, що визначають поняття служби працевлаштування та її правовий статус, а також установлює заходи відповідальності подібних організацій. Приватним агентством зайнятості може бути будь-яка фізична або юридична особа, незалежна від державної влади, що надає посередницькі послуги на ринку праці.

Перелік послуг такого агентства не є вичерпним і включає посередництво при влаштуванні на роботу; сприяння в пошу-

ках роботи і працевлаштуванні; наймання працівника спеціально для використання його праці третіми особами (фізичними чи юридичними), які безпосередньо організовують їх працю у своїх інтересах («позикова праця»); інші послуги (інформаційні, консультативні), що надаються особам, які шукають роботу.

Правовий статус агентств визначається національним законодавством з урахуванням консультацій із представниками працівників і роботодавців, а також практичних реалій. Однак умови функціонування таких служб повинні передбачати системну ліцензування або сертифікації. Послуги приватних агентств зайнятості надаються особам, які шукають роботу безкоштовно. Лише в окремих випадках з дозволу компетентного органу влади для окремих категорій працівників такі послуги можуть надаватися за плату. Національним законодавством також можуть бути встановлені обмеження на здійснення посередницької діяльності з найму для певних працівників, галузей або сфер економіки.

Учасники МОП зобов'язані вжити для захисту трудових прав працівників, усіх можливих заходів передбачених законодавством про заробітну плату, робочий час, час відпочинку, техніку безпеки і виробничу санітарію, про захист прав жінок і дітей, професійне навчання та інші умови праці.

Приватні агентства зайнятості не повинні допускати дискримінації осіб, які користуються їхніми послугами, а також завдавати шкоди здійсненню права на асоціацію та укладання колективних договорів. Також не допускається дискримінація щодо надання пільгових послуг з працевлаштування особам, які потребують підвищеного соціального і правового захисту. Збираючи особисті дані про працівників, агентства не можуть вторгатися у приватний, інтимний світ останніх, а повинні обмежуватися інформацією, що має пряме відношення до визначення рівня кваліфікації та професійних знань. Державам слід розробити і встановити особливі заходи відповідальності приватних агентств і підприємств-клієнтів за порушення прав працівників і положень Конвенції.

Особливу увагу слід звернути на положення Конвенції про необхідність співпраці державних і приватних служб зайнятості, що має бути організована на основі державної політики регулювання ринку праці та використання відповідних державних фондів. Згідно з конвенційними приписами приватні агентства зайнятості зобов'язані надавати органам державної влади у встановлені

терміни інформацію про їхню діяльність, яка (з урахуванням конфіденційності) може публікуватися для загального відома.

Доповнюючи Конвенцію, Рекомендація № 188 також стосується взаємовідносин державних і приватних бірж праці. Документ закликає налагодити тісну співпрацю названих структур, у тому числі з питань збору інформації й розробки загальної термінології; обміну відомостями про наявні вакансії; участі у спільних програмах у сфері професійного навчання, скорочення довготривалого безробіття тощо; взаємних консультацій; спільного навчання персоналу; розробки справедливих й ефективних методів професійного добору. Для цих цілей можуть бути створені органи, що складаються з представників організацій працівників і підприємців.

Основний зміст Рекомендації присвячено захисту трудових прав працівників, що користуються послугами приватних агентств зайнятості. Останні повинні оформляти відносини з роботодавцем шляхом укладення письмового трудового договору та отримувати інформацію про умови своєї праці до початку трудової діяльності.

Компетенція ПАЗів включає:

- зберігання зібраних ними даних про осіб, які шукають роботу, протягом часу, необхідного для працевлаштування, або поки сам здобувач виявляє бажання залишатися у списках потенційних кандидатів на посаду;
- надання доступу до зібраних про працівника особистих даних, щоб він міг вимагати виключення або коригування неправильних або неповних відомостей;
- збір даних про стан здоров'я працівника і використання їх для визначення придатності до виконання певної роботи (за умови, що це необхідно з точки зору властивих даному виду праці вимог і з дозволу відповідного працівника).

Агентства не мають права:

- надавати робочу силу для заміни страйкуючих працівників;
- вербувати працівників для працевлаштування на робочі місця, пов'язані з неприйнятним ризиком чи небезпекою для життя працівника, або на робочі місця, де працівник може стати жертвою зловживань роботодавця або дискримінаційного поводження;
- публікувати нечесну або таку, що вводить в оману, рекламу стосовно наявних вакансій, включаючи оголошення про прийом на неіснуючі робочі місця;

- публікувати рекламу вакансій, якщо вона встановлює прямо або побічно дискримінацію за ознаками раси, кольору шкіри, статі, віку, релігії, політичних поглядів, національного, соціального, етнічного походження, інвалідності, сімейного статусу, членства у профспілці;

- збирати особисті дані, які не потрібні для визначення придатності особи, що шукає роботу, для виконання цієї роботи.

З метою запобігання та скасування як незаконної, так і неетичної діяльності приватних бірж праці запропоновано вжити заходів, що включають різного роду санкції, аж до розпуску агентств. Таким чином, конвенційні принципи організації органів працевлаштування полягають у наступному:

- по-перше, допомога в працевлаштуванні для працівника повинна бути безкоштовною, а послуги приватних фірм оплачуватися підприємцем;

- по-друге, посередницькі організації повинні будувати свою діяльність на факультативній основі, тобто вона не обов'язкова як для працівника, так і для роботодавця;

- по-третє, має бути встановлений державний контроль за роботою таких організацій у різних формах, зокрема у формі ліцензування їх діяльності.

Характеризуючи Конвенцію № 181 та Рекомендацію № 188 можна відзначити, що положення цих актів наділяють ПАЗ можливістю діяти легально, а громадян, які користуються їхніми послугами, – додатковими засобами захисту.

Проведений аналіз показує, що акти МОП, які зачіпають питання сприяння зайнятості, відображають історію розвитку системи органів працевлаштування у світі. Етапи формування цієї системи характеризують загальні проблеми, що виникають на шляху її становлення, вказують на загальні закономірності її еволюції. Хоча розглянуті міжнародні акти різні щодо своєї актуальності, усі вони, безсумнівно, мають історичну цінність, оскільки дозволяють дати оцінку ефективності тих чи інших підходів у регулюванні відносин на ринку зайнятості. Сучасні системи посередництва будуються відповідно до потреб сьогодення, але спираються на історичний досвід.

Розвиток Європейського Союзу та досягнення ним цілей і завдань, проголошених у його установчих договорах, був би неможливим без ефективного функціонування внутрішнього ринку

Союзу, основою якого є свобода пересування товарів, фізичних та юридичних осіб, послуг і капіталів. Свобода пересування громадян ЄС, членів їх сімей, студентів, пенсіонерів та інших груп населення являє собою сферу, на яку впливають стан ринку праці держав-членів ЄС, стан єврозони, особисті та сімейні обставини індивідів.

Згідно зі звітом Європейської комісії «Про мобільність робочої сили в межах ЄС» за 2016 р. 11,3 млн громадян ЄС працездатного віку (від 20 до 64 років) проживали в державі-члені ЄС, що не є країною їх громадянства, або 3,7% сукупного населення працездатного віку громадян Союзу [163]. З них близько 8,5 млн громадян працевлаштовані або перебували в пошуках роботи. Крім того, 1,3 млн громадян ЄС мешкали в одній державі-члені ЄС, а працювали в іншій.

Основною приймаючою країною працівників-громадян ЄС є Німеччина (2,7 млн осіб). Далі, з невеликим відривом, розміщується Великобританія (2,1 млн осіб). Разом з Іспанією (1,4 млн осіб), Італією (1,1 млн осіб), Францією і Швейцарією (кожна з яких приймає близько 950 тис. осіб) зазначені шість країн приймають майже 75% громадян ЄС працездатного віку.

Безумовно, одним з основних факторів впливу на переміщення в межах інтеграційного об'єднання є складна ситуація з рівнем безробіття в деяких державах-членах ЄС. За оцінкою Євростату, рівень безробіття в ЄС у лютому 2017 р. склав 8,0%. Серед держав-членів ЄС найнижчий рівень безробіття зафіксовано в Чеській Республіці (3,4%), Німеччині (3,9%) і на Мальті (4,1%). Найвищі показники спостерігаються в Греції (23,1%) та Іспанії (18,0%) [157].

Можливість зміни місця проживання, розширений географічний діапазон пошуку роботи, соціальні гарантії громадянам ЄС нормативно закріплювалися в актах первинного і вторинного права інститутів ЄС поступово.

Активна соціальна політика щодо політики зайнятості ЄС почала розвиватися в кінці 80-х – на початку 90-х рр. минулого століття. У 1993 р. Європейська комісія запропонувала до обговорення Білу книгу «Про зростання конкурентоспроможності та зайнятості» [169]. Потім було прийнято ще два важливих документи – «Соціальна політика ЄС – роздуми для Союзу» [166] і «Соціальна політика ЄС: шлях для Союзу» [136].

В середині 1990-х рр. питання соціальної політики увійшли до порядку денного інститутів ЄС. Так, у текст Амстердамського договору було включено спеціальну главу з різних аспектів зайнятості [215]. На підставі положень цієї глави в 1997 р. була прийнята Європейська стратегія зайнятості – інструмент визначення пріоритетів і координації сфери зайнятості та ринку праці держав-членів ЄС. Європейська комісія тепер могла надавати рекомендації державам щодо боротьби з безробіттям, складати спільні національні плани дій зі створення нових робочих місць, розробляти пропозиції щодо формування загальних агентств із працевлаштування.

Численні стратегії і програмні документи Європейської комісії були спрямовані на вирішення проблем зайнятості та скорочення безробіття, захисту прав працівників в умовах мінливої економічної ситуації, забезпечення гендерної рівності.

Повномасштабна реформа трудового права ЄС, гармонізація трудових норм держав-членів ЄС, розробка концепції єдиного ринку праці розпочалася в 2006 р. з прийняттям Зеленої книги Європейської комісії «Модернізація трудового права у відповідь на виклики 21 століття» [167].

У березні 2000 р. Лісабонський саміт Європейської Ради ухвалив ключовий стратегічний документ ЄС – «План економічного та соціального оновлення для Європи до 2010 року», що в широкому вжитку дістав назву Лісабонської стратегії.

Нині правовою основою реалізації соціальної політики ЄС є Договір про функціонування ЄС (в редакції Лісабонського договору 2007 р.). Договором закріплюються положення про збільшення зайнятості, залучення на ринок праці уразливих груп населення, сприяння соціальному діалогу, вирішення гендерної проблеми, зниження соціальної ізоляції.

Розділом IV («Вільне пересування осіб, послуг і капіталів») Глави I («Працівники») у ст. 45 встановлюється, що в межах ЄС реалізується свобода пересування, що передбачає заборону дискримінації за ознакою громадянства стосовно працівників держав-членів у встановленні умов праці. Зміст свободи пересування працівників полягає в таких аспектах, як:

- право приймати пропозиції про роботу в будь-якій державі-члені;
- право вільно переміщуватися з метою працевлаштування території ЄС;

- право проживати на території будь-якої держави ЄС у період трудової діяльності відповідно до нормативних положень, що регулюють працевлаштування громадян приймаючої держави;
- право залишатися на території держави ЄС після завершення трудової діяльності в даній державі.

Згідно зі ст. 48 Договору Європейський парламент і Рада, ухвалюючи рішення за звичайною законодавчою процедурою, вживають у сфері соціального забезпечення заходів, необхідних для встановлення вільного пересування працівників. Ці заходи передбачають фіксування періодів часу роботи з метою збереження права на одержання допомоги, обчислення її розмірів, а також виплату допомоги особам, які проживають на території будь-якої з держав-членів.

З метою реалізації права на вільне пересування працівників інститути ЄС за допомогою прийняття регламентів і директив можуть:

- забезпечувати тісну співпрацю між національними агентствами з працевлаштування;
- скасовувати норми внутрішнього законодавства, які встановлюють додаткові адміністративні процедури, що ускладнюють отримання оперативного доступу громадян ЄС до наявних вакансій;
- скасовувати визначені у внутрішньодержавному праві умови, які за вільного вибору місця роботи підпорядковують працівників з інших держав-членів умовам, відмінним від тих, що застосовуються до національних працівників;
- встановлювати механізми, покликані збалансувати пропозицію і попит щодо робочих місць на умовах, які виключають появу серйозних загроз для зниження рівня життя та зайнятості в різних регіонах і галузях промисловості.

Відповідно ст. 145 Договору про функціонування ЄС держави-члени і Союз розробляють скоординовану стратегію підтримки зайнятості та сприяють формуванню кваліфікованої робочої сили, яка має здатність до адаптації. Держави-члени вносять свій вклад за допомогою власної політики зайнятості, методи здійснення якої повинні відповідати головним орієнтирам соціально-економічної політики держав-членів і Союзу.

Згідно з Лісабонською стратегією передбачалося забезпечення повної зайнятості як ключової мети економічної та соціаль-

ної політики, включаючи зниження показників безробіття до того рівня, якого вже досягнуто в найуспішніших країнах-членах ЄС. Слід відзначити також, що після розробки Лісабонської стратегії саме на її виконання було зорієнтовано інші європейські програми у сфері зайнятості. ЄС поставив перед собою три основні завдання, що стосуються ринку праці: з 2010 р. держави, які входять у Союз, повинні підняти середній рівень зайнятості до 70% і рівень зайнятості жінок до 60% серед населення працездатного віку (15-64 роки). Визначено також завдання підвищити рівень зайнятості до 50% серед населення похилого віку (55 - 64 роки) [56].

Головними заходами реалізації Лісабонської стратегії, які є важливими та перспективними, у тому числі й для України, було визначено:

- усунення адміністративних та регуляторних бар'єрів для започаткування власної справи та подальшого її розширення. Здатність новостворених підприємств до зростання є ключовим фактором для створення робочих місць;

- розвиток консультативних служб у сфері започаткування бізнесу та надання допомоги малим і середнім підприємствам щодо управління людськими ресурсами й фінансовими ризиками;

- збільшення доступу до фінансових ресурсів з метою започаткування малих та середніх підприємств;

- підвищення управлінської культури, зокрема шляхом сприяння запровадженню менеджерських курсів у навчальних програмах вищої та професійної освіти;

- перегляд законодавства про банкрутство з метою зменшення надмірних ризиків для підприємців;

- зниження рівня податкових нарахувань на заробітну плату низькооплачуваних і низькокваліфікованих працівників. Велика сума фіскальних нарахувань та соціальних виплат може відігравати роль стримуючого фактору для роботодавців при наймі нових працівників [8, с. 67].

Уперше вказівки з працевлаштування розроблені в 1998 р., де Рада ЄС перерахувала напрями розвитку політики у сфері зайнятості, а саме: створення більшої кількості робочих місць, проведення політики рівних можливостей у трудовій сфері, підвищення кваліфікації працівників.

Крім положень установчого договору інститутами й органами ЄС приймаються численні програмні документи з різних

питань розвитку ринку праці держав-членів ЄС. Особливу роль у формуванні програмних документів відіграють соціальні партнери на рівні ЄС: Європейська конфедерація профспілок (ETUC), Конфедерація європейського бізнесу (BusinessEurope), Європейський центр працівників державних підприємств (CEEP) і Європейська асоціація підприємств малого та середнього бізнесу (UEAPME).

Нині одним з інструментів подолання наслідків фінансової кризи в ЄС є Стратегія «Європа 2020 – програма зі стимулювання зростання та зайнятості» (2010 р). Згідно із Стратегією до 2020 р. необхідно досягти 75% зайнятості працездатного населення на тлі збільшення частки участі молодих людей, які здобули вищу освіту, і зниження частки осіб, які покинули навчання [155].

Отже, нормативно-правові механізми децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення базуються на низці конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці. Зокрема, Конвенція № 181 і Рекомендація № 188 «Про приватні агентства зайнятості» відображають сучасний стан світового ринку праці й легалізують діяльність різних за характером приватних служб трудового найму. Доповнюють нормативно-правову базу механізмів децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення також положення Договору про функціонування ЄС (у редакції Лісабонського договору 2007 р.), Амстердамського договору та низки інших діючих документів ЄС.

2.3. Роль організаційно-інституційного механізму в децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на прикладі позитивного досвіду розвинених зарубіжних країн

Актуальним питанням сучасності є потреба вдосконалити організаційно-інституційне забезпечення соціального захисту на таких рівнях як національний, регіональний та місцевий, щодо розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою у сфері соцзахисту; забезпечення законодавчої бази для діяльності, яку здійснюють об'єднані територіальні громади, виконуючи державні програми соціального захисту громадян. З цією метою доцільним вбачається аналіз досвіду

розвинених зарубіжних країн щодо функціонування організаційно-інституційних механізмів децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення.

Демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн доводить, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад не можливі без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні [81].

До повноважень територіальних органів та органів місцевого самоврядування у сфері зайнятості населення можна віднести [131]:

- визначення основних напрямів політики зайнятості на місцях;
- прийняття нормативних актів, що конкретизують центральні закони у сфері зайнятості;
- координацію політики у сфері зайнятості з іншими видами регіональної (місцевої) політики;
- створення мережі центрів служб зайнятості та бірж праці для реєстрації безробітних і фінансової допомоги їм, допомоги у працевлаштуванні, консультування, сприяння вирішенню кадрових проблем на підприємствах;
- створення фондів сприяння зайнятості на місцевих рівнях;
- формування системи дослідження і прогнозування ринку праці в системі адміністративно-територіальних одиниць регіону, що забезпечить моніторинг соціально-трудової сфери і прогноз економічних, демографічних процесів, у тому числі безробіття, тощо;
- експертизу нормативних актів, щодо їх впливу на зайнятість населення;
- оцінку місцевого середовища щодо наявності або відсутності в ньому достатніх умов для забезпечення зайнятості, зокрема у таких як: затрати на освіту, професійну підготовку, перепідготовку, охорону здоров'я, створення безпечних умов праці, належної техніки безпеки, часу та умов для відпочинку, підвищення кваліфікації, нормальних взаємовідносин між власниками

засобів виробництва та найманою робочою силою, профспілками і роботодавцями тощо;

- розробку організаційних процедур прийняття і реалізації програми зайнятості населення;

- створення умов для кооперативної та індивідуальної діяльності;

- розробку індикаторів зайнятості, тобто показників, що відображають стан економіки в системі адміністративно-територіальних одиниць, наприклад: рівень зайнятості населення, у зв'язку з показниками середньодушового доходу тощо.

Відтак, важливе значення для нашої держави мають теоретичні надбання і практичні напрацювання високорозвинених держав щодо вирішення питання зайнятості населення. Їх досвід показує, що за ринкової економіки успішного функціонування підприємництва і результативності у вирішенні питання забезпечення територіальних громад працею здебільшого було досягнуто саме сферою державного регулювання. Втілення світових знань з регулювання розвитку малого бізнесу закладе підґрунтя для вдосконалення цього процесу в Україні, сприятиме забезпеченню малого бізнесу фінансовою та матеріально-технічною підтримкою, значно підвищить роль підприємств у процесі вирішення проблем реалізації трудового потенціалу.

В усіх країнах ЄС працюють державні служби, агенції, бюро, інституції зайнятості з їх регіональними та місцевими відділеннями. Загальна їх кількість на всіх рівнях становить понад 5 тис., де працюють більш як 160 тис. співробітників.

Структури з жорсткою вертикальною ієрархією демонструють однорідність послуг, типовість процедур та дій в обслуговуванні клієнтів, чітку визначеність і позиціонування служб. Горизонтальні структури, з підпорядкуванням на місцевому рівні, є більш самостійними та творчими, націленими на вирішення локальних проблем і пошук нових способів їх розв'язання. Важливим з погляду ефективності та якості надання послуг є досягнення балансу між інституціональною централізацією та локальною гнучкістю [100, с. 10]. У зв'язку з цим роль державної служби зайнятості має зростати насамперед у прогнозуванні структурних зрушень в економіці регіону та розробці програм працевлаштування що відповідають потребам регіону.

