

УДК 336:331.5

Юлія Смаковська

Yuliya Smakovskaya

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ АКТИВНИХ ПРОГРАМ НА РИНКУ ПРАЦІ

### FOREIGN EXPERIENCE OF ACTIVE LABOR MARKET PROGRAMS FINANCING

*Статтю присвячено дослідженню зарубіжного досвіду фінансування активних програм сприяння зайнятості населення.*

*Розглянуто основні моделі державного регулювання ринку праці; визначено особливості фінансування програм сприяння зайнятості в країнах з розвинутою ринковою економікою з метою адаптації їх до національного ринку праці.*

**Ключові слова:** ринок праці, зайнятість, активні програми сприяння зайнятості населення, активна політика зайнятості, фінансове забезпечення, бюджетне фінансування.

*This research paper is devoted to the development of foreign experience of active programmes financing of the employment assistance.*

*The basic models of the state regulation of the labor market are studied; the features of the programmes financing of employment assistance in the countries with the developed market economies with a view to adapting them to the national labor market are defined.*

**Key words:** labour market, employment, active programmes of employment assistance, active employment policy, financial provision, budgetary financing.

**Постановка проблеми.** Як свідчить історія розвитку країн світу, процес адаптації до ринкових умов господарювання завжди супроводжується зростанням безробіття. Разом з тим у різних країнах існують свої особливості формування та розвитку ринку праці, пов'язані, зокрема, із суспільним вибором характеру соціальних витрат, які супроводжують перехід до ринкової системи. В індустріальних країнах постійно йде пошук оптимального поєднання пасивних та активних заходів, які здійснює держава на ринку праці.

Активні програми сприяння зайнятості – професійне навчання, субсидії для створення робочих місць, допомога в пошуку нового місця роботи – є невід'ємною частиною сучасної ринкової економіки. У країнах ЄС та США такі програми мають тривалу історію; останнім часом активна роль держави на ринку праці набула помітного значення також в країнах Східної Європи та Латинської Америки.

Зарубіжний досвід свідчить про різні підходи урядів країн щодо розподілу коштів на активні та пасивні заходи політики зайнятості. Співвідношення витрат на ці заходи залежить від низки зовнішніх та внутрішніх чинників: інтеграції у світовий економічний простір, рівня розвитку національної економіки, стану ринку праці та рівня безробіття, рівня законодавчих гарантій, розвитку служби зайнятості тощо.

**Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій.** Проблеми ефективного функціонування ринку праці досліджували відомі зарубіжні вчені, зокрема Г. Беккер, Д. Кларк, Д.Р.Кемпбелл, А. Маршалл, У. Петті, Д. Рікардо та інші. Вагомий внесок у дослідження соціально-економічних аспектів ефективної реалізації активних програм зайнятості здійснили такі українські вчені: С. І. Бандур, А. В. Базилюк, Д. П. Богиня, В. Я. Брич, В. С. Васильченко, В. І. Герасимчук, І. Ф. Гнибіденко, О. А. Грішнова, Т. А. Заяць, С. П. Калініна, Є. П. Качан, Л. Г. Колешня, А. М. Колот, І. С. Кравченко, Е. М. Лібанова, Л. С. Лісогор, Н. Д. Лук'яненко, Ю. М. Маршавін, Ю. В. Пасічник, І. М. Терюханова, В. М. Шамота, Л. В. Щетініна та інші.

Незважаючи на накопичені наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних дослідників, а також значний практичний досвід у сфері фінансування активних та пасивних програм на ринку праці, низка питань все ще залишається невирішеними остаточно як в теоретичному, так і в організаційно-прикладному аспектах. Існує об'єктивна необхідність активізації системних досліджень теоретичних основ та практичних механізмів фінансування програм на ринку праці, що забезпечили б його ефективне функціонування.

**Постановка завдання.** Увага, що приділяється промислово розвиненими країнами

активним програмам на ринку праці, та перерозподіл значної частки їхніх ресурсів на користь цих програм (від 0,4 відсотка ВВП у США і Канаді до 2 відсотків у Швеції) зумовлена багатьма причинами. По-перше, активна політика не тільки та не стільки підтримує існування тих, хто втратив роботу, але, перш за все, заохочує активність кожного громадянина, спрямовану на пошук робочого місця, що, у свою чергу, скорочує його залежність від доходів за рахунок соціальних виплат (а тому зменшує витрати державного бюджету), а також знімає напруженість у суспільстві, пов'язану з важким психічним станом безробітних (навіть за умови отримання ними значної суми коштів у вигляді допомоги). По-друге, активна політика збільшує продуктивність праці в цілому і, зокрема, сприяє структурній перебудові економіки, підвищуючи тим самим ефективність використання трудових ресурсів, оскільки її головне завдання полягає в максимально швидкому знаходженні працівником такого робочого місця, на якому його віддача буде найвищою, тобто такого робочого місця, що оптимально відповідатиме його розумовим та фізичним здібностям.

Беручи до уваги аргументи, наведені вище, доцільним є розгляд тих заходів активної політики на ринку праці, які використовуються в промислово розвинених країнах. Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду фінансування активних програм сприяння зайнятості населення та виявлення можливостей його адаптації до національного ринку праці

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перехід до ринкової економіки пов'язаний з великими витратами в соціально-економічній сфері, і країни, які обрали цей шлях, стикаються з необхідністю надати населенню певний рівень соціальної захищеності, можливістю знайти роботу, забезпечити мінімум життєвих благ, засобів до нових умов функціонування ринку робочої сили. Тому досвід діяльності системи працевлаштування тих країн, де в певній мірі накопичений достатній запас міцності щодо регулювання зайнятості населення, заслуговує на увагу.

В Україні, на відміну від більшості країн Центральної та Східної Європи, упродовж перехідного періоду не було проведено ефективних реформ, спрямованих на адаптацію системи соціального захисту до ринкових умов. Радянська модель соціального забезпечення базувалася на таких принципах: обов'язкова зайнятість працездатного населення в суспільному виробництві, і завдяки цьому – максимально високий рівень зайнятості населення, в т. ч. жінок; робота переважно по найму на державних підприємствах; жорстке регулювання рівня цін і заробітної плати; формування фондів суспільного споживання без сплати страхових внесків. Початок ринкових перетворень, а з ними ліквідація обов'язкової зайнятості, приватизація та занепад державних підприємств, зростання приватного сектора економіки та самозайнятості, поява інфляції, безробіття та різних форм неформальної зайнятості зробили радянську модель соціального забезпечення нежиттєздатною. Тому в більшості країн з перехідними економіками соціальні реформи кінця 80-х – початку 90-х років минулого століття проводилися саме як невід'ємна складова ринкових перетворень. Такі реформи були спрямовані, насамперед, на перехід від державного забезпечення до обов'язкового страхування, посилення відповідальності працівника за своє благополуччя, диверсифікацію механізмів та схем соціального забезпечення. У багатьох постсоціалістичних країнах було підвищено пенсійний вік, скасовано або істотно обмежено дострокові пенсії та інші соціальні пільги. Це дало можливість збалансувати обсяг соціальних зобов'язань з обмеженими можливостями державних (суспільних) фінансів під час перехідного періоду і відкрило шлях до подальших структурних реформ. В Україні курс на ринкові реформи, в т. ч. у соціальній сфері, також було проголошено, проте реальні кроки здійснювалися зовсім в іншому напрямі: практично вся соціальна політика була зведена до поширення пільг та привілеїв, що вже існували, або впровадження нових [7, с. 300].

Аналіз світової практики свідчить про суттєву нерівномірність розвитку систем соціально-економічного захисту від безробіття. Індустріальні країни володіють більш ніж віковим досвідом політики протидії безробіттю та пом'якшення її наслідків; їх системи захисту від безробіття характеризуються високим ступенем інкорпорування в державну соціально-економічну політику, адаптивністю до змін, що відбуваються як усередині країни, так і в усьому світі.

У той же час у багатьох країнах, і насамперед у країнах, що розвиваються, політика захисту від безробіття тільки формується. Відмінні особливості цих країн – велика роль патріархальних доринкових відносин та інституційна нерозвиненість ринку праці; вони не

мають ресурсів та інститутів для комплексного вирішення відповідних проблем. Разом з тим руйнування традиційного укладу, обумовлене процесами економічної глобалізації, змушує їх приступити до розробки та здійснення заходів щодо захисту від безробіття. Політика, що проводиться в цих країнах, націлена на вирішення окремих конкретних завдань, як правило, пов'язаних із захистом певних категорій національної робочої сили.