Модернізація служб зайнятості у більшості європейських країн пов'язана з децентралізацією та автономією управління. В одних країнах (Німеччина, Франція, Нідерланди, Австрія) це реалізовано шляхом делегування прийняття рішень щодо надання певних послуг, їх фінансування, встановлення чисельності співробітників. Водночас за центральним органом служби було збережено управлінську «вертикаль» та функції розподілу фінансових ресурсів, стандартизації послуг тощо. В інших країнах (Польща, Фінляндія, Бельгія та Угорщина) відбулась практично повна децентралізація управління службами зайнятості. Територіальним органам влади надано повноваження щодо призначення керівників територіальних і місцевих служб зайнятості, формування та використання їх бюджету, визначення стандартів і технологій надання послуг.

Дослідники виокремлюють п'ять моделей регулювання зайнятості та ринку праці: американська (США), скандинавська (скандинавські країни), англосаксонська (Великобританія, Канада, Ірландія), континентальна, або німецька (Німеччина, Австрія, Бельгія, Нідерланди, Швейцарія, частково Франція), японська.

Основою американської моделі є субсидіарний тип соціально-трудових відносин, орієнтація працівника на досягнення особистого успіху та самореалізацію. Ця модель характеризується: децентралізацією ринку праці та законодавства з питань зайнятості й соціального забезпечення; високим рівнем контролю за найманим працівником з боку роботодавця; високою географічною і професійною мобільністю працівників; відносно високим рівнем безробіття [56].

Професійна кар'єра пов'язана, насамперед, зі зміною місця роботи, відповідно ця модель відзначається високим рівнем мобільності. Рівень заробітної плати встановлюється на основі кваліфікації робіт і їх складності, просування по службі, як правило, не пов'язане з розширенням професійно-кваліфікаційного профілю. Значна увага приділяється питанням професійної орієнтації. Існують як приватні агенції, так і спеціальні центри профорієнтації при коледжах та університетах [47, с. 251].

Що стосується проблем регулювання зайнятості, то для США це, насамперед, не кількість, а якість новостворених робочих місць. Оскільки до лав безробітних потрапляють переважно некваліфіковані або малокваліфіковані працівники, робочі місця, які для них ство-

рюються, досить низької якості. У зв'язку з цим до основних напрямів сучасної політики зайнятості США належать покращення якості робочих місць в аспекті підвищення рівня оплати праці, перспектив професійного зростання та збагачення змісту праці. Державна політика США, перш за все, спрямована на стимулювання зростання зайнятості та збільшення кількості робочих місць, підготовку й перепідготовку працівників, сприяння найму робочої сили [56].

В основі скандинавської, або шведської, моделі – проведення активної політики на ринку праці. Сьогодні соціальна політика Швеції ґрунтується на трьох основних принципах [56]:

- досягнення повної зайнятості працездатного населення;
- надання соціальних гарантій населенню;
- забезпечення рівних можливостей досягнення добробуту.

Характерною рисою для політики Швеції є це запобігання безробіттю, а не виправлення його наслідків. У межах соціальної політики уряд держави особливу увагу приділяє в тому числі розробленню заходів, спрямованих на забезпечення новими робочими місцями, головним чином у державному економічному секторі; координацію міграції населення і робочих сил шляхом надання субсидій і кредитів на переїзд сімей із районів з надлишком робочої сили до районів, де є вільні вакансії, забезпечуючи оперативний доступ громадян до інформації про такі вакансії.

Швеція має значні здобутки в політиці у сфері зайнятості. На заходи, пов'язані з її проведенням, витрачається майже 3% ВВП і 7% бюджету. Успіх Швеції в досягненні повної зайнятості був забезпечений саме завдяки активній політиці зайнятості [68, с. 13]. Головною особливістю цієї політики є те, що 70 % коштів тут витрачають на [56]:

- професійну підготовку і перепідготовку осіб, які залишилися без роботи, або тих, кому загрожує безробіття;
- створення нових робочих місць, переважно в державному секторі економіки;
- забезпечення географічної мобільності населення і робочої сили;
- забезпечення населення інформаційними послугами на базі комп'ютерних банків даних про вакантні місця по регіонах країни;
- заохочення розвитку малого підприємництва шляхом надання державних кредитів і субсидій.

Шведське законодавство передбачає дію державних регіональних компаній, які беруть пайову участь у реконверсії підприємств і виробництв, спрямовану на виготовлення нових товарів, підтримку малого й середнього бізнесу, що значною мірою допомагає вирішити проблему працевлаштування.

У Швеції наявна розгалужена мережа інформаційних центрів з великими банками даних про вакантні місця та послугами консультування щодо отримання соціальної допомоги.

Англосаксонська модель передбачає переважно пасивний характер державної політики зайнятості, високу частку приватних підприємств і громадських організацій у наданні соціальних послуг. Оскільки декларовані на державному рівні заходи регулювання зайнятості вперше почали запроваджуватися Великобританією, розглянемо їх загальні напрями в історичному аспекті. Кожний уряд дотримується свого підходу до цього питання, пропонує своє вирішення проблеми. Зокрема, колишній британський прем'єр Т. Блер переконував колег, що статистика у справі створення нових робочих місць – поганий помічник. На його думку, працевлаштування – проблема індивідуальна, розрахунки і цифри не здатні допомогти конкретному безробітному знайти своє місце в житті [56].

Заслуговує на увагу й досвід Великобританії щодо профорієнтації. Головним координуючим органом у професійній діяльності є служба зайнятості молоді, в якій зайнято близько 4 тис. консультантів та їх помічників.

Одним із шляхів вирішення проблем безробіття, що гостро стоять перед Україною, є, на нашу думку, той, яким іде Німеччина, застосовуючи перевірені знання організаційно-управлінського регулювання працевлаштуваності. Це дасть змогу скоротити безробіття, створити нові робочі місця і можливість подвоїти ефект, що позначиться на економічному та соціальному розвитку. Зокрема, це сприятиме створенню нових конкурентних продуктів і зниженню рівня безробіття та соціальної напруги в Україні.

Японською моделлю передбачаються гарантії зайнятості працівникам протягом усього трудового життя, збільшення усіх видів виплат залежно, насамперед, від стажу роботи. Рівень безробіття в Японії протягом останніх років становить 3-3,5%. Система трудових відносин у цій країні ґрунтується на «пожиттєвому наймі». Скорочення трудових витрат на робочу силу в японських

фірмах відбувається завдяки переміщенням у середині підприємства чи між підприємствами, а не за рахунок звільнення працівників, як це здійснюють американські фірми. Ринок праці Японії характеризується тим, що молодих людей приймають на роботу в першу чергу, а людей старшого покоління примусово звільняють [56]. Однак вітчизняні науковці зауважують, що ця модель може бути реалізована лише у специфічному ментальному середовищі [47, с. 370], оскільки умови життя помітно відрізняються від західноєвропейських та українських стандартів.

Варто зазначити, що на сьогодні у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології децентралізації, яку б можна було в повному обсязі та без змін застосувати в Україні. Історичні умови розвитку сприяли формуванню різних моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей серед європейських країн у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні риси, що характеризують децентралізаційні процеси [81].

Зокрема, координатором європейської регіональної політики є Комітет регіонів, який складається з представників регіональних та місцевих органів влади. Комітет регіонів відіграє важливу роль у передбаченні тенденцій та розробленні стратегії регіонального розвитку; вносить свої пропозиції та корективи у структурну політику ЄС, залучаючи регіональні й місцеві органи влади до процесу ухвалення рішень на загальноєвропейському рівні [56].

У Франції, Італії, Бельгії і Великій Британії створено спеціальні регіональні ради з питань розвитку, покликані об'єднати зусилля різних учасників як національного, так і регіонального, місцевого рівнів у певних секторах і напрямках [16]. З часом ці ради трансформувалися в регіональні уряди (окрім Великобританії, де такий тип рад був спочатку скасований 1979 р., а потім відновлений у дещо іншому вигляді в 1999 р.). Німеччині притаманна схожа ситуація з федеральним урядом і землею згідно з положеннями, Рамкової угоди про спільні цілі.

Світова практика віддзеркалює важливе значення децентралізації держав на стадії глибоких інтенсивних перетворень

сфери управління суспільними відносинами. Варто сказати, що для країн, які перебувають у перехідному періоді, застосування децентралізації – це дієвий спосіб для важливих змін у суспільстві та чітка перспектива для розвитку місцевої інфраструктури. Розглянемо детальніше процес децентралізації на прикладі європейських країн, зокрема Італії, що провела цю реформу в середині ХХ ст., а також Польщі й Латвії, в яких тривалий час практикувалось управління централізованого типу. Отже:

1. Результатом реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу були зосереджені в регіональних бюджетах. До компетенції регіонів належали також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мали бути забезпечені достатніми ресурсами, що включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір і кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в межах рівномірного розподілу фондів, що забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку і зменшення соціальних та економічних дисбалансів [81]. Досвід показує, що модель державної розбудови Італії достатньо дієва та сприяє підвищенню результативності застосування фондів бюджету, впливає на якість надання послуг державного обслуговування, зростання економічної активності на регіональному рівні.

2. Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, а також посилення інститутів громадянського суспільства. Реформа у Польщі мала кілька етапів. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як результат, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло

на зменшення бюджетних видатків на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. На сьогодні у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% податків на прибуток, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість. Важливими здобутками проведення адміністративно-територіальної реформи стало розмежування влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність [81]. Низка заходів, проведених урядом Польщі з метою децентралізації, сприяли зростанню інвестицій держави, розвитку малих підприємств та справили позитивний вплив на громадянське суспільство адміністративно-територіального рівня, що, свого часу, дало можливість значного покращити життєві умови територіальних громад.

Варто зазначити, що повноваження об'єднаної територіальної громади щодо соціального захисту та соціального забезпечення у сфері зайнятості населення передбачають охоплення наступних аспектів [101]:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в межах повноважень;
- участь у реалізації територіальних (місцевих) програм зайнятості населення;
- визначення видів та організація громадських робіт, що відповідають потребам територіальної громади;
- створення у разі потреби спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів.

Слід також звернути увагу на те, що при реформуванні в сучасних умовах головну роль у вирішенні соціальних питань щодо територіальних громад відіграють місцеві владні органи. Ними координується робота, що здійснюється усіма господарськими структурами, в тому числі об'єктами соціальних інфраструктур, розробка та реалізація суспільних проектів, вирішується проблема розподілу інвестицій.

3. Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема у Латвії. Актуальність цих досліджень продиктована схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок. На початку реформування латвійські експерти з державного управління

вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень. У 2009 р. в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими [81]. Загалом варто зазначити, що, попри тривалий процес втілення, реформа децентралізації у Латвії допомогла вирішити багато проблемних питань та розширила можливості місцевої влади, зокрема щодо її впливу на рівень економічного розвитку регіону.

Активна державна політика щодо зайнятості у розвинених країнах передбачає розробку програм сприяння працевлаштуванню громадян. Такі програми повинні регулярно розроблятися, фінансуватися і виконуватися, зважаючи на специфічність конкретних соціально-економічних ситуацій.

Розробка програм зайнятості останнім часом посідає одне з перших місць у пріоритетах Європейського Союзу [13, с. 165]. Основна роль тут належить Європейській Комісії з питань зайнятості та соціального захисту. При цьому дедалі більшого поширення набувають саме гнучкі й нестандартні форми зайнятості. Так, у країнах ЄС третина робочої сили охоплена гнучкою зайнятістю [24, с. 250].

Ще одним механізмом підтримки ринку праці ЄС стала Європейська опора соціальних прав (далі – ЄОСП), проект якої був запропонований Європейською комісією у 2015 році ЄОСП визначає ключові принципи ефективного функціонування ринку праці та систем соціального забезпечення. Ці принципи структуровані за трьома категоріями:

- 1) рівні можливості й доступ до ринку праці;
- 2) справедливі умови праці;
- 3) соціальний захист та соціальне залучення.

Оскільки національні законодавства держав-членів ЄС у цих сферах значно відрізняються, для них Комісія сформулювала єдині правила.

Зокрема, серед згаданих у даному документі принципів та правил слід зазначити забезпечення рівних можливостей доступу

на ринок праці. Йдеться про розробку ідеї «гнучких» трудових контрактів, які здатні полегшити вихід на ринок праці та сприяти швидким кар'єрним переходам, дозволяючи роботодавцям реагувати на зміни попиту. Подібні механізми також можуть полегшити баланс між роботою і життям, дозволяючи як працівникам, так і компаніям адаптувати робочі графіки до їхніх потреб.

Ще один аспект стосується порядку виплати допомоги. Розмір виплати допомоги по безробіттю значним чином відрізняється в країнах-членах ЄС. У 2015 р. особи, які потерпіли від короткострокового безробіття, отримували допомогу лише в 38% випадків у середньому по ЄС. Так, охоплення «короткочасних безробітних», які отримують допомогу по безробіттю, варіювалося від 82% у Німеччині до менше 20% в Італії, Румунії, на Мальті, у Польщі та Словаччині. Для «довгострокових безробітних», які перебувають без роботи протягом 12 місяців і більше, охоплення набагато нижче – близько 25% на рівні ЄС. Страхування на випадок безробіття не передбачається для самозайнятих осіб у 10 державах-членах. Нарешті, майже третина громадян у ЄС, які працюють за тимчасовими контрактами на повну ставку, не мають права на допомогу по безробіттю в ЄС [148]

Згідно з ЄОСП слід також звернути увагу на модернізацію послуг із працевлаштування, які є основною сполучною ланкою від безробіття до зайнятості. Найбільш помітна зміна полягає в застосуванні режиму приватних послуг із працевлаштування в країнах, де державна служба зайнятості мала монополію (наприклад, в Австрії, Данії, Нідерландах, Німеччині та Швеції). Приватні агентства з працевлаштування доповнюють державні служби зайнятості, не заміщуючи їх, а тому залишається можливість для розширення співробітництва між приватними і державними службами зайнятості.

Реалізації поставлених цілей і завдань Європейської опори соціальних прав повинні багато в чому сприяти європейські служби зайнятості – Європейський портал трудової мобільності (далі – ЄПТМ) і Європейська служба допомоги у працевлаштуванні [77].

ЄПТМ є мережею співпраці між Європейською комісією та державними службами зайнятості держав-членів Європейської економічної зони (до цієї зони входять держави-члени ЄС, а також Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн і Швейцарія).

ЄПТМ, створений у 1993 р, відповідає за обмін інформацією і стимулювання співпраці між зацікавленими сторонами з метою забезпечення вільного пересування працівників-громадян ЄС.

Послуги даної віртуальної служби полягають у наданні консультацій та допомоги із працевлаштування й добору персоналу в будь-якій із держав- членів ЄС. База порталу містить дані про вакансії, резюме шукачів, про порядок перебування на території будь-якої з держав ЄС. Ці послуги надаються безкоштовно для всіх осіб, які мають право вільного пересування відповідно до законодавства ЄС.

Допомога здійснюється консультантами ЄПТМ, штат яких налічує 850 осіб, що мають спеціальну підготовку. Навчальна програма для фахівців порталу пропонує широкий спектр освітніх курсів, починаючи з обов'язкової початкової підготовки всіх нових консультантів ЄПТМ і закінчуючи тренінгами з трудового і соціального права ЄС та його держав-членів. Навчання на рівні ЄС з метою забезпечення професіоналізму та ефективності функціонування мережі є додатковим до того, що проводиться в державах- членах. Горизонтальна підтримка відіграє важливу роль, особливо коли мова йде про подальше зміцнення вже функціонуючої мережі професіоналів, і є необхідною для надання високоякісних послуг веб-порталу ЄПТМ.

Нині веб-портал трудової мобільності забезпечує доступ до більш ніж 1,3 млн вакансій і налічує до 4 млн відвідувань щомісяця. На порталі розміщено 900 тис. резюме і зареєстровано 29 тис. роботодавців. У календарі подій ЄПТМ можна ознайомитися з безліччю подій, які стосуються сфери зайнятості і відбуваються по всій Європі. Портал включає також оголошення про вакансії державних служб зайнятості.

В онлайн-розділі порталу під назвою «Резюме» шукачі можуть публікувати свої резюме, які надаються роботодавцям, зацікавленим у наймі осіб з-за кордону. Онлайн-резюме дає претендентам можливість створити персоналізовану презентацію з онлайн-відео, щоб вони могли продемонструвати свою кваліфікацію.

На пропозицію Європейської комісії у 2005 р. була створена Служба Европасс. У межах Служби розроблені єдині документи, необхідні при прийманні на роботу (розроблені єдині форми резюме, рекомендаційного та мотиваційного листа).

Користувачами системи Європасс є 18 млн активного працездатного населення держав ЄС. Нещодавно був розроблений ще один документ - «Європасс-досвід» – спеціальний формуляр опису наявних у претендента кваліфікацій.

Зареєстровані на розглянутих порталах роботодавці можуть виконувати пошук, ґрунтуючись на бажаному місцезнаходженні та професії особи, яка шукає роботу, і переглядати резюме кандидата всіма доступними мовами. Знайшовши відповідного кандидата, роботодавець може відправити йому короткі інформаційні повідомлення зі свого особистого профілю в ЄПТМ.

Крім ЄПТМ, для сприяння мобільності та працевлаштуванню громадян ЄС був також відкритий сайт онлайн-ярмарків вакансій – «Європейські трудові дні». Сайт являє собою віртуальний простір, де шукачі, роботодавці і консультанти ЄПТМ можуть знаходити одне одного, спілкуватися та організовувати зустрічі. Роботодавці представляють свої компанії і пропозиції про роботу, претенденти можуть переглядати вакансії, а консультанти ЄПТМ надають експертні консультації.

Незважаючи на існування цієї служби вже протягом 25 років, потрібно постійно вносити оновлення з урахуванням тих змін, які відбуваються на ринку праці держав-членів ЄС. Зокрема, слід урахувати зміни в методиках обміну інформацією про вакансії, використання шукачами і роботодавцями безлічі засобів найму персоналу (в тому числі з допомогою соціальних мереж) і підвищення ролі інших посередників на ринку праці при наданні послуг з найму персоналу, на доповнення до державних служб із працевлаштування.

Очевидними є наступні вади системи ЄПТМ:

1. Недостатні обсяги даних щодо ринків праці держав-членів ЄС: у середньому лише близько 30% вакансій, які існують на національному рівні, доступні на порталі ЄПТМ.

2. Обмежений потенціал перевірки достовірності інформації, що міститься в резюме і пропозиціях від роботодавців, через відсутність ефективної взаємодії з національними державними і приватними агентствами зайнятості.

3. Претенденти і працедавці не завжди отримують актуальну інформацію про вакансії та розміщені резюме через досить повільне оновлення відомостей про вже зняті з розгляду пропозиції.

4. Відсутня інформація щодо регулювання надання соціального та пенсійного забезпечення, порядку сплати податків та інших зборів, особливості національного трудового законодавства конкретної держави-члена ЄС.

З 2016 р. були прийняті оновлені версії документів, що регулюють діяльність європейських служб працевлаштування. Йдеться про Регламент Європейського парламенту та Ради № 2016/589 «Про Мережу європейських служб зайнятості» та «Про доступ працівників до служб управління мобільністю, а також про подальшу інтеграцію ринків праці» [199]. Ці нормативні акти спрямовані на реорганізацію мережі європейських служб працевлаштування з метою модернізації інформаційного порталу, своєчасного оновлення переліку пропонованих вакансій, а також удосконалення процедури обміну інформацією щодо мобільності робочої сили на території ЄС.

Згідно з оновленнями ЄПТМ здійснюватиме доступ до резюме, які розміщені державними службами з працевлаштування та партнерами ЄПТМ (приватні агентства з найму) за згодою шукачів та з повним дотриманням прав щодо захисту персональних даних.

Пропоновані правила дозволять зробити більш ефективним на рівні ЄС процес відбору кандидатів на відповідні вакансії. Для досягнення даної мети Європейська комісія розробила загальну систему класифікації видів трудової діяльності в тісній співпраці з професійними спілками, соціальними партнерами та Європейським центром з розвитку професійної підготовки.