Так, особливостями північноамериканської моделі є: дерегулювання ринку праці; жорсткі умови надання матеріальної компенсації; зосередженість на підвищенні ефективності від вкладених коштів при розробці та реалізації активних і пасивних програм. Політика цих країн орієнтована на максимально швидке зменшення економічних і фінансових втрат від безробіття, на жорстку ув'язку форм матеріального захисту безробітних і витрат на них, на якнайшвидшу реінтеграцію безробітних у сферу оплачуваної зайнятості. Основний акцент ця модель робить на зниженні чисельності претендентів на державну соціальну допомогу та, відповідно, скорочення тягаря соціальних витрат держави. Компенсаційний механізм в цих країнах ґрунтується тільки на страхових принципах, встановлюються досить жорсткі правила збереження права на страхові виплати з безробіття, які час від часу переглядаються, але не в бік пом'якшення. Максимальна тривалість виплати допомоги також порівняно невелика (наприклад, в США – не більше 6 місяців). Практика найму та звільнення в них лише в мінімальному ступені регламентована законом, колективно-договірне регулювання також не отримало широкого розвитку, оскільки профспілками охоплена невелика частка найманих працівників. У результаті ймовірність позбутися робочого місця в півтора – два рази вище, ніж у європейських країнах, проте тривалість періодів безробіття істотно коротша: частка таких безробітних в США становить близько 8% від їх загальної кількості, в той час як у Франції, Німеччині, Нідерландах вона досягає 40–50% [5, с. 60].

Найважливішим компонентом процесу розробки та реалізації активних програм сприяння зайнятості є оцінка їх ефективності, у тому числі щодо різних категорій безробітних. На її основі розробляються рекомендації щодо застосування цих програм. Широке поширення в США і Канаді отримав метод профілювання безробітних. Відповідно до нього на ранньому етапі безробіття прогнозується його ймовірний період для кожного безробітного, що звернувся до служби зайнятості, і визначається оптимальна програма його інтеграції в зайнятість (тривалість дії цієї програми коливається від одного до трьох місяців). Таким чином, ідеологія активної політики виходить з необхідності залучення безробітних і зайнятих, найбільш схильних до ризику попадання в категорію безробітних, в програми, що дозволяють зменшити період виплати допомоги по безробіттю або запобігти їй. Безробітні, що не працюють тривалий час, не є об'єктом спеціальних програм, так як ця категорія порівняно нечисленна і вважається неперспективною [14, с. 121].

Згідно з ліберальним підходом в основі захисту від безробіття лежить принцип самопомоги, який орієнтує як безробітних, так і зайнятих, що знаходяться під загрозою звільнення, на самостійний пошук роботи. Незважаючи на те, що роль служби зайнятості в рамках даної системи не заперечується, вона постійно має підтверджувати свою значущість і демонструвати найвищу адаптивність до технологічних нововведень. Особливо це проявилось в 1990–ті роки – період швидкого впровадження нових інформаційних технологій. Служби зайнятості не тільки освоїли нові засоби комунікації, оперативно впровадили їх у практику повсякденної роботи з безробітними та роботодавцями, підвищили кваліфікацію своїх співробітників, але й стали розгортати навчальні програми для безробітних, що допомагали адаптувати останніх до технологічних викликів нового тисячоліття. Однією з основних функцій служби зайнятості є управління системою страхування від безробіття.

Соціальну модель захисту від безробіття, що отримала розвиток в більшості країн Західної Європи, відрізняє більш жорстке в порівнянні з попередньою регулювання у поєднанні з досить щедрою системою матеріальної підтримки безробітних. Мета даної моделі – забезпечення плавної адаптації населення до змін, що відбуваються на ринку праці, та сприяння реінтеграції безробітних у сферу оплачуваної зайнятості через участь в активних програмах. Таким чином, компенсаційні виплати здійснюються не на шкоду програмам сприяння зайнятості. Законодавче регулювання в цих країнах спрямоване на створення гідних умов зайнятості, підвищення гарантій її збереження для працівника як більш слабого агента ринку праці порівняно з роботодавцем. Особливо суворо регламентовано процедуру звільнення, в тому числі тривалість періоду повідомлення про звільнення, розмір вихідної допомоги,

механізм законодавчого захисту від несправедливого звільнення. У Франції при індивідуальному звільненні роботодавець зобов'язаний виплатити працівникові його піврічну заробітну плату, а також соціальний внесок за цей термін та оплатити відпустку. Роботодавець несе витрати і в тому випадку, якщо працівник знаходить іншу підходящу роботу відразу після звільнення. Навіть суд відповідно до закону не може знизити встановлений рівень відшкодування [16, с. 234].

Суворі регламентація процедури звільнення має зворотний бік, оскільки серйозно підриває можливості стимулювання роботодавців до розширення найму і, отже, звужує перспективи працевлаштування як для осіб, що втратили роботу, так і для тих, що вперше виходять на ринок праці. Разом з тим законодавчі правила надання прав на допомогу з безробіття, визначення її розміру та тривалості виплат у західноєвропейському варіанті набагато м'якші порівняно з переважно ліберальною моделлю.