У більшості країн відповідальність за імплементацію нових правил у національне законодавство нести будуть державні служби з працевлаштування, які розмістять на своїх сайтах посилання на систему ЄПТМ.

Передбачається, що держави-члени ЄС вживатимуть заходів щодо відкриття доступу до системи ЄПТМ іншим організаціям, крім державних служб із працевлаштування, зокрема недержавним організаціям за наймом. Ці приватні організації визнаватимуться партнерами ЄПТМ через проходження спеціальних національних процедур авторизації. Слід зазначити, що описаний вище Європейський портал трудової мобільності буде і далі реформуватися з тим, щоб адекватно реагувати й вирішувати поставлені в Європейській опорі соціальних прав проблеми. В даному документі мова йде про новітні пріоритети і виклики соціальної політики ЄС.

У робочому документі Європейської комісії «Ключові економічні і соціальні тенденції, які стоять за створенням Європейської опори соціальних прав» підкреслюється значний вплив технологічних змін на професійну структуру суспільства. Автоматизація призводить до довгострокових зрушень в економічній кон'юктурі, а багато робочих місць мають підвищений ризик автоматизації. Частка робочих місць для низькокваліфікованих працівників зменшується, і за прогнозами Євростату може скласти менше 15% вакансій у 2025 р. [147].

Також наголошується, що демографічні тенденції свідчать про те, що здатність Європи до зростання дедалі більше залежатиме від її здатності до підвищення продуктивності. Це означає, що ЄС повинен мобілізувати людський капітал і збільшувати потоки робочої сили. У зв'язку з цим підкреслюється важливість проведення політики, спрямованої на забезпечення гендерної рівності. Рівень зайнятості жінок поступово наздоганяє рівень зайнятості чоловіків, але все ж залишається низьким – трудова діяльність жінок, як і раніше, сконцентрована в низькооплачуваних секторах. Основними перешкодами для більш активної участі жінок на ринку праці є відсутність адекватного балансу між професійною діяльністю і сімейним життям, фінансові стримуючі фактори та гендерні стереотипи в деяких сферах професійної діяльності.

Працівники пенсійного віку також належать до груп ризику працівників з низьким рівнем зайнятості. Один із шляхів подолання наявної проблеми полягає в поступовому підвищенні пенсійного віку, що означає необхідність інвестицій у навички літніх працівників і підтримки їх можливості працевлаштуватися, оскільки ця вікова група найбільшою мірою схильна до застосування «застарілих» навичок, хоча становить і становитиме все більшу частку робочої сили.

Крім того, Комісія відзначила особливі труднощі при працевлаштуванні, з якими стикаються етнічні меншини. Підтримка участі на ринку праці цих груп має основоположне значення для забезпечення рівності можливостей і стає економічним імперативом у контексті старіння європейської робочої сили.

Комісія приділяє особливу увагу необхідності повноцінного включення інвалідів до складу економічно активного населення. Підкреслюється, що інваліди стикаються з набагато більш

високим ризиком бідності і соціальної ізоляції, ніж решта населення у зв'язку з дискримінацією при прийманні на роботу.

Всі ці аспекти повинні бути адекватним чином відображені і в Європейському порталі трудової мобільності з тим, щоб потенційний претендент, до якої б соціальної групи він не належав, міг вибрати підходящу вакансію в будь-якій державі-члені ЄС.

Що стосується організаційного механізму, то більшість країн світу адаптується до лібералізації та глобалізації світової економіки, впроваджуючи менеджерські підходи в системи державного управління. Наприкінці минулого сторіччя в розвинених країнах почали втілювати ініціативи щодо реформування державних служб зайнятості з метою підвищення функціональної ефективності та якості надання соціальних послуг та оптимізації бюджету. Розробка інноваційних моделей функціонування Державної служби зайнятості України, що відповідає потребам часу, вимагає вивчення передових методів організації діяльності закордонних ДСЗ. Стратегічним напрямом діяльності закордонних ДСЗ стало впровадження систем управління якістю, які передбачали визначення та аналіз потреб клієнта, аналіз і перебудову взаємодії між організацією та клієнтами, а також розробку і моніторинг стандартів на послуги [39].

Для впровадження управління якістю, зазвичай, використовуються такі методи: орієнтоване на клієнта планування; аналіз робочих процесів; оцінка продуктивності з метою порівняння або визначення цільових показників продуктивності, зорієнтованих на клієнта. Зазначені підходи взаємозв'язані. Успіх залежить від позитивного впливу реформування робочого процесу на досягнення цільових показників, які, своєю чергою, ґрунтуються на точній оцінці потреб клієнтів [120].

Важливе місце в межах управління якістю займають концепції планування та надання послуг, що зорієнтовані на клієнтів, що стають головним об'єктом організацій. Європейські державні служби зайнятості впроваджували різні програми з метою кращого структурування співвідносин цих служб із клієнтами. Цими проектами передбачається оперативне реагування на клієнтські потреби, реформи внутрішньоуправлінської структури в ДСЗ, покращення навичок комунікації персоналу та ін. При цьому мета усіх таких програм – розроблення та підтримання певного стандарту для забезпечення якісного обслуговування.

Системи якості зарубіжних ДСЗ будувалися на підставі національних нормативних актів щодо реформування державного управління в цих країнах.

Основними принципами реформування ДСЗ у країнах були: орієнтація послуг на потреби клієнта, надання послуг ефективним та економічно вигідним чином і сприяння задоволенню клієнта. Наприклад, досвід ДСЗ Німеччини довів ефективність таких заходів як створення груп персоналу, що зорієнтовані на клієнта, просторова децентралізація надання послуг і раціональна перебудова структур центральних та місцевих служб зайнятості.

Одним із напрямів реформування зарубіжних ДСЗ була робота внутрішніх стандартів управлінських дій, які забезпечують оптимальний розподіл ресурсів (фінансових, робочого часу співробітників тощо) та рівномірне навантаження на кожного фахівця з метою переорієнтації діяльності з виконання суто формальних обов'язків на адресне обслуговування клієнтів, надання якісних послуг і забезпечення їх задоволеності наданими послугами.

Впровадження систем управління якістю зарубіжних ДСЗ потребувало чималих витрат. Для підготовки кадрів з питань менеджменту якості були розроблені спеціальні програми з урахуванням потреб різних категорій працівників служби та різної готовності регіональних ДСЗ до впровадження менеджменту якості.

Практично в кожній національній ДСЗ було розроблено систему мотивації для працівників центрів зайнятості, яка передбачала преміювання за забезпечення певного рівня якості послуг, що підвищувало зацікавленість службовців у досягненні кінцевого результату.

Найбільш складним завданням розробки та впровадження систем якості ДСЗ стало розроблення індикаторів якості для всіх продуктів служби зайнятості. Кожна зарубіжна ДСЗ розробляла власні індикатори якості, виходячи з національного законодавства та моделі ринку праці, а також програм соціального забезпечення й розвитку трудового потенціалу країни.

Аналіз світового досвіду показав, що в розвинених країнах процес створення нових робочих місць є цілеспрямованим та в першу чергу зорієнтованим на підвищення економічного зростання держави. Ефективність використання державних стимулів зарубіжних країн вивірена і доведена не тільки за часів економічної стабільності, а й у періоди криз та безробіття. Завдяки комплексу

економічних, правових, адміністративних та організаційних заходів держава регулює процес створення нових робочих місць, що в свою чергою допомагає досягти збалансованості на ринку праці. Наявність комплексного підходу щодо стимулювання суб'єктів господарської діяльності (роботодавців), спрямованого на створення нових робочих місць або започаткування власної справи, допомагає забезпечити підвищення рівня зайнятості [64].

У країнах Європейського Союзу значною мірою досягли економічного піднесення та продуктивної зайнятості завдяки розвитку бізнес-інкубаторів. Бізнес-інкубатори – це структури, що надають допомогу новим компаніям (зазвичай, суб'єктам малого і середнього підприємництва) на етапі їх організації та становлення. Головний акцент у діяльності бізнес-інкубаторів – це стимулювання розвитку місцевої економіки та створення робочих місць. Лише протягом 90-х років XX ст. завдяки діяльності бізнес-інкубаторів малим бізнесом було створено 80% нових робочих місць у Європі та США [19].

Для ефективного розвитку економіки країни необхідно всебічно стимулювати створення нових робочих місць. Незалежно від стану економіки малий бізнес завжди стає основним джерелом створення нових робочих місць. Малі підприємства мають великі можливості глибшої спеціалізації. Як правило, це спеціалізація з пошуку та розробки нових технологічних ідей [79].

Останнім часом у багатьох країнах світу були прийняті різноманітні закони, що передбачають використання нових форм зайнятості та стимулювання створення власної справи. Так, наприклад, законодавча система Великобританії дає можливість місцевим органам влади самостійно заохочувати підприємницьку ініціативу. Розвиток самозайнятості здійснюється шляхом надання безробітним стартового капіталу або пільгових кредитів для відкриття власної справи [76]. Для виконання державних замовлень іноді створюються об'єднання малих фірм – пули, де одна з компаній стає прямим підрядником держави, а інші – субпідрядниками. Орієнтація на підтримку малих інноваційних фірм є цікавою ознакою інноваційних моделей Європи, особливо Франції та Німеччини [79].

Таким чином, західні країни, розвиваючи напрями політики зі стимулювання зайнятості, усуваючи чинники, що є перешкодою для національного виробництва та посилюючи розвиток

ринкової інфраструктури, досягають рівних можливостей економічного зростання для господарств через вибір певного інструментарію в межах такого напрямку.

Співробітництво громад є саме по собі комплексним механізмом сталого місцевого розвитку. Крім того, можна навести інші сучасні інструменти підтримки та розвитку спроможних громад, а саме: кластери, технологічні парки, бізнес-інкубатори. Кластер – добровільне територіально-галузеве договірне об'єднання підприємств та організацій, споріднених або взаємодоповнюючих (за ознаками процесу виробництва, продукту, ринків, інноваційної або конкурентної поведінки). До складу кластеру можуть входити наукові, освітні та інші організації соціальної інфраструктури території, громадські організації та органи місцевої влади. У результаті об'єднання посилюються конкурентні переваги учасників кластеру за рахунок ефекту спільної діяльності. Наприклад, до складу агропромислового кластеру можуть входити: підприємства, залучені до організації сільськогосподарських робіт, проведення агродосліджень, механізації, переробки сировини, виробництва продукції, її продажу, навчання персоналу тощо. На муніципальному рівні кластери сприяють зміцненню партнерських взаємовідносин у трикутнику «влада-бізнес-громада» та підвищують ефективність діяльності підприємств даної території, які є основою податкових надходжень та забезпечення зайнятості населення [122].

Малий бізнес є невід'ємною частиною ринкової економіки і має отримати імпульс для розвитку в територіальних громадах. Він істотно впливає на збільшення загальних обсягів виробництва, роздрібного товарообігу, сприяє вирішенню проблем зайнятості та загального зростання доходів, створює сприятливе середовище для розвитку конкуренції й усунення монополізму у підприємницькій діяльності. Малі підприємства спроможні стати надійним джерелом стабільних податкових надходжень до місцевого бюджету. Однак порівняно з іншими економічно розвиненими країнами Україна має дуже низькі показники розвитку малого підприємництва [122].

Децентралізація державного регулювання зайнятості набуває все більшого значення. Це стосується і соціальної підтримки безробітних, і діяльності служб зайнятості регіонів. Новими завданнями, що їх мають вирішувати регіональні органи управ-

ління державою, є: створення умов для нарощування потенціалу зайнятості на базі реструктурування наявних у регіонах виробничих та науково-технічних потенціалів, модернізація регіональних центрів науково-технічних та економічних даних, розширення кола робіт у сфері маркетингу.

Підсумовуючи вищесказане, можемо зробити висновок, що при адаптації світового досвіду до українських умов і впровадженні міжнародних практичних надбань повинні враховуватися характер загальних процесів та специфіка держави. Зважаючи на міжнародний досвід слід розробляти власну політику зайнятості, яка враховуватиме наявність складних українських умов. Процеси децентралізації відіграють значну роль тоді, коли суспільство рухається в напрямі демократизації, відбувається перехід до інститутів, заснованих на ініціативах окремих осіб та громад. Широке впровадження децентралізації спостерігаємо в межах адміністративної, політичної, бюджетно-фінансової, соціальної сфер, що прискорює розвиток потенціалу людини, посилює відповідальність владних структур, покращує якість послуг державної і громадської сфери, суспільну консолідацію, вирішення проблемних аспектів економіки, права, політики, етнічної приналежності та ін. Отже, децентралізація повинна стати рушійною силою побудови потужної розвиненої демократичної держави, яка мала б самодостатнє місцеве самоврядування, здатність ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечувати надання соціальних послуг з метою зайнятості громадян.

2.4. Світовий досвід використання інструментів економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення

Ефективна децентралізація соціальних послуг у сфері зайнятості населення не можлива без урахування передового досвіду трансформації відповідних світових аналогів. Оцінка основних результатів таких перетворень, цілей та завдань, які ставляться перед структурами служб зайнятості у глобальних реаліях, вельми актуальна в сучасних вітчизняних економічних умовах як змістовне джерело визначення ефективного курсу модернізації державної служби зайнятості в Україні.

Упродовж майже 20 років європейські державні служби започатковували та здійснювали реформи, які відбувалися на двох напрямках: 1) модернізація внутрішньої структури, створення нових служб з новими назвами та розширення їх повноважень і функцій; 2) запровадження елементів децентралізації або повної децентралізації управління, надання послуг, бюджетування та ін. [55, с. 14].

Дослідження «Світ державних служб зайнятості», проведене Асоціацією та Інтер-Американським банком розвитку, демонструє значну розбіжність між інструментами та методами функціонування служб зайнятості в національних економічних системах. Було проаналізовано діяльність 73 служб зайнятості країн світу та визначено, що найбільш поширеними послугами цих інституцій (90 – 95%) є працевлаштування, проведення активної політики на ринку праці та надання інформації про ринок праці [157].

Досвід розвинених країн показує, що для вирішення проблеми використання інструментів економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення необхідно не тільки регулювати і розвивати ринок праці, а й упроваджувати економічні реформи в усіх галузях виробництва продуктів та послуг.

Європейський Союз запровадив низку інструментів та програм, що здійснюються на національному рівні в країнах-членах ЄС. Найбільш важливі з них – загальноєвропейський портал вакансій та резюме EURES, Європейський соціальний фонд, який співфінансує до 35% видатків бюджетів служб зайнятості Чехії, Естонії, Португалії та Іспанії, а також програма Молодіжні гарантії, що співфінансує програми інтеграції молоді в освіту, професійне навчання та зайнятість майже в усіх країнах ЄС.

Основними пріоритетними інструментами децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення для ЄС у цілому є:

- 1) реформування національних служб зайнятості та покращення ефективності їх функціонування;
- 2) досягнення високої мобільності робочої сили відповідно до попиту та пропозиції на неї;
- 3) заохочення підприємництва та створення нових високопродуктивних робочих місць через надання державних гарантій і часткову компенсацію заробітної плати;

4) сприяння відкриттю власного бізнесу через спеціальне навчання, надання стартового капіталу та спрощене оподаткування;

5) забезпечення кожного робочим місцем з подальшим навчанням та можливою перепідготовкою;

6) забезпечення відкритості ринків праці та модернізації системи соціального захисту.

Найбільш відомою сьогодні є спеціальна програма «Молодь у русі» від Європейської Комісії, що розрахована до 2020 року. Програма спрямована на допомогу молодим людям у здобутті знань, навичок та досвіду для отримання реального робочого місця. Освіта та професійна підготовка мають бути більш актуальними для молодих людей і заохотити їх користуватися грантами ЄС на навчання чи поїздку в іншу країну.

В зарубіжних країнах сформувалися національні інструменти й механізми децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, на які суттєво вплинули історичні, культурні та політичні фактори.

Для таких розвинених країн як Великобританія, Канада, Австралія характерний відносно пасивний характер державної політики зайнятості, однак багато функцій з децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, регулювання ринку та забезпечення належних умов праці перебирають на себе профспілки і громадські організації. На державному рівні роботодавцям надаються широкі права у питаннях найму і звільнення працівників, оплати праці та графіка роботи.

У Великобританії уряд стимулює процес децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення впровадженням різноманітних програм зайнятості. Однак ключову роль у цьому процесі відіграють профспілки та громадські організації. Розробка політик соціального забезпечення працівників та роботодавців здійснюється як на державному рівні, так і на регіональному. Акцентується на своєчасній профорієнтації, професійному навчанні на робочому місці та заохоченні підприємницької ініціативи.

Велике значення у Великобританії надається самозайнятості та розвитку малого і середнього бізнесу. В муніципальних бюджетах завжди є окремі статті видатків для надання безробітним стартового капіталу або пільгових кредитів для відкриття власної справи. Насамперед це мікрофірми – невеликі підприємства, що обслуговують місцевий ринок або підприємства третього сектору – місцеві коопе-

ративи, створені на кошти регіональних бюджетів або неурядових організацій. Інвестиційний пакет частково розділяють між собою власник бізнесу та держава або неурядова організація.

Держава значну увагу приділяє інформаційній політиці щодо стану попиту та пропозицій на ринку праці, використанню можливостей професійного навчання та курсів підвищення кваліфікації. Щодо соціального забезпечення, то уряд ретельно контролює роботу фондів соціального страхування на випадок безробіття. Працівник, який був звільнений протягом року, отримує допомогу на рівні 80% від зарплати. Окрім цього, у Великобританії існує широка мережа неурядових організацій, що займаються проблемами працівників та роботодавців, і потужні професійні спілки, які суттєво впливають на політику формування ринку праці та розвитку програм зайнятості, забезпечення прав працівників.

Співвідношення частин витрат на активні (спеціальні програми) й пасивні (соціальні виплати) заходи відповідно складає 29% і 71%.

У Канаді увага зосереджується на якості робочої сили та її високій мобільності. Велике значення надається показникам продуктивності праці. Переважна більшість провінцій Канади фінансують власні програми професійного навчання і створення робочих місць та відповідно регулюють внутрішній ринок праці. Канада провела реформування ринку праці через введення пільг і фінансування для відкриття власної справи та скорочення соціальних гарантій з безробіття.

У деяких канадських регіонах, зокрема у Квебеку, місцеві центри зайнятості характеризуються значною автономією, визнаючи, як використовувати кошти на навчання та тренінгові програми місцевим клієнтським групам у межах гнучкого фінансово-го пулу, виділеного з регіонального бюро зайнятості.

Таким чином, основні інструменти економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення у *Великобританії* – потужний розвиток профспілок, заохочення підприємництва (акцент на малий та середній бізнес), інформаційна політика ринку праці; у *Канаді* – висока мобільність робочої сили всередині країни, скорочення виплат на соціальне забезпечення, короткострокові програми професійного навчання.

Слід виділити специфічні особливості децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення у таких

скандинавських країнах як Швеція, Фінляндія і Данія. У Швеції основою політики зайнятості є попередження виникнення безробіття та надання соціальних гарантій для побудови держави загального добробуту. Сприяння зайнятості молоді забезпечується за рахунок розвитку програм підтримки малого та середнього бізнесу за умови розробки успішного бізнес-плану та шляхом надання стартового капіталу за зниженими відсотками і спрощеного оподаткування. Підприємствам, що працевлаштовують молодь, надаються спеціальні субсидії на заробітну плату. Держава надає допомогу молодим людям у створенні нового бізнесу, поширеним є кредитування за низькою ставкою осіб, які втратили роботу. Держава намагається також стимулювати підготовку й перепідготовку безробітних шляхом виплати дотацій або зняття податків підприємствам, що відкривають спеціальні центри професійного навчання. У Швеції широко використовуються можливості гнучкої форми зайнятості, наприклад половина зайнятих жінок працює неповний робочий день.

Шведський уряд у соціальній політиці особливу увагу приділяє створенню нових робочих місць в державному секторі економіки та координації міграції населення і робочої сили через надання кредитів на переїзд із районів з надлишком робочої сили до районів, де є вакантні місця.