У деяких західних країнах, зокрема у Франції, Німеччині, Швеції, Данії, Австрії, Швейцарії, Бельгії, матеріальна підтримка безробітних ґрунтується на тісній взаємодії двох систем – страхування від безробіття та соціальної допомоги. При відсутності або припиненні права на страхові виплати з безробіття безробітний стає об'єктом системи соціальної допомоги. Звідси широке охоплення зайнятого населення системою страхування від безробіття (від 60–80%) на відміну від країн, що дотримуються ліберальної моделі, де охоплення зайнятих страхуванням на випадок безробіття вдвічі нижче. Таке страхування поширюється на громадян з відносно низькою заробітною платою, при цьому передбачається, що працівники з високими доходами або заробітною платою можуть самі страхувати себе від майбутнього ризику безробіття.

Незважаючи на достатнє фінансування матеріальної підтримки безробітних, частка витрат на активні програми в цих країнах, як правило, не нижче, а спочатку навіть вище, ніж у країнах, орієнтованих на ліберальну модель. В останнє десятиріччя намітилася тенденція до відносного скорочення витрат на проведення пасивної політики та їх збільшення на здійснення активних програм сприяння зайнятості.

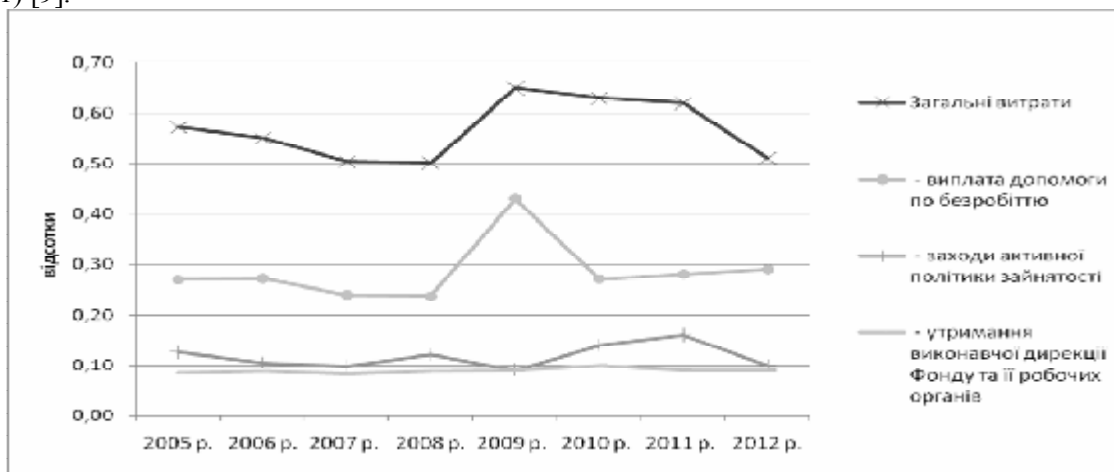
Що стосується основних принципів роботи української служби зайнятості, то вони відповідають міжнародній практиці. Так, згідно з Законом України „Про зайнятість населення” держава, зокрема, гарантує «безоплатне сприяння у працевлаштуванні, обранні підходящої роботи та одержанні інформації про ситуацію на ринку праці та перспективи його розвитку», а також „професійне навчання відповідно до здібностей та з урахуванням потреб ринку праці”. Статтями 7 та 8 підтверджено право особи на професійну орієнтацію та професійне навчання, яке реалізується шляхом первинної професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації і підвищення кваліфікації, стажування у професійно–технічних, вищих навчальних закладах та закладах післядипломної освіти, безпосередньо на робочих місцях на виробництві чи у сфері послуг з метою здобуття особою відповідної кваліфікації або приведення її рівня у відповідність із вимогами сучасного виробництва та сфери послуг [3].

У той же час питома вага витрат на соціальну підтримку безробітних у структурі видатків на соціальний захист в Україні питома вага витрат протягом останніх років становила близько 2% (для порівняння: у країнах ЄС значення аналогічного показника знаходиться в межах 6%), що свідчить про обмеженість доступу до отримання допомоги по безробіттю (особливо для сільських мешканців) та обмеженість заходів активної політики зайнятості [1], [10].

Звідси можна зробити висновок, що в нашій країні фінансова база для вирішення проблем зайнятості є недостатньою та не відповідає потребам ринку праці. Ситуація ускладнюється також недостатнім надходженням коштів до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: незважаючи на те, що кожна особа має право на участь в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на випадок безробіття, яке передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття, в Україні станом на початок 2012 р. таким правом скористалися лише 2/3 загальної чисельності зайнятого населення, або половина населення працездатного віку (чисельність застрахованих осіб, за яких сплачувалися внески, становила 13,7 млн. [11]).