Окрім цього, уряд Швеції використовує фінансові інструменти, спрямовані на підтримання менш прибуткових підприємств та обмеження прибутку високодохідних; проводить уніфікацію заробітної плати за однаковою працю; підтримує підприємства, що мають низькі показники діяльності, проте вирішують соціальні завдання.

Основними інструментами економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення у Швеції є соціальні гарантії завдяки високим внескам до страхових фондів (до 40% доходу), заохочення підприємництва, висока мобільність робочої сили всередині країни.

З державного бюджету на зайнятість у Швеції виділяють 3,0% річного ВВП. Співвідношення частин витрат на активні (спеціальні програми) й пасивні (соціальні виплати) заходи відповідно складає 68% і 32%.

Необхідно звернути увагу на досвід Фінляндії, яка історично мала доволі децентралізовану систему, проте нині проводить

реформи з «централізації» системи, щоб збалансувати високий рівень місцевої гнучкості з поліпшенням ефективності та нагляду.

У Данії всі послуги служби зайнятості надаються на муніципальному рівні та зосереджуються на особливостях місцевого ринку праці. Регіональний рівень державної служби зайнятості переважно є механізмом підтримки місцевих установ, а не самостійним рівнем управління.

Систему соціальної допомоги Данії нерідко називають візцевою завдяки досягненню балансу між гнучкістю у вирішенні проблем зайнятості та охопленням населення соціальним захистом – «щедро-гнучко». Призначення страхової і соціальної допомоги з безробіття здійснюється окремо, відповідно фондами страхування на випадок безробіття (якими управляють професійні спілки) та муніципальними органами влади. В умовах, коли функції регулювання фінансів та сприяння працевлаштуванню здійснюються окремими органами, перехід до активної політики зайнятості й системи прав та обов'язків безробітних вимагає чіткої координації дій цих органів [151].

У Данії спеціальну увагу приділяють переходу від одержання страхової допомоги з безробіття до одержання соціальної допомоги з безробіття, а також застосування санкцій до осіб, які не виконують своїх обов'язків. Після завершення страхової допомоги настає право на призначення соціальної допомоги з безробіття. Остання виплачуватиметься з муніципального фонду вже в меншому розмірі. До осіб, які отримують допомогу з безробіття і відмовились від пропозиції роботи або не беруть участі у програмах сприяння працевлаштуванню, можуть бути застосовані штрафні санкції, наприклад призупинення виплати допомоги на певний період, а в окремих випадках від клієнта можуть вимагати повернення сум допомоги.

Певні особливості децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення властиві «старим» країнам Європи (Німеччина, Австрія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Швеція).

У Німеччині акцент зроблено на підвищенні продуктивності праці через стимулювання заробітною платою, надання пільг роботодавцям, що модернізують свої підприємства та створюють нові сучасні робочі місця. У цій країні, наприклад, надаються пільги підприємствам, які утримуються від масових звільнень

працівників, регулярно створюють нові робочі місця, працевлаштовують молодь, жінок та інвалідів. За кожного прийнятого на роботу молодого некваліфікованого працівника підприємству виплачується одноразова дотація, а за працевлаштування осіб до 30 років надаються податкові пільги. Фірми, які здійснюють професійну підготовку молоді, отримують компенсацію заробітної плати цих працівників. Відносно рівномірно розподілена робоча сила на ринку праці, що дозволяє рівномірно ровиватися території та зменшує міграцію працездатної молоді в мегаполіси.

У цілому на вдосконалення територіальної економічної структури в цій країні виділяється близько 1% державного бюджету, до чого додаються власні кошти земель і структурних фондів ЄС.

Німецька модель базується на активній політиці зайнятості – держава заохочує всіх виробників (роботодавців і найманих працівників), які створюють нові робочі місця, а також підтримують наявний рівень зайнятості при модернізації підприємств, надає пільги підприємствам, що утримуються від масових звільнень працівників. Так, одним із традиційних заходів щодо стимулювання до створення та збереження робочих місць є надання субсидій за рахунок коштів федерального бюджету підприємствам малого й середнього бізнесу, що належать до інноваційного сектору. Також у Німеччині основну частину субсидій спрямовують кооперативам, що утворилися на базі підприємств-банкрутів, де працюватимуть безробітні, які мають певні знання, але не мають навичок в організації бізнесу [121, с. 51]. Саме це дало поштовх розвитку науково-дослідницьким проектам, що збільшили загальний розмір інвестицій до 3,7 млрд євро. В результаті проведення заходу було збережено і створено в цілому близько 69 500 нових робочих місць із загальним доходом в 2,7 млрд євро [118].

Отже, основними інструментами децентралізації надання соціальних послуг у Німеччині слугують пільги для підприємств, що утримуються від скорочень, молодіжна політика зайнятості, навчання та перекваліфікація працівників.

Дуже примітно, що Німеччина застосовує найвідоміший світовий бренд у професійній освіті – дуальне навчання, при якому теоретична частина підготовки відбувається на базі освітньої організації, а практична – на робочому місці. Німецькій дуальній системі професійної орієнтації, самовизначення і навчання

притаманна колегіальність ухвалення рішень. На всіх етапах освітнього процесу між певними функціональними структурами (федеральною і земельними владами, підприємствами, центром компетенцій, професійною школою і торгово-промисловими палатами) існує взаємодія, науково-методичне забезпечення якої здійснює Федеральний інститут професійної освіти Німеччини. Такий підхід забезпечує якісний результат професійної діяльності. Виробниче навчання відбувається як у професійно-технічних закладах, центрах компетенцій, так і на підприємствах на основі проблемно-аналітичного методу надання матеріалу [61].

На німецьких підприємствах існують спеціальні підрозділи з питань виробничого навчання. З кожним учнем укладено навчальний договір, для кожного розроблено індивідуальний план на весь термін навчання. На основі договорів визначають кількість учнів та обсяг державної субсидії. Якщо ресурсна база «навчального підприємства» недостатня для набуття студентом необхідної кваліфікації, формується мережева навчально-виробнича структура [69, с. 158].

З державного бюджету Німеччини на зайнятість виділяють 3,6% річного ВВП. Співвідношення частин витрат на активні (спеціальні програми) й пасивні (соціальні виплати) заходи відповідно складає 44,1% і 55,9 %.

Австрійською службою зайнятості було створено каталоги послуг, де описуються основні з них, що надаються клієнтам – шукачам роботи та роботодавцям, – з визначенням стандартів якості цих послуг. У деяких федеральних штатах (регіональний рівень) були визначені додаткові стандарти, наприклад прийом клієнта без очікування в черзі, якщо час прийому було зазначено заздалегідь; надання перших пропозицій щодо заповнення всіх нових вакансій протягом 48 годин тощо. Нові стандарти впроваджувалися в діяльність конкретного центру зайнятості після внутрішнього обговорення із співробітниками центру, розробки письмової інструкції та проведення інформаційної кампанії серед працівників служби зайнятості. Контроль за моніторингом результатів було покладено на центр зайнятості регіонального рівня. Головне, на чому концентрується моніторинг стандартів якості, – це результати річного опитування клієнтів [65, с. 59].

Національне агентство зайнятості Франції розробило інструменти, ключовим елементом яких є спеціальні хартії грома-

дьян (споживачів), що містять чіткі стандарти якості громадських послуг. Хартії громадян базуються на принципах орієнтації послуг на споживача, детального їх опису та високої якості. Відповідно кінець минулого сторіччя майже для всіх країн ЄС став періодом розроблення та офіційного оприлюднення хартій громадян з наступним використанням викладених у них стандартів як критеріїв оцінки якості роботи державних організацій. В цілому ANPE розробила свою власну модель та побудувала національну систему якості, для чого були розроблені національні стандарти надання послуг та національна процедура сертифікації регіональних і базових центрів зайнятості, що відповідають цим стандартам [65, с. 11].

У Франції поширена практика неповного робочого дня. За часткою тимчасово зайнятих Франція посідає 3 місце у світі. Кожен третій француз у віці 15 – 29 років має тимчасову роботу. Популярною є програма, за якою безробітним до 35 років замість соціальної допомоги надають стартовий капітал для відкриття власної справи. Понад чверть усіх фірм, що утворилися за останні роки, фінансувалися за рахунок коштів державного страхування з безробіття. Це сприяє появі значної кількості нових робочих місць.

Держава стимулює прийом молоді на роботу за допомогою певних пільг компаніям, а також стимулює компанії, які приймають на роботу молодь без спеціальності або кваліфікації, беручи на себе витрати за її страхування від безробіття і хвороби терміном до 1 року, що знижує витрати на робочу силу на 20,0 – 25,0%. Примітно, що у Франції до 80 % витрат підприємствам на створення нових робочих місць для молоді відшкодовується державою.

Інструментами децентралізації надання соціальних послуг виступають неповний робочий день, стартовий капітал для власної справи, молодіжна політика зайнятості, а також звільнення підприємств від сплати внесків у систему соціального забезпечення при створенні нових робочих місць. З державного бюджету на зайнятість у Франції виділяють 6,8% річного ВВП. Співвідношення частин витрат на активні (спеціальні програми) й пасивні (соціальні виплати) заходи відповідно складає 28% і 72 %.

В Нідерландах у центрах працевлаштування і доходів клієнти розподіляються на категорію А чи Б залежно від кваліфікації та навичок. До категорії А належать безробітні з більшими шансами знайти роботу. Припускається, що вони знайдуть роботу

протягом шести місяців. До категорії Б належать безробітні, яким повернутися до роботи перешкоджають численні бар'єри [219]. Їх прикріплюють або до інспектора управління соціального страхування, або до соціального інспектора муніципалітету. Справи осіб категорії А, які не працевлаштувалися протягом шести місяців, також переходять у категорію Б. Муніципальні соціальні інспектори й інспектори управління соціального страхування призначають клієнтам визначений вид допомоги, після чого роботу щодо сприяння їх працевлаштуванню здійснюють приватні надавачі послуг. Останні обираються на відкритих тендерах, де оцінюються вартість послуг, форми й методи роботи, результативність. Муніципалітети, які здійснюють виплату соціальної допомоги і надають послуги щодо працевлаштування 300 тис. осіб, мають право не залучати сторонні приватні організації. У пошуках роботи для своїх клієнтів вони звичайно розраховують на своїх давніх партнерів з держаного і приватного секторів або виконують ці функції самостійно [211].

Локальною гнучкістю вирізняється нинішня служба зайнятості Бельгії. Приміром, у регіоні Фландрія рада директорів провінцій ухвалює рішення автономно, розвиваючи провінційні бізнес-плани в межах плану для всього регіону. Що стосується управління бюджетом, то місцеві бюро зайнятості мають можливість спрямовувати близько 20% бюджету на місцеві стратегії [191].

Певною мірою вирізняється децентралізація надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення у Сполучених Штатах Америки. Вона характеризується тим, що громадянин повинен передусім сам докласти зусиль для досягнення професійного успіху та самореалізації; ринок праці децентралізований, кожен штат має власне законодавство щодо зайнятості; працівник мусить бути географічно та професійно мобільним.

У США на ринок праці більше впливає не стільки державна служба зайнятості, скільки приватні спеціалізовані центри та агентства найму персоналу, що володіють найповнішою базою даних вакансій та працівників, які шукають роботу.

Значна увага у Сполучених Штатах Америки приділяється питанням професійної орієнтації. Існують як приватні агентства, так і спеціальні центри профорієнтації при коледжах та університетах. При міністерстві праці США створено 1200 державних центрів профорієнтації і профвідбору, через які щорічно прохо-

дить більше 1 млн підлітків. Результатом є зниження витрат на підготовку фахівців на 30-40 %, а кожен دلار, вкладений у розробку тестів професійного відбору, створює економічний ефект в одну тисячу доларів [58, с. 110, 111].

Головним пріоритетом децентралізації надання соціальних послуг є постійне створення нових робочих місць, за цим показником США є першою країною у світі. Приміром, за три роки президентства Трампа в країні було створено більше 7 млн робочих місць [132]. Водночас програмам соціального забезпечення безробітним та політиці зайнятості приділяється набагато менше уваги, ніж у європейських країнах. Кожен громадянин має сам дбати про свій добробут та професійну реалізацію, держава для цього лише створює сприятливі умови.

Важливо зазначити, що в країні можна спостерігати дуже тісний зв'язок між бізнесом та навчальними закладами. Зокрема, підприємства часто фінансують підготовку спеціалістів, які їм необхідні. За деякими оцінками, підприємці вкладають у цей процес близько 30 млрд доларів на офіційній основі та ще від 90 до 180 млрд на так звану неформальну підготовку. Держава, своєю чергою, надає таким підприємствам податкову знижку на прибуток у розмірі 7 – 10%.

Уряд США багато працює над якістю робочих місць, підвищення рівня оплати праці, професійної мотивації та зростання. У 2010 р. після підписання закону про боротьбу з безробіттям було впроваджено гнучку систему податкових знижок для підприємств, що інвестують у створення нових робочих місць, та звільнено від сплати податку на заробітну плату нових працівників. Також було створено урядовий фонд з бюджетом 30 млрд доларів допомоги банкам, щоб вони могли кредитувати створення нового малого та середнього бізнесу. Завдяки впровадженню закону рівень безробіття досяг свого історичного мінімуму та складає станом на січень 2020 р. 3,6%.

Система децентралізації надання соціальних послуг у Сполучених Штатах Америки відзначається достатньою гнучкістю. Одним із методів, який був використаний для забезпечення гнучкості, є використання «відмови». Окремі штати можуть подати заявку на звільнення від спеціальних правил федеральної політики ринку праці, якщо ці правила не дають їм можливості ефективно й інноваційно реагувати на потреби

шукачів роботи та роботодавців. Місцеві регіони в цих штатах однаково самостійні у визначенні внеску роботодавця відповідно до закону про інвестиції у трудові ресурси (WIA), що дозволило місцевим структурам використовувати частину місцевих фондів на навчання дорослих, підготовку працівників, розвиток людського потенціалу.

Таким чином, основними інструментами децентралізації надання соціальних послуг у США є ефективні *приватні служби зайнятості, тісний зв'язок між бізнесом та освітніми закладами, пільги для підприємств, що створюють нові робочі місця.*

Необхідно особливо виділити систему децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості у Японії. Вона передбачає особливу політику використання робочої сили – систему «довічного найму» з гарантіями для працівників на весь період трудової діяльності, зазвичай до 55 – 60 років; розмір зарплати прямо залежить від досвіду роботи на підприємстві; ринок праці є статичним, з рівнем мобільності близько 2 % зайнятих.

Керівництво японських підприємств довго та ретельно відбирає працівників, адже в японській культурі не прийнято звільняти працівників та переходити з місця на місце. Японською моделлю передбачаються гарантії зайнятості працівникам протягом усього трудового життя, збільшення усіх видів виплат залежно, насамперед, від стажу роботи. Скорочення трудових витрат на робочу силу здійснюється завдяки переміщенню у середині підприємства чи між підприємствами одного холдингу, а не за рахунок звільнення працівників. Широко використовується навчання на підприємствах для підвищення кваліфікації кадрів, оскільки організації розраховують на тривалі використання найманих працівників.

Основними інструментами децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості в Японії є система «довічного найму», високі соціальні гарантії з боку роботодавця, навчання та перекваліфікація працівників.

Важливе значення має використання досвіду зарубіжних країн з децентралізації регулювання системи оплати праці в контексті надання послуг у сфері зайнятості населення.

Аналіз регулювання системи оплати праці в країнах Європейського Союзу вказує на те, що воно здійснюється насамперед на рівні держави, потім галузей, регіонів та підприємств. При

цьому централізоване регулювання оплати праці часто поступається місцем локальному, у зв'язку з чим колективні договори виступають як рівне джерело трудового права.

Функціонування кредитного механізму в країнах ЄС передбачає надання державних фінансових субсидій фірмам, що беруть на себе виконання державних програм у певній галузі; фінансові штрафи, що застосовуються здебільшо при використанні такого адміністративного заходу, як квотування робочих місць для інвалідів та інших неконкурентоспроможних на ринку праці верств населення [99, с. 348].

На основі аналізу зарубіжного досвіду використання основних інструментів економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення можна сформулювати наступні висновки та пропозиції:

Принципова відмінність типу безробіття у розвинених країнах від його аналогу в Україні полягає в тому, що у розвинених країнах його рівень і можливості регулювання залежать від абсолютного економічного порогу: насиченості ринку товарами та послугами, проблематичності створення додаткових робочих місць без ризику товарного перевиробництва. Водночас, ринок праці нашої країни далекий від насичення товарами і послугами, тому загроза перевиробництва – це віддалена перспектива. Отже, основні інструменти економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення мають бути різними.

Найбільш цікавими та потенційно придатними для застосування у вітчизняних умовах можна вважати такі, що спрямовані на розвиток людських ресурсів та їх мобільність і на забезпечення адресності соціальних послуг, у тому числі через профілювання клієнтів. Програми та заходи, спрямовані на такі цілі, часто не мають швидкого економічного результату і на перший погляд можуть видаватися менш ефективними за українські аналоги. Проте вони часто спрямовані на проблемні верстви населення, які перебувають на межі соціального виключення.

Зорієнтованістю на застосування адресності, індивідуальність надання послуг вирізняються скандинавські програми, які можуть вважатися певним еталоном відповідного обслуговування населення та мають значний потенціал для застосування в умовах України. Так, передовий міжнародний досвід доводить,

що головна увага останніми роками приділяється елементам превентивності негативних наслідків безробіття на основі роботи з персоналом роботодавців, мотивації до працевлаштування – завдяки встановленню гідних соціальних виплат зі збереженням чітких, зрозумілих та дієвих механізмів відповідальності клієнтів за власні дії щодо пошуку роботи та мотивації до цього.

Модернізація державних служб зайнятості є постійним процесом в умовах змін на ринках праці, зайнятості, трансформації природи та соціальних функцій праці, які стають дедалі більш гнучкими та прискореними, особливо під впливом новітніх технологій та глобалізації економіки, а також конкуренції робочої сили.

Наслідки децентралізації та автономії управління державної служби зайнятості у цілому є позитивними. Зарубіжні місцеві служби зайнятості, які були наділені автономією у прийнятті рішень, в тому числі з питань фінансування, більш ефективно та гнучко відреагували на проблеми безробіття на місцевих ринках праці, що, своєю чергою, підвищувало політичну відповідальність місцевих органів влади та місцевих служб зайнятості.

Багаторічний досвід децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення є досить важливим для наступного удосконалення законодавства у сфері зайнятості, соціального захисту населення від безробіття в Україні та істотного реформування державної служби зайнятості. Вивчення та урахування європейських успіхів і невдач допоможе уникнути можливих помилок, чітко визначити орієнтири та очікувані результати державної служби зайнятості України.

Можна зробити загальний висновок, що світовий досвід використання основних інструментів економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення потребує подальшого постійного вивчення для використання в Україні.

РОЗДІЛ 3. ПРИОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

3.1. Пріоритети децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на засадах удосконалення державно-громадського співробітництва та соціального діалогу

Реформи децентралізації та державного управління, які відбуваються в Україні, безпосередньо впливають на реформування системи надання соціальних послуг. В умовах децентралізації виникає питання зміни підходів до організації системи надання соціальних послуг, адже Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наголошує, що послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів, з урахуванням територіальної доступності та високої якості згідно з порядком та умовами їх надання [86]. Сьогодення вимагає нового підходу в реалізації процесу надання соціальних послуг, тому Міністерство соціальної політики запроваджує нову модель соціального сервісу. Вона полягає в тому, що здійснюватиметься фінансування конкретної послуги, а не установи. Відповідно, територіальні громади відкриватимуть фронт-офіси надання соціальних послуг, які будуть доступними сервісами для людей у громаді. Такий підхід до децентралізації надання соціальних послуг сприятиме ефективному використанню коштів на здійснення соціальних послуг, а самі сервіси послуг стануть ближчими до населення та більш якісними й дієвими [63].

Запровадження інтегрованої сучасної моделі надання соціальних послуг є актуальним напрямом у стратегії сталого розвитку об'єднаних територіальних громад, який тільки-но починає розвиватися та стикається з певними труднощами.

Основними викликами в удосконаленні процесу надання соціальних послуг за умов децентралізації є відсутність:

- розуміння сутності значної кількості соціальних послуг та складність їх розрахунку;

- належного розуміння системи цільових груп та зобов'язань держави, а відповідно невизначеність місцевої влади щодо пріоритетів фінансування сфери соціальних послуг;
- механізму фінансування адміністраторів соціальних послуг з боку громади;
- механізму організації та взаємодії соціальних працівників на рівні місцевих громад;
- взаємозв'язку визначення соціальних потреб з потребами в соціальних послугах;
- на рівні територіальної громади ефективних механізмів раннього виявлення та раннього втручання, стратегічного прогнозування і планування, надання соціальних послуг з урахуванням потреб населення, що не сприяє виділенню коштів на соціальні послуги;
- стимулів в органів місцевого самоврядування для деінституціоналізації закладів, які фінансуються з державного бюджету;
- пріоритету щодо фінансування з боку громади соціальних послуг через дефіцит бюджету;
- навичок використання інноваційних механізмів фінансування соціальних послуг, для вирішення соціальних проблем;
- залучення інвестицій соціального впливу та малорозвинений напрям соціального підприємництва;
- невідповідності фінансування делегованим повноваженням.

Вирішити окреслені виклики можливо через удосконалення державної соціальної політики, яка повинна рухатись у напрямку покращення якості соціального життя та розробки концепту й системи індикаторів «соціальної якості» через розвиток і підтримку соціальної згуртованості.

Соціальна згуртованість характеризується готовністю та бажанням членів суспільства співпрацювати, тобто завдяки партнерським стосункам досягати реалізації мети та ділитися результатами своїх зусиль. Соціальна згуртованість сприяє широкому спектру соціальних результатів, у тому числі щодо надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення. Соціальна згуртованість може розглядатися на індивідуальному рівні, на рівні громади та інституцій [173]. Кожен із зазначених рівнів має складові, які створюють синергійний зв'язок у контексті сталого розвитку громади.

Розвиток соціальної згуртованості територіальних громад є пріоритетом стратегії сталого розвитку громади. Соціальна згур-

тованість – це такий стан, за якого група людей у межах певної території демонструє здатність до співпраці заради реалізації критично важливих цілей громади. Вона складається з двох важливих параметрів: соціальної інклюзивності та рівня розвитку соціального капіталу [84].

Соціальна інклюзивність забезпечує людям більш широкі можливості для участі в прийнятті рішень, що впливають на їх життя. Соціальна інклюзивність – це процес змін у соціальній, економічній, політичній сфері, спрямований на утвердження соціальної рівності. Вона охоплює широкий спектр стратегій та ресурсів, зорієнтованих на ті групи населення, які перебувають у несприятливому середовищі. Складовими концепції соціальної інклюзії є: цінність, розвиток, участь, близькість, добробут.

Пріоритетними рівнями нагромадження соціального капіталу є зміцнення соціальної єдності та підвищення громадської свідомості територіальної громади, а також підвищення соціальної відповідальності бізнесу через підтримку комунікаційних зав'язків.

Отже, процес децентралізації, який відбувається в Україні, створив умови для поліпшення ефективності та якості надання соціальних послуг. Основними перевагами децентралізації надання соціальних послуг є запровадження превентивного механізму раннього виявлення уразливості та попередження складних життєвих обставин; деінституалізація системи соціальних послуг; удосконалення адміністрування та управління соціальними послугами; запровадження державних стандартів соціальних послуг; створення системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг; диверсифікація надавачів соціальних послуг (соціальне замовлення); перехід на фінансування соціальної послуги, а не закладу. Слід відзначити, що відбулись позитивні зміни, але цей процес стикається ще з великою кількістю невирішених питань. Тому удосконалення процесу надання соціальних послуг в умовах децентралізації є пріоритетним напрямом забезпечення сталої та дієвої інтегрованої моделі системи надання соціальних послуг.

Державна політика у сфері соціального захисту є пріоритетним вектором інноваційної державної політики та важливим чинником забезпечення сучасних життєвих потреб населення. Держава як суб'єкт реалізації соціальної політики гарантує можливість ефективної взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільно впорядкованого і суспільно за-

хищеного системного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Держава є гарантом здійснення соціальної політики і головним її суб'єктом через налагодження функціонування системи соціального партнерства в Україні, що впливає на підтримку відповідного рівня конкурентоспроможності найманих працівників та налагодження соціального діалогу в суспільстві.

Сучасним інструментом реалізації сервісів державної соціальної політики є імпакт-інвестування, тобто бізнес заради суспільства, де первинною метою є не прибуток, а дещо більше – вирішення соціальних проблем громадськості, покращення соціальних та екологічних показників, формування здорового та благополучного суспільства.

Імпакт-інвестуванням називають інвестування впливу (impact investing), або інвестиції, які сприяють соціальним змінам. Вперше це визначення було використане найбільшим фондом The Rockefeller Foundation у 2007 році. Тоді благодійники визначили, що бізнес повинен займатися соціальним інвестуванням у великих масштабах.

Імпакт-інвестування (або інвестиції впливу) це нова парадигма інвестування, яка має яскраво виражений соціально-орієнтований характер та пов'язана з сучасними вимогами світової економіки – підприємства повинні приділяти значну увагу факторам стійкому розвитку.

Термін «імпакт-інвестиції» можна трактувати як інвестиції з метою отримання соціального та (або) екологічного ефекту поряд із прибутком [224]. Вони є певним видом соціального інвестування, зокрема інвестування у проекти, які мають на меті досягнення позитивного соціального ефекту.

Розрізняють такі види імпакт-інвестицій:

- мотивовані – дотримуються програмних цінностей та прагнуть до позитивного впливу, але сконцентровані на отриманні прибутку;
- ідейні – результат діяльності перебуває в чотирьох площинах: фінансова свобода, продуктивність, соціальний вплив та навколишнє середовище;
- перевірені – спрямовані на соціальне покращення та екологічну ситуацію.

Розвиток інноваційного підходу до впровадження державної соціальної політики акцентується на основних вигодах імпакт-інвестицій. Вирішення глобальних проблем тільки на державному

рівні дуже складний процес, який потребує вкладення великих коштів. Тому імпакт-інвестиції є вирішенням даної проблеми як для соціально незахищених категорій осіб, так і для самих інвесторів, бо створюють сприятливе середовище для ведення бізнесу.

Інвестиції в проекти, спрямовані на покращення якості життя, сприятимуть соціальній відповідальності бізнесу та забезпечать високу окупність за рахунок формування платоспроможних споживачів. Імпакт-інвестування, враховуючи низьку волативність, може бути не основним, а додатковим інвестуванням до інших інвестицій, бо саме стабільні фінансові показники є запорукою успішної реалізації будь-якої бізнес-стратегії.

Застосування методів імпакт-інвестування підвищує конкурентоспроможність процесу надання соціальних послуг. Це сприятиме формуванню синергічного соціального партнерства високої якості з відповідальними партнерами.

Імпакт-інвестування – це можливість спілкування з провідними експертами та підприємцями, що дозволить використовувати досвід напрацювань у реалізації державної соціальної політики та бути частиною соціальних змін, важливих для майбутніх поколінь.

Основними рисами, які притаманні імпакт-інвестуванню, є [113]:

- намір мати позитивний соціальний або екологічний ефект;
- вимірювання, оцінка результатів, чинників впливу;
- намір отримати прибуток;
- вар'ювання фінансового результату.

Певною мірою імпакт-інвестування є окремим видом соціального інвестування, тобто інвестуванням у проекти, що ставлять за мету досягнення позитивного соціального ефекту [60]. Яскравим прикладом запровадження імпакт-інвестицій є використання моделі соціального бізнесу, яка базується на довгостроковому співробітництві як головному елементі створення соціальної економічної цінності.

Соціальне підприємництво є складовою соціального бізнесу та інноваційною бізнес-моделлю, яка дієво впливає на наявні проблеми та дозволяє ефективно й оптимально розподіляти фінансові ресурси. Розвиток соціального підприємництва є певною реакцією громади на соціальну проблему, яка стає актуальною і пріоритетною на даний момент за відсутності коштів у бюджеті. Соціальне підприємництво, а відповідно і реакція сфери бізнесу, є частиною

зростаючого руху, який застосовує бізнес-інструменти для пошуку ефективного рішення нагальних проблем на всіх рівнях суспільства.

Соціальне підприємництво є вектором розв'язання актуальних соціальних викликів українського суспільства, які потребують швидких та інноваційних рішень, невід'ємною складовою розвитку сучасної європейської країни та консолідації інтелектуального людського ресурсу.

Основними акцентами в діяльності соціального підприємництва є:

- соціальний – вирішення соціальної проблеми, яка існує в суспільстві;
- інноваційний – застосування інноваційного механізму вирішення проблеми;
- ринковий – вивчення попиту та створення соціально-необхідних послуг або продуктів для покращення життя певних категорій людей [40].

Відповідно, можна виділити основні критерії соціального підприємництва, а саме: соціальна спрямованість на вирішення конкретних соціальних проблем, прибуткова діяльність та фінансова незалежність, реінвестиція доходу в інноваційну бізнес-діяльність, поширення досвіду з метою соціальної згуртованості громади, застосування інноваційної підприємницької ідеї [85].

До ключових умов розвитку соціального підприємництва в Україні можна віднести:

- вибір найбільш оптимальної організаційно-правової форми;
- наявність людських ресурсів, які не задіяні традиційним бізнесом;
- соціальну відповідальність великого бізнесу;
- розвиток споживчої культури українців;
- розвиток соціального інвестування міжнародними фондами та організаціями.

Діяльність соціальних підприємств має далекосяжні економічні наслідки:

- створення та розвиток соціальних підприємств у регіонах сприяє зростанню потреби у найманих працівниках, зниженню рівня безробіття і, як результат, зростанню валового внутрішнього продукту, національного доходу, доходів місцевих бюджетів;
- розвиток і поширення соціальних підприємств сприяє реформуванню і вдосконаленню нормативно-правової бази у соціальній сфері;

– соціальні підприємства можуть повністю взяти на себе надання соціальних послуг пільговим категоріям населення, що забезпечить оптимізацію процесу соціального захисту та знизить видатки бюджету;

– діяльність соціальних підприємств орієнтована на конкретну групу споживачів соціальних послуг і передбачає залучення їх представників до управління та компенсує фінансові прогалини у соціальній сфері;

– спрямування коштів на створення соціальних підприємств забезпечує трудову інтеграцію безробітних, що сприяє їх соціалізації, розвитку, навчанню тощо;

– інвестори, які вкладають кошти в соціальне підприємництво, мають можливість краще контролювати їх використання.

Головним результатом діяльності соціального підприємництва має бути створення певної соціальної цінності, тобто великомасштабної вигоди для суспільства. Її можна розглядати як позитивні зовнішні ефекти, яким не приділяється належна увага з боку суспільства або уряду. Соціальна цінність – це певна користь для суспільства, що створюється бізнесом через підприємницьку активність. Вона є головною метою функціонування соціального підприємства. Інструментом створення соціальної цінності виступає послуга, яку створює соціальне підприємство, та показує як саме цей продукт чи послуга допомагає вирішувати конкретну соціальну проблему. Соціальні підприємці виявляють можливість для вирішення нових соціальних проблем, пропонуючи нові ідеї, нові види послуг, знаходячи ефективніші або нові комбінації ресурсів. Тому соціальне підприємництво зазвичай асоціюється з соціальними інноваціями, які створюють соціальну цінність.

Виділяють такі основні принципи соціальної цінності:

- залучення зацікавлених сторін;
- концентрація на змінах;
- суттєвість змін;
- порівнянність показників;
- прозорість;
- результативність.

Соціальне підприємництво зорієнтоване на розв'язання проблемам, які не мають універсальних рішень. Тому для ефективного їх розв'язання необхідне ґрунтовне планування та відслідковування результату.

Соціальну цінність можна виміряти за допомогою методики SROI (Social Return on Investment), яка дозволяє відповісти на питання, на скільки вдалим виявився соціальний проєкт, показати реальні вимірювання досягнення, порівняти витрати і створювану цінність у грошовому еквіваленті. Дана методика складається з 5 основних етапів: визначення обсягу робіт та зацікавлених сторін; планування результатів; оцінка результатів; визначення ступеня впливу соціальних інвестицій; підготовка звіту.

Зростаюча популярність поняття соціального підприємництва, як інноваційного напрямку надання соціальних послуг у сфері зайнятості на засадах удосконалення соціального діалогу, дає можливість реалізовувати альтернативну модель соціального партнерства у сфері державно-громадського співробітництва.

Соціальне підприємництво, як економічне явище, дозволяє зосереджувати увагу на розв'язанні важливих соціальних проблем, креативно поєднувати та втілювати в життя соціальні та бізнес-підходи для одночасного досягнення соціальної й економічної місії. Результатом ефективного функціонування соціальних підприємств є вирішення нагальних проблем з працевлаштування, підтримки різних категорій громадян, їх інклюзивності до суспільного життя, надання соціальної допомоги і підтримки людям з обмеженими можливостями. Це дозволяє забезпечувати надання більш якісних і своєчасних соціальних благ і послуг населенню в умовах гострої нестачі бюджетних ресурсів. На відміну від інших напрямів економічної діяльності соціальне підприємництво гармонійно поєднує ефективне функціонування бізнес-структур з підвищенням якості життя населення.

Соціальне підприємництво за своєю суттю відрізняється від комерційного підприємництва, оскільки для останнього головним є примноження прибутку і відповідно, отримання ринкової вартості.

Соціальне підприємництво є своєрідним базисом, який об'єднує громадську діяльність та урядові ініціативи вектором руху, що спрямований знизу вгору.

У зв'язку з відсутністю спеціальної організаційно-правової форми в межах законодавства України соціальні підприємства можуть працювати як ТОВ, ФОП, громадська організація, благодійний фонд тощо [4].

Створення соціального підприємства передбачає, передусім, побудову стійкої фінансової моделі, яка дозволяє генерувати

власні ресурси і витратити їх на вирішення соціальних проблем у конкретній громаді. Основні моделі соціального підприємництва різняться між собою частиною бізнес-ланцюжка, на якому створюється додана вартість для вирішення соціальної проблеми. Базові моделі соціальних підприємств: модель працевлаштування або модель зайнятості (employment model); модель платних послуг (fee-for-service model); модель посередника ринку (market intermediary model); модель підтримки підприємців (entrepreneur support model); модель фінансування соціальних програм через перерозподіл доходів від іншої діяльності (service subsidization model); кооперативна модель (cooperative model); модель підтримки людей з низькими доходами (low-income client as market model); модель соціального підприємства «зв'язковий ринку» (market linkage model); модель підтримки організації (organizational support model) [212].

Всі перелічені моделі можуть бути використані в Україні, але для досягнення інноваційного рівня соціального впливу вони повинні використовуватись у поєднанні одна з одною [4].

Отже, соціальне підприємництво – це відносно молодий інструмент бізнесу в Україні, який через інноваційні концепти реагує на соціальні виклики, створює додаткову соціальну вартість та, водночас, генерує дохід для свого подальшого розвитку. Основною винагородою соціального підприємництва є визнання його місії та результатів роботи. Розвиток соціального підприємництва як чинника демократичного розвитку суспільства є трендом останніх років в Україні, враховуючи стрімке збільшення кількості людей, які належать до соціально уразливих категорій населення. Соціальне підприємництво є бізнесом, зорієнтованим на вирішення чіткої соціальної мети через реінвестування прибутку для її досягнення. Основними перевагами соціального підприємництва стосовно традиційного бізнесу є висока відповідальність за результати інноваційної діяльності перед клієнтами й громадою та переважання соціальної місії над комерційною. Все це приведе до ефективних результатів реформування соціальної сфери, оптимізації процесу соціального захисту, знизить видатки бюджету та сприятиме компенсації фінансових прогалин у соціальній сфері.

Застосування в державній соціальній політиці імпакт-інвестування є сучасним інструментом вирішення соціальних та екологічних питань, що сприятиме як зниженню навантаження на

державний бюджет, так і розвитку соціальної свідомості та приватної ініціативи, а відповідно й соціальної відповідальності бізнесу. Одним із проявів імпакт-інвестування є створення в Україні соціальних підприємств, що відображає реакцією громади на соціальну проблему, яка стає актуальною і пріоритетною на даний момент за відсутності коштів у бюджеті. Це є інноваційним сучасним бізнес-інструментом для пошуку ефективного вирішення нагальних проблем на всіх рівнях суспільства.

Ефективне соціальне партнерство – невід’ємний елемент ринку праці та соціальної політики, а отже, і соціального захисту. Його розвиток зумовлює покращення соціально-економічної ситуації, зростання рівня оплати праці та зайнятості та, відповідно, скорочення рівня безробіття й бідності, удосконалення законодавства у сфері соціальної політики. Крізь призму реалізації механізмів соціального партнерства можна простежити роль соціального та людського капіталу, ступінь розвитку суспільства, рівень розвитку корпоративного управління.

Важливою передумовою вдосконалення державно-громадського співробітництва є його базування на засадах соціальної відповідальності й новаторських заходів соціального діалогу. Доцільність та ефективність реалізації соціальної відповідальності на мікрорівні підтверджені безліччю різноманітних досліджень, які засвідчили позитивний ефект від реалізації в діяльності підприємства соціальної відповідальності для його репутації, досягнення конкурентних переваг. Відповідно, добре функціонуючий соціальний діалог є ключовим компонентом успішного проектування та реалізації реформ соціальної політики. Соціальний діалог урівноважує інтереси працівників і роботодавців, а також спонукає до соціальної згуртованості громади.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики покладені положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Уряд країни визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвит-

ку місцевого самоврядування та економічному розвитку країни в цілому. 2019 р. став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: розпочалось об'єднання більшості наявних нечисленних місцевих громад, в результаті чого вони стали спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створює підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню реформ у сфері соціального захисту та соціальних послуг, а також інших секторах.

Одним із пріоритетних напрямів соціальної політики в контексті реформи децентралізації є докорінна зміна системи адміністрування соціальних програм, яка передбачає встановлення нових вимог до якості послуг, що надаються населенню. У результаті процесу об'єднання територіальних громад реформується модель соціального захисту на місцях і поетапно запроваджується модель адміністрування, яка передбачає надання послуг на базовому рівні – на рівні територіальних громад. Такий процес передбачає зміни в адміністративних структурах органів Пенсійного фонду, соціально-го страхування та Державній службі зайнятості.

Проведення загальноекономічних реформ та реформи державного управління підтверджується змінами у соціальній сфері, які проявляються через пріоритети, окреслені Урядом, а саме: комплексна реформа системи оплати праці, запровадження європейських стандартів у сфері соціально-трудоких відносин; реформа системи пенсійного забезпечення; забезпечення адресності в наданні державної соціальної допомоги; децентралізація системи соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад [106].

Децентралізація дає поштовх для соціально-економічного розвитку регіонів, зменшує економічну нерівність. Фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад дозволяє формувати нові ланки соціальної інфраструктури, створювати нові робочі місця у регіонах. Зокрема, для успішності процесу децентралізації перед Україною поставлено низку завдань, а саме: визначення територіальних засад органів місцевого самоврядування та виконавчої влади; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; визна-

чення потреб у кількості ресурсів на кожному рівні; створення системи підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою [1].

Отже, основними пріоритетами децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на засадах удосконалення державно-громадського співробітництва та соціального діалогу є: сприяння соціальній згуртованості як базису розвитку територіальних громад та країни в цілому; застосування методів імпаکت-інвестування, що створить конкурентоспроможне середовище для надання соціальних послуг; активне використання в об'єднаних територіальних громадах соціального підприємства як засобу вирішення соціальних та економічних питань розвитку.