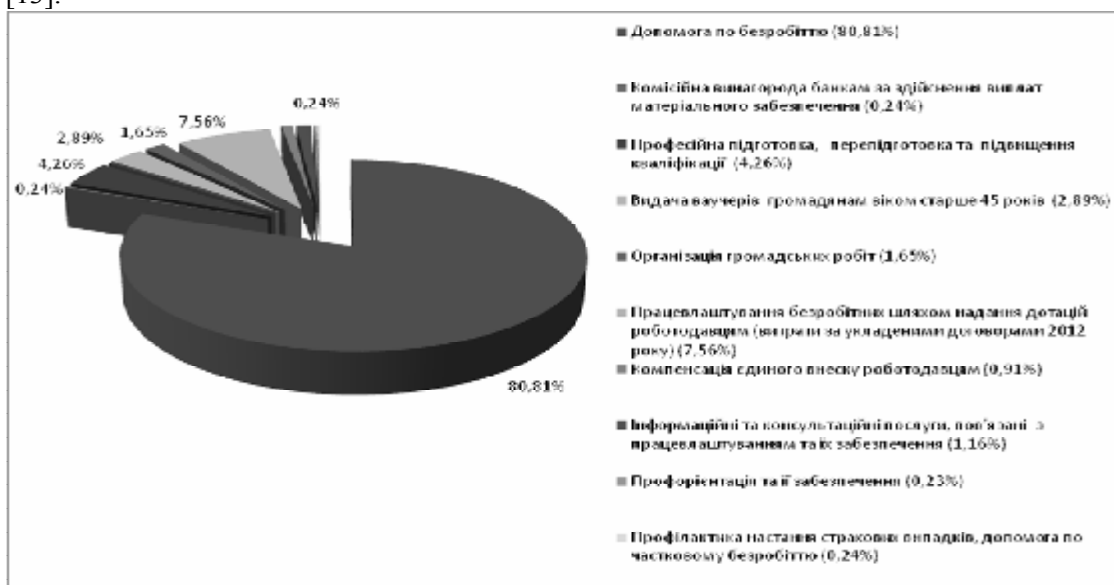
Видатки Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття відносно ВВП протягом останніх років коливались в межах 0,61% – 0,66% (рис. 1), у тому числі на активні заходи сприяння зайнятості 2012 року витрачено 0,1% ВВП, що лише на 0,01% більше, ніж на утримання виконавчої дирекції Фонду та її робочих органів

(рис. 1) [9].



**Рис. 1 Витрати Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття у відсотках до ВВП за 2005 – 2012 рр.**

Отже, в Україні за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування фінансуються переважно заходи пасивної політики на ринку праці. Структуру витратів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття на матеріальне забезпечення та соціальні послуги на 2013 рік наведено на рис. 2 [13].



**Рис. 2 Структура витратів бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття на матеріальне забезпечення та соціальні послуги, 2013 рік**

Відповідно до бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття на 2013 рік на виплату допомоги по безробіттю спрямовується 62,64% витратів поточного року (80,81% у структурі витратів на соціальне забезпечення та соціальні послуги) [13].

Головним напрямом при здійсненні активної політики на ринку праці може стати професійне навчання, оскільки перспективи зайнятості, особливо в умовах структурної перебудови, жорстко пов'язані з розвитком людських ресурсів: гарна освіта та висока кваліфікація надійно охороняють працівників від безробіття. Так, у США особи, що зайняті переважно розумовою працею, втрачають роботу в 2–3 рази рідше, ніж працівники фізичної праці, а серед робітників з високою кваліфікацією безробітними опиняються особи (порівняно з низько кваліфікованими працівниками) в 4–7 разів рідше. Аналогічну картину можна спостерігати й у країнах Східної Європи: хоча спочатку безробіття було сконцентровану на

кваліфікованих працівниках, зараз найвищий рівень безробіття – серед некваліфікованих працівників.

Програми професійного навчання розробляються та приймаються на рівні законодавчих органів або здійснюються шляхом спільної участі держави і підприємців в організації професійної підготовки та перепідготовки кадрів. Вони орієнтовані в першу чергу на осіб, які втратили роботу у зв'язку з тим, що їх колишня професія застаріла, на тих, хто не може більше працювати за своєю спеціальністю через хворобу, на молодь, яка не отримала необхідної професійної освіти, на жінок–домогосподарок, які вирішили повернутися на ринок робочої сили.