3.2. Особливості реалізації людського потенціалу в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення

Аналіз особливостей розвитку та функціонування людського потенціалу в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення дозволяє чітко ідентифікувати детерміновану залежність процесів реалізації людського потенціалу в умовах розгортання інноваційної економіки, що вказує на тотальний вплив ресурсної спроможності людини на сферу матеріального й духовного виробництва. В цьому відношенні саме інтелектуальна власність людини та її вплив на формування різних секторів економіки відкриває новий простір для реалізації її індивідуальної трудової творчості. Це безпосередньо артикулює новий контекст аналізу даної проблематики в умовах глобалізації, який стосується необхідності розроблення сучасних прогресивних індексних методик оцінки результативності інноваційного впливу людського капіталу на розвиток суспільства, що тим самим дозволить розробити ефективну програму управління людським капіталом з урахуванням актуальних глобалізаційних викликів.

Аналізуючи основні методологічні аспекти реалізації людського потенціалу в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення необхідно передусім ідентифікувати основні тенденції розвитку світового співтовариства, які закладають новий драфт для ідентифікації характеристик його функціонування. Однією із таких тенденцій, на нашу думку, ви-

стуває перехід від індустріальної економіки до інноваційної економіки (економіки знань), відповідно до якого визначальним фактором суспільної динамізації виступає інформація, виникнення нових інноваційних знань як нового продукту суспільної життєдіяльності. Виходячи із розгляду даної тенденції, яка структурно впливає на реалізацію людського потенціалу в умовах глобалізації доцільно звернути увагу на концепцію Т. Шульца та Г. Бекера, які зазначають, що саме виникнення «нової економіки» змінило структурну вертикаль функціонування та розвитку людського капіталу. Під «ною економікою» вони безпосередньо розуміють «економіку нематеріальних факторів виробництва: людського капіталу, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності» [203, 131]. Саме виникнення «нової економіки», як світова тенденція, передбачає зміну ролі людського потенціалу в сучасному виробничому процесі, відповідно до чого людина перетворюється на «стратегічне джерело» продукування інноваційно-творчої діяльності, зумовлюючи до виникнення нових показників суспільної продуктивності. Однак, новітній контекст ідентифікації функціональної ролі людського потенціалу в умовах розвитку «нової економіки» породжує низку методологічних проблем щодо ефективності інструментарію управління ним та його захисту.

Враховуючи багатоаспектність ідентифікації людського потенціалу в умовах глобалізації доцільно враховувати методологічні принципи, які визначають специфіку його розвитку в межах даного історичного періоду. Як альтернативу розв'язання даної методологічної проблеми Х. Лайхен вказав на чотири основних підходи функціонування людського потенціалу в умовах глобалізації, які розкривають загальну логіку його розвитку з урахуванням ймовірних структурних викликів. До таких підходів учений зараховує:

- діяльнісний: передбачає, що основною здатністю людського потенціалу є вироблення предметів і послуг;
- прибутковий: розглядає людський капітал через наявний у працівника запас знань, навичок, мотивацій, який дозволяє виробляти економічні блага більш високої якості й отримувати вищий дохід;
- інвестиційний: розглядає людський капітал крізь призму сформованого в результаті інвестицій і накопичень людиною запасу здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, які доцільно використовуються в тій чи іншій сфері суспільного відтворен-

ня, що сприяє зростанню продуктивності праці й виробництва і тим самим впливає на зростання доходів даної людини;

- історичний: визначає людський капітал як загальну конкретну форму життєдіяльності, яка асимілює попередні форми і здійснюється як підсумок історичного руху людського суспільства до його сучасного стану [186].

Враховуючи різні підходи до визначення ресурсного потенціалу людини в умовах глобалізації слід вказати на відсутність системного бачення його структурних елементів, що тим самим характеризує їх методологічну односторонність і не розкриває базові характеристики його функціонування. Врахування типологічних особливостей реалізації людського потенціалу в умовах глобалізації дозволить розробити єдиний підхід до оцінки його результативності відповідно до ідентичності його реагування на суспільні виклики. З цього приводу С. Фішер вказав на низку здібностей людини та їх реалізацію, що дозволить лаконічно протистояти викликам глобального світу. На підтвердження цього він ідентифікував основні рівні реалізації людського потенціалу в умовах глобалізації, серед яких: індивідуальний (спроможність людини приносити власний дохід), регіональний та національний [175]. Кожен із цих рівнів вимагає від людини володіння відповідним набором здібностей, необхідних для універсального виконання функціональних обов'язків щодо забезпечення стратегічної стабільності життєдіяльності суспільства. Дотримуючись саме такої ідентифікаційної логіки, вчений розглядає особливості реалізації людського потенціалу крізь призму володіння людьми структурними характеристиками, які необхідні їм для ефективного здійснення функціональних зобов'язань. На підставі цього вчений ідентифікував людський потенціал в умовах глобалізації як «систему економічних відносин між працівниками, їх об'єднаннями, організаціями, в якій під впливом інтелектуальної власності відбувається формування, розвиток і реалізація людського потенціалу у сфері суспільного відтворення, що призводить до збільшення прибутку (або отримання інших вигід)» [175].

Аналізуючи особливості реалізації людського потенціалу в умовах глобалізації доцільно виходити із високовартісної шкали його оцінки, яка визначається спроможністю держави вкладати свої ресурсні можливості у становлення персоналу. Кожна держава глобального світу, вкладаючи у виховання та освіту своїх громадян, здійснює реальні затрати на ресурсний потенціал сфе-

ри суспільного розвитку, завдяки чому відбувається підвищення показників національного багатства. На підтвердження методологічної і стратегічної цінності розвитку людського потенціалу в умовах глобалізації Дж. Мейхен вказав на зміну «структури вартості людського потенціалу виходячи із затрат на освіту, спеціальну підготовку, охорону здоров'я та переміщення робочої сили» [187]. З огляду на це першочерговим завданням для кожної держави глобального світу є інвестування у підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації людського потенціалу, підтримання та вдосконалення системи охорони здоров'я населення. Такий підхід свідчить про те, що найважливішою цінністю у забезпеченні стратегічного розвитку держави виступає людський потенціал, несучою конструкцією якого є інвестування у його здоров'я, що сприятиме його зміцненню та розвитку. При цьому в умовах глобалізації відбувається розмивання ціннісної структури людського потенціалу, оскільки доба мультикультуралізму нівелює уніфікований характер реалізації індивідуальних інтересів громадян, у результаті чого відбувається, з одного боку, звуження культурного світогляду, а з другого боку його розширення.

В умовах глобалізації цінність людського потенціалу є очевидною з точки зору визнання вартості його здоров'я, освіти та сформованого культурного реєстру, яким він керується у процесі прийняття відповідних індивідуальних рішень. Такий контекст безпосередньо ставить питання про зміну параметрів економічної ефективності людського потенціалу в умовах глобалізації як для окремої інституційної структури, так, власне, і для працівника. З цього приводу Х. Лай зазначає, що в умовах глобалізації спрощуються умови «для отримання працівником додаткового доходу від вищої освіти як різницю доходів тих, хто закінчив коледж, і доходів працівників із середньою загальною освітою» [180]. Інвестиції держави та окремого громадянина у підвищення його освітнього рівня в умовах глобалізації гарантують приблизно 12-14 % річного прибутку. Даний підхід свідчить про те, що саме розвиток професійного рівня людського потенціалу слугує розширенню його «простору інтелектуальної власності». На підставі цього змінюється сама парадигма розуміння функціонального призначення людського потенціалу в умовах глобалізації, яка дозволяє розуміти під ним «фонд, який забезпечує праці перманентний (постійний, безперервний) дохід, що являє собою середньозважену величину очікуваних майбутніх надходжень доходу... майно і дохід розглядаються як взаємопов'язані явища,

при цьому майно може бути представлене у вигляді капіталізованої вартості майбутнього потоку доходів, яка визначається за допомогою дисконтування» [180].

Аналізуючи різні аспекти реалізації людського потенціалу в умовах глобалізації доцільно виходити з того, наскільки сучасна економіка сприяє перетворенню його на стратегічний фактор та забезпечення динамізації економічного розвитку суспільства. Даний аспект базується на тому, що в «використання людського потенціалу, передбачаючи здійснення високопродуктивної діяльності, зумовлює доцільність запровадження ефективних інвестицій в людський потенціал, що гарантувало б приріст показників суспільної динаміки» [218, с. 1642].

Варто відзначити, що в умовах глобалізації, особливу роль відіграє розвиток гностичних здібностей людини. На думку А. Бенарджі «здатність людини накопичувати майстерність є основою формування людського потенціалу, а тому майстерність вважається багатством держави» [139, с. 327]. Аби процеси збагачення держав мали перманентний характер, зміцнення людського потенціалу має бути «державно керованим», враховуючи генетичні задатки людини та її ресурсні можливості з огляду на дію наявних соціальних факторів.

Таким чином, здійснений нами розгляд особливостей реалізації людського потенціалу в умовах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення дозволив дослідити основні глобалізаційні тренди, серед яких розвиток цифрової економіки, формування суспільства знань, запровадження глобальної політики як альтернативи національної політики.

3.3. Концепція децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення в Україні на досвіді зарубіжних країн

Сучасні умови реформування місцевого самоврядування зумовлюють необхідність удосконалення різних аспектів секторальної децентралізації. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням принципу державної підтримки [48]. Тому децентралізаційні процеси у соціальній сфері та сфері соціального забезпечення населення (в тому числі у сфері зайнятості) покликані сприяти оптимізації ме-

ханізму надання соціальної допомоги, послуг та пілг на доступних, якісних та ефективних засадах. Зважаючи на те, що велика кількість витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення спрямовується на місця, першочергові проблеми знаходяться у частині налагодження ефективного механізму їх розподілення, виявлення нерентабельних видатків, що допоможе залучити додаткові ресурси для здійснення фінансування найбільш нагальних потреб. При цьому, якщо обґрунтувати регіональні особливості соціального захисту, це сприятиме виявленню причин, що здійснюють вплив на поширення бідності серед населення України.

Загалом, за даними Світового банку, рівень бідності в Україні останніх років знижується. Так, якщо у 2016 році було зафіксовано 6,4 % населення, що проживали за межею бідності, то 2017 року цей показник становив 4,9 %, а 2018 року – 4,0 % [156]. Проте складна соціально-економічна ситуація в Україні обумовлена, в тому числі, військовими діями на Сході України, і, відповідно, найбільш соціально уразливими є наступні категорії населення: внутрішньо переміщені особи, багатодітні сім'ї, люди з інвалідністю, представники сільських громад, діти-сироти та ін.

Взаємозв'язок бідності та зайнятості населення є очевидним. Здебільшого за умов низької зайнятості населення має проблеми із задоволенням своїх першочергових потреб, знаходиться за межею бідності або в складних життєвих обставинах. Тому, саме таке населення потребує допомоги держави з пошуком робочих місць, надання консультативної та посередницької допомоги.

З метою реалізації положень Конституції України, Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про соціальні послуги», «Про зайнятість населення» підвищення рівня якості надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення розроблено проект Концепції децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення в Україні, яка визначає мету, перспективні напрями та шляхи удосконалення системи надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення України.

Метою Концепції є визначення напрямів та шляхів формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для підвищення доступності та якості надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення України, досяг-

нення більшої ефективності використання грошових ресурсів на різних рівнях, узгодження інтересів держави і територіальних громад у сфері забезпечення зайнятості населення України.

Забезпечити реалізацію мети можна через вирішення низки завдань, зокрема:

- визначення основних засад децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення України та принципів децентралізації управління сферою зайнятості;

- встановлення перспективних напрямів удосконалення надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення;

- надання пропозицій щодо шляхів удосконалення системи надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення України.

Децентралізація надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення в Україні повинна базуватися на таких принципах:

- принцип компліментарності. Відповідно до нього надання соціальних послуг у сфері зайнятості здійснюється на засадах неперервності у структурі влади. За такого принципу створюються умови рівномірного розподілу владних функцій по всій вертикалі управління;

- принцип департаменталізації означає поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення у сфері зайнятості. Використання принципу департаменталізації дозволяє краще враховувати місцеві, регіональні особливості сфери зайнятості, ментальну, релігійну специфіку та особливості функціонування окремих громад;

- принцип демократизму означає широку участь населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу полягає у розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення до поточних справ держави, виділенні зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями, можливим залученням громади і окремих організацій до створення нових робочих місць, фінансування перепідготовки та підвищення кваліфікації тощо;

- принцип субсидіарності, який запроваджує процедуру розподілу та перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями. Повноваження передаються на більш високий рівень управління тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні. Тобто рішення з певних питань приймаються на тому рівні, де виникають, а публічні послуги надаються органом того рівня, що найбільше наближений до споживача. Відповідно, питання надання соціальних

послуг у сфері зайнятості мають вирішуватися на місцевому рівні і лише у випадку неможливості їх вирішення повинні переходити на рівень органів центральної влади;

- принцип концентрації передбачає накопичення засобів фондів у тих регіонах, які найбільше цього потребують. У питаннях забезпечення зайнятості населення місцева влада повинна приймати рішення про фінансування відповідних програм, проте, за умов неможливості реалізації цієї функції, відповідні органи влади повинні надавати консультативну, фінансову та організаційну допомогу;

- принцип партнерства означає тісну взаємодію та співробітництво різних гілок влади [31, 67].

Окремо варто виділити доцільність вивчення і поширення найкращого вітчизняного та міжнародного досвіду застосування методик надання соціальних послуг у сфері зайнятості, проведення оцінки потреб отримувачів послуг, ефективності планування, навчання персоналу, фінансування та контролю якості надання послуг на місцевому рівні.

Для досягнення мети Концепції завдання децентралізації сфери зайнятості виконуються за такими напрямками:

Здійснення щорічного моніторингу соціальних потреб населення.

Відповідно до Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг моніторинг та оцінка проводяться з метою:

- визначення відповідності наданих соціальних послуг державним стандартам цих послуг та потребам їх отримувача;

- забезпечення надання населенню гарантованих державою якісних соціальних послуг;

- удосконалення діяльності роботи з організації та надання соціальних послуг;

- підготовки відповідних звітів про надання соціальних послуг;

- планування подальшої роботи розвитку системи надання соціальних послуг;

- формування державної політики у сфері надання соціальних послуг [90].

Формування переліку найбільш актуальних напрямів удосконалення сфери зайнятості.

Кабінет Міністрів видав Розпорядження «Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року», в якому визначено перелік напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості. Зокрема:

- розвиток національної економіки як основи для забезпечення продуктивної зайнятості та створення нових робочих місць;
- стимулювання розвитку підприємництва та самозайнятості;
- забезпечення створення гідних умов праці та детінізація відносин у сфері зайнятості населення;

- розвиток системи професійної (професійно-технічної) освіти та забезпечення створення умов для професійного навчання впродовж життя;

- забезпечення розвитку інклюзивного ринку праці, сприяння зайнятості молоді;

- реформування державної служби зайнятості та забезпечення інноваційного розвитку послуг на ринку праці;

- забезпечення реалізації ефективної державної політики у сфері трудової міграції [92].

- Забезпечення своєчасної реалізації визначених стратегічних пріоритетів у сфері зайнятості.

- Забезпечення регулярного контролю, аналізу та оцінки здійснених заходів за визначений період.

- Шляхи удосконалення системи надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення:

- запровадити превентивний механізм раннього виявлення уразливих місць у системі зайнятості населення України;

- трансформувати організаційно-інституційну систему соціальних послуг у сфері зайнятості;

- запровадити державні стандарти надання соціальних послуг у сфері зайнятості;

- удосконалити менеджмент соціальних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад;

- створити електронну систему моніторингу та оцінювання рівня якості надання соціальних послуг;

- диверсифікувати надавачів послуг соціального характеру у сфері зайнятості населення;

- перейти на алгоритм фінансування конкретної послуги на зміну фінансування суб'єкта надання соціальних послуг [98].



3.4. Шляхи удосконалення механізмів надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення на засадах децентралізації

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні [81]:

- розмежування повноважень, прав та обов’язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Більшість країн світу адаптуються до лібералізації та глобалізації світової економіки, упроваджуючи менеджерські підходи в системи державного управління. Наприкінці минулого століття в розвинених країнах почали впроваджувати ініціативи щодо реформування державних служб зайнятості з метою підвищення функціональної ефективності та якості надання соціальних послуг та оптимізації бюджету. Розробка інноваційних моделей функціонування Державної служби зайнятості України, що відповідає потребам часу, потребує вивчення передових методів організації діяльності закордонних ДСЗ.

Модернізація державних служб зайнятості є постійним процесом в умовах змін на ринках праці, зайнятості, трансформації природи та соціальних функцій праці, які стають все більш гнучкими та прискореними, особливо під впливом новітніх технологій та глобалізації економіки, а також конкуренції робочої сили.

Стратегічним напрямом діяльності закордонних ДСЗ стало впровадження систем управління якістю, які передбачали визначення та аналіз потреб клієнта, аналіз і перебудову взаємодії між організацією та клієнтами, а також розробку і моніторинг стандартів на послуги [39]. Управління якістю слід здійснювати на основі орієнтованого на клієнта планування, аналізу робочих процесів, а також оцінки продуктивності з метою порівняння або визначення цільових показників продуктивності, орієнтованих на клієнта.

Останнім часом дедалі більшого розповсюдження набувають саме гнучкі й нестандартні форми зайнятості. Гнучкість і децентралізація дозволяє локальним структурам самостійно вибирати пріоритети у своїй діяльності та знаходити інструменти й методи роботи. Так, у країнах ЄС третина робочої сили охоплена гнучкою зайнятістю [27, с. 250].

Важливе значення має використання досвіду зарубіжних країн щодо децентралізації регулювання системи оплати праці у контексті надання послуг у сфері зайнятості населення. Оплата праці виступає регулятором попиту, пропозиції, а також співвідношення попиту і пропозиції робочої сили. Однак спроба аналізу впливу заробітної плати та перенесення її загалом на загальноукраїнський ринок праці приречена на невдачу, оскільки він складається з секторів і сегментів, кожний з яких потребує специфічного підходу.

Система оплати праці в Україні не є досконалою для забезпечення соціального захисту працюючих, незмінності та суворого дотримання встановлених соціальних норм та гарантій. Тому одним із головних завдань є не механічне перенесення чи копіювання системи оплати праці зарубіжних країн, а удосконалення механізмів її державного і договірної регулювання, шляхів і механізмів розвитку.

Пріоритетною ланкою у процесі децентралізації слід визнати територію, тобто регіон. Саме тут працівники і роботодавці безпосередньо взаємодіють один з одним, здійснюється переміщення робочої сили від одного роботодавця до іншого, з одного регіону в інший, відкриваються та закриваються вакансії. На регіональному рівні доцільно створити механізм регулювання системи оплати праці, враховуючи важливість децентралізації надання послуг у сфері зайнятості населення.

Перенесення акцентів соціально-економічної політики держави на рівень територіальних утворень потребує конкретизації змісту регіональних угод у цій сфері в напрямі більшої їх визначеності у встановленні умов оплати праці, які враховуватимуть соціальні, екологічні та інші особливості регіону, а саме:

- створення територіальних страхових фондів для надання допомоги для вирішення проблем з оплати праці;
- створення умов для приросту середньої заробітної плати по регіону з урахуванням зростання споживчих цін у регіоні;
- встановлення розмірів надбавок до заробітної плати, які стимулюють приплив робочої сили в даний регіон за наявності такої потреби;
- визначення природних, соціальних, виробничих факторів, які впливають на формування вартості і ціни робочої сили в регіоні.

У законодавстві України потрібно більш чітко розмежувати питання державного і договірною на рівні регіону регулювання оплати праці за рівнями угод, а саме: підвищити статус регіональних угод як основної ланки державного регулювання оплати праці в країні та регулювання процесів на ринку робочої сили у контексті надання послуг роботодавцям і безробітним.

Необхідно обґрунтувати введення регіональних прожиткових мінімумів і регіональних мінімальних заробітних плат, що може призвести до зміни підходу до встановлення мінімального розміру допомоги по безробіттю. В цьому відношенні цінним є досвід Японії і Бразилії. Тобто було б доцільно з урахуванням величин регіональних ПМ і МЗП визначати розміри мінімальної допомоги по безробіттю по кожному регіону. Такий підхід дозволить враховувати відмінності в рівнях регіональних цін і вартості життя в регіонах.