Зазвичай кандидатів для проходження навчання відбирає державна служба зайнятості. Вона ж влаштовує навчання та надає стипендії. Професійна підготовка може проходити у спеціальних центрах або в межах програм безперервного навчання на підприємстві, у центрах навчання і організується таким чином, щоб забезпечити людей професією широкого профілю. Її висока ефективність гарантується застосуванням індивідуальних планів, що враховують здібності та знання кожного учня. Для складання навчальних планів залучаються провідні фахівці університетів і промислових фірм. Оплата викладацького складу проводиться на рівні, який існує для працівників їх кваліфікації в приватному секторі. Загальна тривалість навчання варіюється від декількох тижнів до 3 років в залежності від ступеня складності професії та індивідуальної підготовки та можливостей учня. Такі центри можуть бути як державними, так і приватними. В останньому випадку служба зайнятості на конкурсній основі укладає з ними контракти, що передбачають державне фінансування програми (у т.ч. виплату стипендії), контроль за якістю професійної підготовки і за тим, щоб випускники навчальних курсів по закінченню навчання отримували заробітну плату не нижче певної межі.

Відповідно до законодавства України, громадяни, у разі настання безробіття, мають право на отримання безоплатних соціальних послуг, зокрема, інформаційно–консультаційних та профорієнтаційних, професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації з урахуванням попиту на ринку праці, сприяння у працевлаштуванні, зокрема, шляхом фінансової підтримки самозайнятості та реалізації підприємницької ініціативи відповідно до законодавства [3].

Безумовно, можливість отримання нової професії, вдосконалення колишніх навичок створюють додаткові можливості для таких людей при пошуку нової роботи. Це особливо важливо для тієї частини працівників, які вперше виходять на ринок праці для пошуку роботи після закінчення учбових закладів, у тому числі і професійних, і не можуть її знайти, їх матеріальне і професійне благополуччя в значній мірі залежить від ефективності тих програм, які їм пропонує центр зайнятості.

Проте на професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації виділяється лише 3,3% видатків Фонду (340039,3 тис. грн.; для порівняння: на утримання та забезпечення діяльності державної служби зайнятості, інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості, управління Фондом виділяється 13,52% загальних видатків Фонду (1395009,7 тис. грн., з них 76,32% (1064633,7 тис. грн.) складають витрати на оплату праці [13].

Нині уряди економічно розвинених країн прийшли до розуміння доцільності стимулювання участі роботодавців у професійній підготовці працівників. Так, законодавством Франції передбачено, що підприємства, які мають 10 і більше найманих працівників, повинні виділяти на ці цілі 1,2% від фонду заробітної плати. Аналогічні заходи діють і в інших країнах (Великобританія, Італія, Швеція). "Закон про спільну професійну підготовку" (США) ставить навчання в тісний зв'язок з приватними компаніями. Представники бізнесу об'єднують зусилля через Приватні галузеві ради для управління програмою і виділення специфічних професій, необхідних для певного регіону, щоб безробітні могли отримати навички, які найбільшою мірою відповідають потребам підприємств. Найефективнішим підходом є професійна підготовка на робочому місці, яка включає угоду з роботодавцем про проведення навчання людей на фірмі з гарантією подальшого найму тих, хто успішно закінчить курс; держава ж оплачує половину заробітної плати працівника під час навчання. Головна перевага цього методу – можливість працевлаштування. У той же час при навчанні на робочому місці компанія звичайно відбирає найбільш здібних учнів, а саму професійну підготовку фірми здійснюють, в основному, в періоди сприятливої економічної кон'юнктури [5, с. 243].

У Швеції місцеві навчальні центри теж іноді домовляються з приватними

підприємствами про обов'язкове працевлаштування в них учнів. Але, як правило, переважає вільний вибір випускниками місця майбутньої роботи, зумовлений тим, що занадто вузька спеціалізація учнів в інтересах сьогоденних потреб тієї чи іншої фірми небезпечна, якщо освітня програма буде обмежена рамками конкретного робочого місця. Крім того, держава намагається стимулювати навчання та перенавчання безробітних через виплату їм допомоги у формі вкладення коштів у ту професійну підготовку, яку вони самі оберуть; через скасування податків на фінансові ресурси підприємств, витрачені на навчання персоналу [2].

Аналогічні заходи передбачено українським законодавством [3], але їх практичне втілення ускладнюється через низку причин. По-перше, мережа навчання і перенавчання кадрів, що існує, орієнтована, головним чином, на масові професії з метою пом'якшення їх дефіциту, а не на потреби ринку робочої сили, що припускає гнучкість реагування на зміни ситуації на ринку праці. Крім того, вона традиційно розрахована на первинну підготовку молоді та підвищення кваліфікації в межах спеціальності, але не на професійну перепідготовку дорослої людини, що втратила роботу. Нарешті, у державній службі зайнятості ще немає розвинутої власної навчально-курсової мережі, ефективних методик навчання й досвідченого персоналу інструкторів та викладачів. Реалізація програм з професійної підготовки та перепідготовки ускладнюється також через брак інформації про те, які спеціальності потрібні та в якому обсязі; відсутність активності з боку осіб, які втратили роботу, щодо перенавчання; фінансові обмеження тощо.

Досвід промислово розвинених країн доводить, що тільки кооперація університетів, технічних училищ і промислових компаній дозволяє вирішити завдання підготовки сучасних кадрів. Вона включає відкриття навчальних центрів, особливо в галузі новітніх технологій, організацію та здійснення цільових наукових програм, спільну розробку навчальних курсів, створення системи безперервного навчання та перенавчання на робочому місці. Встановлення тісних зв'язків між вузами, технікумами і професійно-технічними навчальними закладами, з одного боку, і виробництвом, з іншого, є ключем до виведення з кризи всієї системи професійної підготовки та перепідготовки в нашій країні. Співробітництво в галузі розробки та освоєння нових технологій на основі контрактів, створення спільних підприємств, взаємні послуги щодо забезпечення навчальних майстерень сучасним обладнанням, організації практики учнів, розвитку системи навчання та перенавчання персоналу, що діє постійно, дозволить підвищити якість трудових ресурсів і одночасно вирішити проблему працевлаштування випускників навчальних закладів.

Серед активних заходів на ринку праці, що знайшли широкого поширення в економічно розвинених країнах, слід виділити також організацію громадських робіт. Ці програми вперше почали застосовувати в 30-х роках у США: на той час вони мали загальнонаціональний характер і використовували працю, що не вимагає високої кваліфікації. Зараз такі програми рідко охоплюють всю країну, як правило – окремі категорії населення, райони або певний період (міжсезоння, спад ділової активності). Програми громадських робіт – це, по-перше, трудомісткі роботи, які націлені на мобілізацію зайвої робочої сили (в сільській місцевості для створення базової інфраструктури (доріг, іригаційних споруд), захисту земель та проведення лісопосадок; у містах до робіт такого роду можна віднести будівництво та ремонт громадських будівель і споруд), по-друге, – соціальні громадські роботи, що оплачуються муніципальною владою: послуги з догляду за людьми похилого віку, інвалідами, дітьми, хворими [14, с. 82].

Найчастіше громадські роботи тривають неповний робочий день, щоб працівники могли частину свого часу використовувати на професійну підготовку або на пошук постійного місця. Незважаючи на те, що учасники цих програм зазвичай отримують мінімальну заробітну плату, в сучасних економічних умовах ці програми є одним з небагатьох способів створення додаткових робочих місць, що дозволяють забезпечити засобами існування найбільш вразливі верстви населення. Згідно з розрахунками німецьких фахівців, кожні 100 робочих місць у сфері громадських робіт створюють умови для виникнення 30–40 робочих місць в інших галузях [2].

Разом з тим головною негативною рисою державних програм громадських робіт є те, що 90% всіх витрат на них у період спаду дає віддачу через 2,5 року і більше після проходження нижньої точки кризи. Для подолання цього недоліку в США, наприклад, вимагають, щоб громадські роботи починалися не пізніше, ніж через 90 днів після затвердження планів. Крім того, перевага віддається невеликим проектам, оскільки на їх виконання йде менше часу, що полегшує згортання програми при поліпшенні економічної кон'юнктури. Нарешті, до недоліків

громадських робіт слід віднести також те, що вони практично не створюють умов для професійної орієнтації та підготовки працівників, що беруть участь у них, і не сприяють, таким чином, подальшій зайнятості [5, с. 168].

Але, незважаючи на вищезазначене, проведення громадських робіт в Україні в даний час може бути досить ефективним, оскільки перевищення попиту на робочі місця порівняно з можливостями економіки задовольнити цей попит не дає підстав розраховувати на значне розширення числа вакансій, що пропонують постійну роботу, перш за все в тих регіонах і галузях економіки, де безробіття особливо велике. Крім того програми громадських робіт можуть надати трудові ресурси для охорони навколишнього середовища, розвитку інфраструктури тощо, знизити соціальну напругу.

Одним із перспективних напрямів реалізації активних програм на ринку праці є сприяння самозайнятості та підприємницькій ініціативи. Мова в першу чергу йде про програми, що передбачають виплату особам, які не мають роботи, всієї суми допомоги з безробіття за максимальний термін за умови відкриття ними власної справи. Безробітний, який висловлює бажання почати свій бізнес, подає заяву з необхідними обґрунтуваннями в агентство з працевлаштування, де його розглядають фахівці та готують свій висновок. Близько 60% таких прохань задовольняється. При цьому стартовий капітал нового підприємства може бути забезпечено за рахунок його власника лише на 10 %, до 70 % – державні субсидії і близько 20 % – кредити. Фірма, що не приносить прибутку, звільняється на певний термін від сплати податків. Як показує досвід, саме розвиток подібних підприємств дозволяє створити значну частину нових робочих місць. Так, у Франції 1/4 всіх новоутворених фірм за останні 4 роки фінансувалася за рахунок коштів державного страхування по безробіттю.