Необхідно підкреслити, що мінімальна зарплата, встановлена виходячи з величини загальноукраїнського прожиткового мінімуму, не відповідає умовам мешкання в жодному одному регіоні України. Практично її встановлення на національному рівні означає дискримінацію і у вимогах держави до роботодавців, і в гарантіях відносно працівників.

Децентралізацію регулювання заробітної плати і доходів населення можна використовувати як вагомий важіль вдосконалення сегментації ринку праці. Це пов'язано з тим, що рівень заробітної плати впливає не тільки на формування ринку робочої

сили загалом, але й на пропорції та обсяги її розподілу за регіонами та різними видами діяльності по підприємствах різних форм власності.

Найбільш суттєвими заходами фінансового впливу на зайнятість є податковий і кредитний механізми. В країнах ЄС стимулювання зайнятості здійснюється шляхом проведення ефективної податкової політики через надання відповідних пільг щодо звільнення від сплати страхових внесків у соціальні фонди, компенсації витрат на професійну підготовку і підвищення кваліфікації працівників, розвиток персоналу, працевлаштування неконкурентоспроможних на ринку праці громадян. Одним із стимулюючих факторів для підприємців є пільги з оподаткування прибутку.

Виходячи із зарубіжного досвіду децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення представляється доцільним: запровадити в Україні надання роботодавцям податкових знижок, соціальних пільг і компенсаційних виплат з боку держави при підписанні строкових трудових контрактів, як у Франції; заохочувати роботодавців, які при модернізації підприємств створюють нові робочі місця та підтримують існуючий рівень зайнятості шляхом надання пільг підприємствам, на яких керівництво утримується від масових звільнень працівників, як у Німеччині; створювати мережі приватних, громадських і державних агентств працевлаштування на основі державного фінансування за конкретними результатами посередницької діяльності, як в Австралії; використовувати кошти неприбуткових та благодійних структур, які реально компенсують обмежені фінансові можливості держави щодо надання матеріальної допомоги безробітним або тим, хто працює неповний день чи може втратити роботу. Держава повинна бути гнучкішою та сміливішою у використанні ринкових підходів до оптимізації діяльності служб зайнятості [23, с. 14].

Принципова відмінність типу безробіття у розвинених країнах від типу безробіття в Україні полягає в тому, що у розвинених країнах його рівень і можливості регулювання залежать від абсолютного економічного порогу: насиченості ринку товарами та послугами, проблематичністю створення додаткових робочих місць, без ризику товарного перевиробництва. Водночас, ринок праці нашої країни далекий від насичення товарами і послугами,

тому загроза перевиробництва – це далека перспектива. Отже, основні інструменти економічного механізму децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення мають бути різними.

Найбільш цікавими та потенційно придатними для застосування у вітчизняних умовах можна вважати такі, що спрямовані на розвиток людських ресурсів та їх мобільність і на забезпечення адресності соціальних послуг, у тому числі через профілювання клієнтів. Програми та заходи, спрямовані на такі цілі, часто не мають швидкого економічного результату і на перший погляд можуть здатися менш ефективними за українські аналоги. Проте вони часто спрямовані на проблемні верстви населення, які перебувають на межі соціального виключення.

Скандинавські програми вирізняються вагомим досвідом застосування адресності, індивідуальності надання послуг, можуть вважатися певним еталоном відповідного обслуговування населення та мають значний потенціал для застосування в умовах України. Так, передовий міжнародний досвід свідчить, що головна увага останніми роками приділяється елементам превентивності негативних наслідків безробіття на основі роботи з персоналом роботодавців, мотивації до працевлаштування – завдяки встановленню достойних соціальних виплат зі збереженням чітких, зрозумілих та дієвих механізмів відповідальності клієнтів за власні дії щодо пошуку роботи та мотивації до цього.

Виходячи із зарубіжного досвіду децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, представляється доцільним:

- запровадити в Україні надання роботодавцям податкових знижок, соціальних пільг і компенсаційних виплат з боку держави при підписанні строкових трудових контрактів, як у Франції;
- заохочувати роботодавців, які при модернізації підприємств створюють нові робочі місця та підтримують існуючий рівень зайнятості, шляхом надання пільг підприємствам, на яких керівництво утримується від масових звільнень працівників, як у Німеччині;
- створювати мережі приватних, громадських і державних агентств працевлаштування на основі державного фінансування за конкретними результатами посередницької діяльності, як в Австралії;

– використовувати кошти неприбуткових і благодійних структур, які реально компенсують обмежені фінансові можливості держави щодо надання матеріальної допомоги безробітним, або тим, хто працює неповний день чи може втратити роботу.

Можна вважати першочерговим та невідкладним завданням української служби зайнятості вирішення питань доступності й відкритості структури, охоплення її послугами якомога більшої кількості незайнятого населення, модернізації та перегляду інструментів і методів роботи. Наріжним каменем слугуватиме забезпечення в межах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення достатньої локальної самостійності структур, а також справедливої виплати страхових відшкодувань за наявності на це права та відсутності прийнятної роботи в розмірі, що дозволить забезпечувати мінімальні соціальні гарантії і водночас гальмувати утриманські настрої і стимулюватиме до пошуку роботи, як це демонструє провідний світовий досвід. Гнучкість і децентралізація дозволяє локальним структурам самостійно вибирати пріоритети у своїй діяльності та знаходити інструменти й методи роботи.

Отже, державне регулювання щодо надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення має ґрунтуватися на:

- соціальному партнерстві суб'єктів ринку праці, а точніше, забезпечуванні однакових можливостей для усіх громадян, незважаючи на їхню національність, соціальний і майновий стан, стать, вік та політичні переконання;

- сприянні забезпечуванню результативної діяльності, передбачення та уникнення безробіття, забезпеченні робочих місць та умовах для розвитку бізнесу;

- захисті внутрішньо-ринкових відносин регулюванням застосування закордонних робочих ресурсів;

- орієнтуванні освітньої системи, що передбачає кадрову підготовку згідно з ринком праці;

- соціальному захисті безробітних;

- гласності, всебічній поінформованості населення про вакантні робочі місця;

- комплексному характері заходів з регулювання зайнятості суспільства, а точніше поєднуванні заходів національного та регіонального рівня, що спрямовані на зменшення безробіття;

- підтримці працездатного населення відповідного віку, що потребує соцзахисту;
 - забезпечуванні запобіжних заходів з регулювання зайнятості та створення робочих місць;
 - гарантуванні зайнятості, тобто гарантіях зберігання робочих місць і професій, гарантіях отримання прибутку;
 - координуванні і врегулюванні роботи підприємців, що є надавачами державних робочих місць;
 - організації міжнародних співробітництв при вирішенні проблеми зайнятості громадян;
 - забезпеченні участі суб'єктів, що представляють трудові колективи, профспілки та роботодавців при розробленні політики зайнятості держави.
- Діяльність регіональних центрів зайнятості і регіональних центрів професійного навчання щодо професійного навчання безробітних повинно бути спрямовані на:
- професійне навчання безробітних і незайнятих громадян з метою збалансованості попиту і пропозиції на регіональному ринку праці;
 - розширення масштабів випереджального професійного навчання працівників, що перебувають під ризиком звільнення, в умовах масового вивільнення при банкрутстві або санації підприємств регіону;
 - сприяння роботодавцям з боку центрів зайнятості в організації випереджального професійного навчання вивільнюваних працівників;
 - розвиток існуючої мережі територіальних навчальних центрів зайнятості як багатофункціональних навчально-методичних установ додаткової освіти;
 - упровадження ефективних освітніх професійних програм та інтенсивних технологій навчання;
 - створення і реалізацію системи моніторингу професійного навчання;
 - формування соціального замовлення на підготовку кадрів з урахуванням потреб регіонального ринку праці в їх професійно-кваліфікаційному розрізі;
 - забезпечення координації й узгодження обсягів і профілів підготовки робітників в освітніх установах професійної освіти всіх рівнів з урахуванням потреб територіальних ринків праці.

Було б доцільним застосування перспективних форм організації діяльності регіональних центрів зайнятості, зокрема публічно-приватного партнерства, співпраці із соціальними партнерами, представниками громадськості та населення.

Отже, виходячи з викладеного, можна вважати першочерговим та невідкладним завданням української служби зайнятості вирішення питань доступності й відкритості структури, охоплення її послугами якомога більшої кількості незайнятого населення, модернізації та перегляду інструментів і методів роботи. Наріжним каменем слугуватиме забезпечення в межах децентралізації надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення достатньої локальної самостійності структур, а також справедливої виплати страхових відшкодувань за наявності на це права та відсутності прийнятної роботи в розмірі, що дозволить забезпечувати мінімальні соціальні гарантії і водночас гальмувати утриманські настрої і стимулюватиме до пошуку роботи, як це демонструє провідний світовий досвід.

Одним із шляхів вирішення проблем безробіття, які гостро стоять перед Україною, є, на нашу думку, той, яким іде Німеччина. Застосування перевірених знань організаційно-управлінського регулювання працевлаштованості в межах Німеччини дають змогу скорочувати безробіття шляхом забезпечення нових робочих місць і можливість подвоїти ефект, що позначається на економічному та соціальному розвитку. Зокрема, це сприятиме створенню нових конкурентних продуктів і зниженню рівня безробіття та соціальної напруги в межах України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 5 необхідних кроків для проведення реформи. *Децентралізація влади в Україні*. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=1>
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У 2 т.: Т. 1. Загал. частина / ред. В. Б. Авер'янов. К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
3. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». К. : НІСД, 2014. 148 с.
4. Аналітичний звіт «Банк проблем та моделей соціальних підприємств для їх вирішення». URL: https://socialbusiness.in.ua/knowledge_base/bank-problem-ta-modeley-sotsial-nykh-pidpriemstv-dlia-ikh-vyrishennia-analitychnyy-zvit/
5. Антонова Н.Б. Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. 3-е изд., доп. Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. 231 с. С. 6.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2006. 584 с. С. 9.
7. Афенкіна О.Г. Інноваційні підходи в реалізації соціального захисту населення на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. К., 2010. 20 с.
8. Афонін Е.А. Соціальна сфера і проблеми державного управління: Євроінтеграційний досвід / Е.А. Афонін, В.О. Чмига. *Економіка і держава*. 2007. № 1. С.67-69.
9. Ашмаров И.А. Современные рынки труда: их особенности и классификации. *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Экономика. 2010. №2. С. 15-20.
10. Бартош О. Соціальна політика та соціальна робота з безробітними у Великій Британії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Педагогіка. Соціальна робота. 2012. Вип. 24. С. 18-22.
11. Беккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. М.: ГУ ВШЭ, 2017. 336 с.
12. Белевцова Я.С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Харків, 2011. 20 с.
13. Білоус І. Досвід країн ЄС у сфері соціальної підтримки населення. *Світ фінансів*. 2006. №4. С. 165-169.
14. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе: пер.с англ. М.: Дело Лтд, 2014. 688 с.

15. Боголіб Т. М. Розумне зростання в Україні: проблеми та перспективи розвитку. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25357492>.
16. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
17. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад : стан і перспективи / С. Панцир, А. Крупник; за ред. Г. Усатенко. К. : Фонд «Європа ХХІ», 2008. 92 с.
18. Гайдучий П.І. Незалежна економіка України. К. : ТОВ «Інформ. системи», 2014. 528 с.
19. Гапак Н.М. Економічний розвиток громади: інституційний підхід. URL: <http://global-national.in.ua/archive/8-2015/157.pdf>
20. Гафарова К.Е. Глобальна трансформація системи соціальних послуг : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.02. К.: ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», 2011. 20 с.
21. Гелбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. М.: Прогресс, 2019. 724 с.
22. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>
23. Глухова Г.В. Реалізація державної політики соціальними службами: досвід зарубіжних країн для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Львів, 2011.
24. Горемикіна Ю.В. Оцінювання соціальних послуг: теорія і практика : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец.08.00.07. К., 2012. 20 с.
25. Гошовська В. А. Українські реалії соціальної держави : навч. посіб. / В.А. Гошовська, Л.І. Ільчук; за заг. ред. В.А. Гошовської. К. : Вид-во НАДУ, 2007. 96 с.
26. Гринчишин І.М. Ризики та перспективи забезпечення ефективного надання соціальних послуг в умовах поглиблення фінансової децентралізації. *Ефективна економіка*. 2017. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5657>.
27. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: підручник. К.: Знання, 2004. 536 с.
28. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. К., 2005. 250 с.
29. Гургула О.М. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 6, ч. 4. С. 121-124.

30. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. К. : НАДУ, 2009. 88 с. С. 40.
31. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. К. : НІСД, 2007. 820с.
32. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с. С. 42.
33. Державне управління : теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. К. : НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
34. Державне управління: словник-довідник / уклад. В.Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с. С. 45.
35. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв [та ін.]. 2015. URL: <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDcentral-15-1.pdf>.
36. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. допов. / авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж. К., 2019. 115 с.
37. Дівнич В.М. Світові моделі ринку праці та іноземний досвід державного регулювання ринку праці. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2017. №2 (58). С. 43-47.
38. Дімітрова М. Соціальне замовлення – форма співпраці влади та громади (з досвіду Болгарії). *Соціальний захист* : інформ. та наук.-виробн. журнал / інтерв'ю підгот. Л. Качан. 2006. № 12 (7 груд.). С. 40-42.
39. Длугош О. Досвід реформування закордонних служб зайнятості з метою підвищення задоволення клієнтів і забезпечення якості надання послуг / О. Длугош, В. Дмитрієв-Заруденко. *Україна: аспекти праці*. 2009. № 1. С. 38-42.
40. Добрава Н.В. Соціальне підприємництво. *Економічні інновації*. 2015. Вип. 59. С. 112-117.
41. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т. 2 / за ред. С. В. Мочерного. Львів: Світ, 2006. 568 с.
42. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с. С. 111.
43. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. 748 с. С.112.

44. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. 692 с. С. 113.
45. Європейська соціальна хартія / Хартія Ради Європи від 3 трав. 1996 р. ETS № 163. *Офіційний вісник України*. 2006. 18 лист. (№ 40). С. 37. Ст. 2660.136.
46. Європейський кодекс соціального забезпечення / Кодекс Ради Європи від 16 квіт. 1964 р. ETS № 48. Верх. Рада України: офіц. веб-сайт. 2015. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_329&c=1#Public.
47. Зайцева К. В. Управление трудовой занятостью в условиях смешанной экономики: монография. Донецк: МЧП «ВИК», 2003. 294с.
48. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
49. Ільчук Л. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: <http://ipzn.org.ua/svitovuy-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini/#more-457>
50. Іляш О. Щодо перспективних напрямів підвищення якості соціальних послуг в Україні: аналіт. доп. / Нац. ін-т стратег. дослідж.: веб-сайт. 2012. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/763>.
51. Киселев И.Я. Трудовое право зарубежных стран: международные нормы труда. М., 2005; Иванчук А.И. Международное трудовое право. СПб., 2005. С. 45-52.
52. Кичко І.І. Особливості скандинавської моделі регулювання ринку праці / І.І. Кичко, Л.М. Мекшун. *Науковий вісник Полісся*. 2019. №1 (17). С. 7-13.
53. Классика экономической мысли: сочинения / В. Петти, А. Смит, Д. Рикардо, Дж.М. Кейнс, М. Фридмен. М.: Эксмо-Пресс, 2000. 896 с.
54. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з провед. в Україні адмінреформи. К. : Ц-р політ. прав. реформ, 1998. 62 с.
55. Костриця В. І., Судаков М. В. Модернізація європейських державних служб зайнятості – уроки для України. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2015. №4. С. 13-16.
56. Курсон К. І. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2013. Вип. 4. С. 276-284.
57. Ліцензування соціальних послуг : проблемні аспекти / Укр. незалеж. ц-тр політ. досліджень : неуряд. позапарт. неприбут. аналіт. інституція. 2013. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/litsenzuvannia-sotsialnikh-poslug-problemni-aspekti>.

58. Лукьянова К. К. Зарубежный опыт регулирования занятости населения. *Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент»*. 2016. Т. 10. № 3. С. 109-115.
59. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с. С. 173.
60. Марухленко О. В. Impact investing як інструмент розвитку соціального потенціалу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 8. С. 116-119.
61. Методические рекомендации по реализации дуальной модели подготовки высококвалифицированных рабочих кадров / Агентство стратегических инициатив. 2015. 136 с. URL: http://permtpp.ru/upload/iblock/dfe/metodicheskie-rekomendatsii_dualnoe-obrazovanie_2015.pdf
62. Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення / Міністерство соціальної політики України. URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?jsessionid=A6075226454D1D4_29DA36A1C663CF315.app1?art_id=186223&cat_id=186195.
63. Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.mlsp.gov.ua>
64. Міщенко С. О. Зарубіжний досвід державного стимулювання щодо створення нових робочих місць. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2016. Вип. 14. С. 237-242.
65. Модернізація державних служб зайнятості на ринку праці (науково-аналітичний огляд): кол. монографія / за заг. ред. М. В. Судакова. К.: ІПК ДСЗУ, 2016. 115 с.
66. Мудролюбова Н.О. Особливості шведської моделі соціального захисту населення від безробіття. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: Економіка і право. 2015. Вип. 29. С. 103-108.
67. Небава М. І. Управління регіональним розвитком / М. І. Небава, Л. М. Ткачук : електронний навч. посіб. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_upravlinnya_regionalnym_rozvytkom/
68. Никольская Г. К. Влияние глобализации экономических связей на состояние рынка труда в США. *Труд за рубежом*. 2000. №1. С.13-16.
69. Новіков В. М. Практико-орієнтована модель професійної освіти. *Демографія та соціальна економіка*. 2019. № 2. 152-164 с.
70. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: ГУ ВШЭ, 2020. 256 с.
71. О безработице: Конвенция МОТ № 2. Заключена в г. Вашингтоне 29.10.1919-27.01.1920.
72. О безработице: Рекомендация МОТ № 1 от 29.10.1919-27.01.1920.

73. О платных бюро найма: Конвенция МОТ № 96 (пересм.). Женева, 1.07.1949. На сегодняшний день Конвенция № 34 денонсирована несколькими государствами, которые её ратифицировали (исключение составляют Чили и Словакия).

74. О частных агентствах занятости: Конвенция МОТ № 181 от 19.06.1997 г. Вступила в силу в 2000 г. Ратифицирована 32-мя государствами.

75. Об организации службы занятости: Конвенция МОТ № 88. Заключена в г. Сан-Франциско 09.07.1948. Документ вступил в силу 10 августа 1950 г.

76. Островерхов В. Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення концепції зайнятості України в умовах кризи. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/>

77. Официальный сайт Европейской службы помощи в трудоустройстве. URL: <http://europass.ie/europass/euro.html>

78. Официальный сайт МОТ. URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO>.

79. Пашута М. Мале підприємництво та інновації як фактори зростання економіки. *Економіст* : наук. журнал / ПП «Колегіум» ; голов. ред. Ю. Коваленко. 2004. № 1. С. 50-55.

80. Петти В. Политическая арифметика. М., 2003. 418 с.

81. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. №9. С. 684-688.

82. Полищук Е.А. Институциональные практики регулирования рынка труда молодежи в зарубежных странах. *Российское предпринимательство*. 2017. Т. 18. № 5. С. 831-848. URL: https://www.researchgate.net/publication/316056539_Institucionalnye_praktiki_regulirovaniya_rynka_truda_molodezi_v_zarubezhnyh_stranah

83. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / ред. И. Фулц, М. Трейси. М. : Международная организация труда, 2008. 124 с.

84. Полунеев Ю.В. Соціальна згуртованість як складова соціального прориву. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія Економіка*. 2011. № 33 (ч. 1). С. 161-165.

85. Полякова О.М. Концепція соціального підприємництва в українському контексті. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2016. № 56. С. 176-182.

86. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квіт. 2014 р. №333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

87. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Цель 9. Создание

стойкой инфраструктуры, содействие всеохватывающей и устойчивой индустриализации и инновациям. URL: http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/wpcontent/uploads/sites/5/2015/08/Overview_Sustainable_Development_Summit.pdf

88. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 берез. 2000 р. № 1533-III (із змінами, внесен. згідно із 33 законами в 2001-2018 рр.). *Офіц. вісн. України*. 2000. 14 квіт. (№ 13). С. 31. Ст. 505.

89. Про зайнятість населення : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5067-VI (із змінами, внесен. згідно із 3 законами в 2013-2017 рр.). *Офіц. вісн. України*. 2012. №63. 27 серп. С. 17. Ст. 2565. URL: <http://www.rada.gov.ua>

90. Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13/card3>

91. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо інформування населення про соціальні послуги : Наказ Міністерства соціальної політики України від 28 жовт. 2014 р. № 828 / Мінсоцполітики України : офіц. веб-сайт. URL: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article>.

92. Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2019-%D1%80>

93. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII (із змінами, внесен. згідно із 4 законами в 2014-2015 рр.). *Офіц. вісн. України*. 2014. № 20. 14 бер. Ст. 619.228.

94. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 законами у 2004-2012 рр.). *Офіц. вісн. України*. 2003. № 29. 1 серп. С. 52. Ст. 1435. 242.

95. Про сприяння зайнятості та захисту від безробіття: Конвенція МОП № 168 від 21.06.1988. Документ набув чинності 17.10.1991.

96. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 4. 23 січ. С. 8. Ст. 67.

97. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

98. Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. URL: https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000052/52486.pdf

99. Ринок праці та зайнятість в Україні: реалії та перспективи: кол. монографія / за наук. ред. С. Кожем'якіної, С. Калініної. К.: ІПК ДСЗУ, 2018. 424 с.

100. Рісний О. Прогресивний Європейський досвід діяльності служб зайнятості: приклади для України. *Україна: аспекти праці*. 2018. № 4. С. 9-15.

101. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

102. Рудкевич І.В. Державне регулювання системи соціального захисту населення України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. Миколаїв, 2011. 36 с.

103. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. К. : Ц-р громад. експертизи, 2009. 104 с.

104. Скуратівський В.А. Соціальна політика : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. К. : Віпол, 2003. 360 с.

105. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. К. : НАДУ, 2008. 104 с.

106. Соціальна сфера – реформи в дії / Міністерство соціальної політики України: офіц. веб-портал. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/14614.html>

107. Соціальний захист населення у Великобританії / Юрид.-соц. портал : електрон. вид. 2008. 3 жовт. URL: <http://www.pilga.in.ua/node/20>.

108. Соціальний захист населення України : монографія / авт. кол. : І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін.; за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. К. : НАДУ, 2009. 184 с.

109. The world of public employment services / Inter-American Development Bank (IDB); World Association of Public Employment Services (WAPES); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). URL: <http://wapes.org/en/system/files/the-world-of-public-employment-services.pdf>

110. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: монографія / наук. ред. В.С. Кравців. Львів: НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. С. 70-76 (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).

111. Тертичка В.В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні. К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.

112. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.

113. Тищенко В.В. Впровадження impact-інвестування в Україні. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 513-520.

114. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. URL: <http://www.csi.org.ua/pro-konferentsiyu-vid-utvorenniya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogozrostannya-vrazhennya-iz-zaly/#sthash.w4zlUAvT.dpuf>

115. Тофтісова-Матерон Р. Ліцензування надання соціальних послуг. *Соціальний захист* : інформ. та наук.-виробн. журнал. 2006. № 1 (січ.). URL: http://info.rehab.org.ua/russian/periodyka/sots_zaxust/1-2006/a11.

116. Тофтісова-Матерон Р. Соціальні послуги : як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтісова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. К. : Проект ТАСІС «Посилення рег. соц. послуг в Україні», 2006. 225 с.

117. Трошинський В.П. Соціальне самопочуття населення України в контексті державної гуманітарної політики: навч.-метод. посіб. / В.П. Трошинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситнік, Н.П. Ярош, О.М. Петрос, М.В. Кравченко. К. : НАДУ, 2009. 36 с.

118. Троян В. Інновації в Німеччині. *Наука та інновації*. 2005. № 1. С. 125-129.

119. Трудовое право: учеб. для прикладн. бакалавриата / под ред. В.Л. Гейхмана. М.: Юрайт, 2015 (доступно в СПС КонсультантПлюс).

120. Туй Ф. Державна служба зайнятості на ринку праці, що змінюється / Ф. Туй, Е. Хансен, Д. Прайс; пер. з англ. К.: Міленіум, 2002. С.150.

121. Туленков М.В. Організаційно-управлінські засади регулювання зайнятості в Німеччині. *Бюлетень ІПК ДСЗУ*. 2004. № 1. С. 50-54.

122. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

123. Усаченко Л.М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : монографія. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. 343 с.

124. Фактор человеческого капитала: теоретические аспекты. *Экономика и управление в зарубежных странах. Антология современной науки* / кол. авт. Ф. Лист, А. Маршалл, Дж. Милль, В. Рошер, Г. Сиджук и др. М.: Прогресс, 2019. 789 с.

125. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні : теорія та практика державного управління : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 430 с.

126. Халецька А.А. Формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. К., 2010. 39 с.

127. Черниш О.І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці: монографія. Донецьк: ТОВ «РВК»ПРОМО», 2005. 410 с.
128. Черниш О.І. Теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Донецьк, 2006. 39 с.
129. Черняева Д. В. Право на защиту от безработицы. URL: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6057>.
130. Черняева Д.В. Трудовое право Израиля. *Труд за рубежом*. 2005. № 4.
131. Чорна Л. О. Концепція регіональної політики зайнятості населення. *Ефективна економіка*. 2012. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_6_7
132. Что сделал Трамп за годы своего президентства? URL: https://meet-usa.com/ru/news/prezidentstvo_trampa_rezultaty/
133. Швеція і її система соціального захисту. Юрид.-соц. портал. 2008. URL: <http://www.pilga.in.ua/node/22>
134. Ярош Н.П. Державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я України : монографія. К. : НАДУ, 2006. 196 с.
135. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2005. 232 с.
136. A White Paper. European social policy: A way forward for the Union. URL: <https://bookshop.europa.eu/en/a-white-paper-pbCE8494880/>.
137. AgeWatch report card: Ukraine / The Global Age Watch Index : website. 2015. Sept. URL: <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Ukraine>.
138. An introduction to... Consultation methods / Center for Assessment & Policy Development and MP Associates. 2009. URL: <http://www.racialequitytools.org/resourcefiles/fifecouncil.pdf>.
139. Banerjee A., Deaton A., Duflo E. 2004. Health, Health Care, and Economic Development: Wealth, Health, and Health Services in Rural Rajasthan. *The American Economic Review*, vol. 94, no 2, pp. 326-330.
140. Beresford P. Service user's knowledges and the social construction of social work / P. Beresford, S. Croft. *The Journal of Social Work*. 2001. Vol. 1. No. 3. P. 295-316.
141. Blank R. M. Evaluating Welfare Reform in the United States. *Journal of Economic Literature*. 2002. Vol. 40 (4), p. 1105-1166.
142. Bovaird T. Public Management and Governance / Tony Bovaird, Elke Löffler (eds). UK : London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2003. 255 p.

143. Boyne A. G. Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence. *Public Administration Journal*. 1998. Vol. 76 (No.1). Blackwell Publishers Ltd. P. 695-712.
144. Bringenberg L. First Management Reform Wave in Great Britain: The Great Problems of Transforming Public Administration with 'New Public Management' Reforms. Germany : Norderstedt, Grin Verlag, 2008. 88 p.
145. Bullain N. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region / Nilda Bullain, Luben Panov. The UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. 123 p.
146. Chiriacescu D. Ensuring access of people with disabilities to social services : the need for regulatory mechanisms in South East Europe. Belgrade : Serbia, Disability Monitor Initiative, 2006. 52 p.
147. Commission Staff Working Document «Key economic, employment and social trends behind the European Pillar of Social Rights» (SWD (2016, 51). URL: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A127%3AFIN>. C. 21.
148. Commission staff working document. Report of the public consultation Accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights». Brussels, 26.4.2017 SWD (2017) 206 final. URL: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17608&langId=en. C. 44.
149. Cordery C. J. Operational Risk Management in Social Services Contracting. *Social Sciences Research Network*. 2010. 14 Feb. URL: <http://ssrn.com/abstract=1761659>.
150. Dominelli L. Social work : Theory and Practice for a Changing Profession. UK : Cambridge, Polity Press, 2004. 320 p.
151. Eichhorst, W. The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform / Wernerand Eichhorst, Regina Kondle-Seidl. *IZA Discussion Paper*. Bonn. 2005. No. 1718. URL: <http://ftp.iza.org/dp.1718.pdf>
152. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / Mark Bevir (Ed.) et al. London : SAGE Publications Ltd., 2007. Vol. 1. 1028 p.
153. Encyclopedia of political economy : Vol. 2 / O'Hara Phillip Anthony (ed.). UK : London, Routledge, 2001. 1302 p.
154. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. UK : Cambridge, Polity Press. 1990. 248 p.
155. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth /COM/2010/2020 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/ TXT/? uri=CELEX:52010DC2020>

156. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2019 : Financial Inclusion. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31501>
157. Eurostat Statistics Explained - Unemployment statistics (April 2017). URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics. C. 4-7.
158. Federal Employment Agency - Bundesagentur für Arbeit [online] official website. URL: <https://www.arbeitsagentur.de/en/welcome>
159. Ferragina E. Welfare regime debate : past, present, futures / Emanuele Ferragina and Martin Seeleib-Kaiser. *Policy & Politics Journal*. 2011. Vol. 39 (4). P. 583-603.
160. Field F. The Welfare State – Never Ending Reform. *BBC website*. 2012. URL: http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/field_01.shtml.
161. Florax R.J.G.M., Plane D.F. Fifty Years of Regional Science. Springer-Verlag-Berlin-Heidelberg. 2004. C. 166.
162. France LOI n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (1) NOR: ECEX0770283L. Version consolidée au 23 janvier 2020 [online] official website. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018117826&categorieLien=id>
163. Fries-Tersch E., Tugran T., Bradley H., 2016. Annual Report on intra-EU Labour Mobility. 2-nd edition. European Commission, 2017. C. 10-12.
164. Gilbert N. Administering Purchase of Services between Public and Private Agencies: Issues in Contract Design. *European Regional Meeting of the International Social Security Association*. URL: <http://www.issa.int/pdf/publ/Vilnius06/2gilbert.pdf>. 2013.
165. Goodin R. E. The Real Worlds of Welfare Capitalism / Robert E. Goodin, Bruce Headey, Ruud Muffels, Henk-Jan Dirven. UK : Cambridge, Cambridge University Press, 2004. 358 p.
166. Green Paper - European social policy: Options for the Union. URL: <https://bookshop.europa.eu/en/green-paper-european-social-policy-pbCE8193292/>
167. Green Paper on Modernizing Labor Law to Meet the Challenges of the XXI Century. Brussels. 22.11.2006 / джерело – офіц. вісн. ЄС - COM (2006) 708.
168. Greenwood J. New Public Administration in Britain / John Greenwood, Robert Pyper, David Wilson. USA: New York: Routledge; 3 edition. 2003. 304 p.
169. Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century: White paper. URL: <https://bookshop.europa.eu/en/growth-competitivenessemployment-pbCM8294529/>.

170. Heckman J. J., Carneiro P. Human Capital Policy. In: Heckman J. J., Krueger A. B. (eds) *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, MA: MIT Press, 2003. P. 77-239.
171. Hellenic Manpower Employment Organization, Greece [online], official website. URL: <http://www.oaed.gr/>
172. Horton S. *Public management in Britain* / Sylvia Horton, David Farnham. USA: New York; Palgrave Macmillan; 1st ed. 1999. 290 p.
173. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13511610.2018.1497480>
174. Hughes O. E. *Public Management and Administration: [An Introduction]*. USA: New York; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed. 2003. 303 p.
175. Human Development Index – HDI (за Програмою розвитку ООН). URL: <http://hdr.undp.org/en/composite/trends> (останнє звернення 30 лип. 2017 р.).
176. IMF. 1999. *World Economic Outlook: Spillovers and Cycles in the Global Economy*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
177. Jean-Michel Servais. *International Labour Law*. The Netherlands: Kluwer Law International, 2005. С. 174-175.
178. Jorgenson D. W. 2010. Human Capital and the National Accounts. *Survey of Current Business*. 90 (6): 54-56.
179. Keeley B. *Human capital: how what you know shapes your life?* Paris: OECD, 2017.
180. Lia H., Liuc Q., Lib B., Fraumenib B., Zhange X. Human capital estimates in China: New panel data 1985-2010. *China Economic Review*. 2014. Vol. 30. P. 397-418. doi: 10.1016/j.chieco.2014.07.006
181. Lithuanian Labour Exchange [online] official website. URL: <http://www.ldb.lt/en/Information/Pages/default.aspx>
182. Madison B.Q. *Social Welfare in the Soviet Union*. 1st ed. US, Calif.: Stanford Univ. Press, 1968. 324 p.
183. McAuley A. *Development Strategy, Welfare Regime and Poverty Reduction in the Former Soviet Union*. Switzerland: Geneva, UNRISD, 2008. 22 p.
184. McAuley J.W. *An Introduction to Politics, State and Society*. UK: London, SAGE Publications Ltd., 2003. 232 p.
185. McGuirk H., Lenihan H., Hart M. Measuring the impact of innovative human capital on small firms' propensity to innovate. *Research Policy*. 2015. Vol. 44. № 4. P. 965-976. doi: 10.1016/j.respol.2014.11.008
186. McGuirk H., Lenihan H., Hart M. Measuring the impact of innovative human capital on small firms' propensity to innovate. *Research Policy*. 2015. Vol. 44. № 4. P. 965-976. doi: 10.1016/j.respol.2014.11.008
187. Minhyeon Jeong. Optimal policy in an economy with human capital where money is essential. *Economics Letters*. 2015. Vol. 136. P. 103-107. doi: 10.1016/j.econlet.2015.09.016

188. Mintzberg H. *The Strategy Process* : Concepts, Contexts and Cases (European ed.) / H. Mintzberg, J. B. Quinn, S. Ghoshal. UK: London, Prentice Hall national Ltd: Bass press, 1995. 356 p.
189. Moran M. Politics and Governance in the UK. UK: London, Palgrave Macmillan. 2005. 576 p.
190. OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. OECD Publishing, 2011. C. 204-205.
191. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2014. Emploument and Skills Strategies in Flanders, Belgium. (OECD) Reviews on Local Job Creation. OECD Publising, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228740-en>
192. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborn, Ted Gaebler. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 432p.
193. Priestley M. Adults Only: Disability, social *policy* and the life course. *The Journal of Social Policy*. 2000. Vol. 29. No. 3. Cambridge University Press. P. 421-439.
194. Priestley M. Discourse and Resistance in Care Assessment: integrated living and community care. *The British Journal of Social Work*. 1998. Vol. 28. No. 5. P. 659-673.
195. Public Employment Service Austria (AMS) [online] official website. URL: <https://www.ams.at/organisation/public-employment-service-austria>
196. Public Employment Service. Sweden [online] official website. URL: <https://www.thenewbieguide.se/work/find-a-job/public-employment-office/>
197. Publiczne Służby Zatrudnienia, Poland, [online] official website. URL: <https://www.praca.gov.pl/eurzad/index.eup#/panelOgolny>
198. Razin A. The Decline of the Welfare State : Demography and Globalization / Assaf Razin, Efraim Sadka, Chang Woon Nam. England : London, the MIT Press, 2005. 135 p.
199. Regulation 2016/589 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2016 on a European network of employment services (EURES), workers' access to mobility services and the further integration of labour markets, and amending Regulations № 492/2011 and № 1296/2013 (Text with EEA relevance) // OJ L 107, 22.4.2016. URL: <http://eur-lex.europa.eu>.
200. Rice J. M. The Temporal Welfare State : A Crossnational Comparison / Rice James Mahmud, Robert E. Goodin, Antti Parpo. *Journal of Public Policy*. 2006. (Sept.-Dec.). Vol. 26 (No. 3). P. 195-228.
201. Rosenbloom D. H. Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law / D. H. Rosenbloom, D. D. Goldman. *The Public Sector*. 2nd ed. US : New York, 1997. 600 p. P. 367.

202. Rubb S. 2003. Overeducation: A Short or Long Run Phenomenon for Individuals? *Economics of Education Review*. 22 (4): 389-394.
203. Schultz T. W. Investing in People: The Economics of Population Quality. Los Angeles: University of California Press, 2011. 588 p.
204. Sergio Ricca. Introduction to public employment services: A workers' education manual. Geneva: International Labour Office, 1994. P. 8.
205. Snyder T. D., Brey C. de, Dillow S. A. 2016. Digest of Education Statistics 2015 (NCES 2016-014). U.S. Department of Education. Washington, DC: National Center for Education Statistics; Institute of Education Sciences.
206. Social service / Britannica Online Encyclopedia : website. 2012. URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551426/social-service>.
207. Spanish Public Employment Service [online] official website. URL: <https://employmentid.eu/>
208. Standards for Quality in Social Services / The Ministry of Labour and Social Affairs of Czech Republic : website. 2013. URL: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2057/standards.pdf>. 24 p.
209. Stein H. Social work administration / H. Schatz (Ed.) Social work administration: a resource book. New York: Association Press, 1971. P. 24-25.
210. Tahlin M. Skills and Wages in European Labour Markets: Structure and Change. In: Gallie D. (ed.) *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 35-76.
211. Tergeist, P. Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany / Peter Tergeist and David Grubb. *Netherlands and the United Kingdom*. OECD. Paris, 2006. URL: <https://www.oecd.org/employment/emp/37848464.pdf>
212. The Four Lenses Strategic Framework. URL: <http://www.4lenses.org/http://wnisef.org/uk/impact-investing/>
213. The Public General Acts 1973. HMSO. London, 1974. Vol. II. P. 1025.
214. Tnurow L. Investment in human capital. Belmont: Wadsworth Publ., 2019. 596 p.
215. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. URL: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf. P. 33.
216. Turner J. Welfare state reforms. Manchester Salon website. 2012. URL: <http://manchestersalon.org.uk/welfare-state-reforms-jane-turner.html>.
217. Технічне регулювання у сфері стандартизації «розумних громад» та «розумних міст»: європейський досвід. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2338/>.

218. Vaitkevicius S., Ciutienė R., Meilienė E., Savanevicienė A. Typology of Human Capital Development in EU Countries. *Procedia Economics and Finance*. 2015. Vol. 23. P. 1641-1648. doi: 10.1016/S2212-5671(15)00520-1
219. VanGeuns, R. The new Work and Social Assistance Act (WWB) / Roland VanGeuns, Marige VanGent. *Discussion Paper*. 2007.
220. Weimer D.L. Policy Analysis : Concepts and Practice (the 2nd ed.) / D.L. Weimer, A.R. Vining. US: Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.
221. Welfare Reform in the United States / US Government Info : A part of The New York Times Company. 2012. URL: <http://usgovinfo.about.com/od/federalbenefitprograms/a/welfarereform.htm>.
222. Welfare state / Britannica Online Encyclopedia : website. 2012. URL: www.britannica.com/topic/639266/welfare-state.
223. What is Decentralization? / The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>. 2013.
224. What You Need to Know About Impact Investing / GIIN. 2016. URL: <https://thegiin.org/impact-investing/need-to-know/#s1>
225. Wilson T. The State and Social Welfare : The Objectives of Policy / Thomas Wilson, Dorothy Wilson. United Kingdom : Longman Group, 1991. 368 p.
226. Wright P., Coff R., Moliterno T., 2014. Strategic Human Capital: Crossing the Great Divide. *Journal of Management* 40 (2). P. 353-370.

Наукове видання

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НАДАННЯ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Колективна монографія

Відповідальний за випуск: П. В. Опанащук

Редактори: О. В. Ільєнко, В. А. Дон

Підп. до друку 21. 03. 2021.

Формат 60х84/16. Обл.-вид. арк. 8,8. Ум.-друк. арк. 9,5

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 3457 від 08.04.2009

Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості України,
м. Київ, вул. Нововокзальна, 17