Підтримка держави, яка, крім грошової допомоги, включає надання консультаційних послуг, визначає високу життєздатність цих підприємств. Наприклад, у Великобританії через 2 роки після відкриття, тобто коли вже припинялося надходження державних дотацій, продовжували успішно функціонувати 65 % самостійних господарів. Державна служба зайнятості України також активно сприяє започаткуванню власної справи особам, що звернулись по допомогу.

Пріоритетним напрямком у державній політиці зайнятості залишається полегшення проблеми працевлаштування молодих людей, бо вони вдвічі частіше, ніж дорослі, опиняються серед безробітних. Розуміння, що молодіжне безробіття сприяє соціальному розшаруванню та маргіналізації суспільства, змушує уряди економічно розвинених країн створювати всі умови, щоб молоді надавалося першочергове право при прийомі на державні курси професійної підготовки та перепідготовки. Так, у Великобританії діє програма професійного навчання молодих людей, що передбачає професійну підготовку та роботу на виробництві для випускників шкіл. У Франції з молодими особами від 16 до 21 року, що покинули навчання, проводяться стажування за рахунок підприємств з метою компенсації недоліків в освіті.

Крім можливості участі в різних програмах професійної підготовки молоді люди володіють переважним правом вступу на субсидовані робочі місця. Так, у Франції держава стимулює компанії, які приймають на роботу молодь без спеціальності чи кваліфікації, беручи на себе витрати по її страхування від безробіття та хвороби на строк до 1 року, що знижує витрати на робочу силу на 20–25 %; в Іспанії підприємці, що наймають молодих людей, платять знижені внески на соціальне страхування; у Великобританії, Італії, Швеції держава покриває до 80% витрат фірми при працевлаштуванні молоді 16–18 років без середньої освіти [14, с. 96].

Рівень матеріального забезпечення молоді, охопленої програмами професійної підготовки та зайнятості, розрізняється по країнах, але скрізь визначається, виходячи з таких принципів: виплати повинні бути адекватні прожитковому мінімуму; вони повинні залучати людей до програми, але не бути настільки високі, щоб не було необхідності шукати іншу роботу; виплати повинні формувати правильне уявлення про потенціал робітників, щоб реально оцінювали свої можливості щодо бажаного рівня заробітної плати в майбутньому.

Що стосується безробітних, що тривалий час не працюють і повністю залежать від державного фінансування, то ця категорія має свої специфічні труднощі, адже тривале безробіття може спричинити втрату кваліфікації, через яку такі пошукачі не представляють інтересу для роботодавців. Громадські роботи хоча і полегшують становище такої категорії безробітних, але все ж дають їм лише тимчасовий перепочинок: термін працевлаштування



обмежений 1 роком і тільки в рідких випадках може бути продовжений ще на 6 місяців (ФРН, Великобританія). Підприємцям, що залучають безробітних, які не мали роботи протягом довгого періоду, даються державні субсидії для доплат до їх заробітної плати, а також на професійну підготовку осіб, що не працюють тривалий час [14, с. 78].

В Україні ризик безробіття найбільш високий для молодих людей (як і в промислово розвинених країнах, наші підприємства у важкі часи захищають своїх старих працівників, але скорочують або взагалі припиняють прийом на роботу нових) та осіб, що зазнають потреби в соціальній реабілітації. Певна річ, що в сформованих умовах, коли закриття нерентабельних виробництв і вивільнення працівників неминучі, настільки ж неминуче ускладнення пошуку робочого місця для тих, хто не має об'єктивних можливостей на рівних конкурувати на ринку праці. Все це не залишає сумнівів у тому, що спеціальні програми з підтримки зайнятості в нашій країні просто необхідні, навіть незважаючи на їхні негативні сторони, про які говорилося раніше.

**Висновки.** Перехід до інноваційного розвитку, проголошений Урядом України, з одного боку, розширює можливості подальшого зростання зайнятості, а з іншого – вимагає розробки та реалізації нових підходів до залучення на ринок праці внутрішніх резервів робочої сили, підвищенню якості та економічної активності трудових ресурсів.

На основі проведеного дослідження світового досвіду застосування моделей державного регулювання ринку праці та особливостей фінансування програм сприяння зайнятості в країнах з розвинутою ринковою економікою зроблено такі висновки:

1. Країни з ринковою економікою не застосовують окремо активну або пасивну політику сприяння зайнятості: залежно від моделі ринку праці та економічного стану країни в державній політиці присутні як активні, так і пасивні заходи.

2. Надання переваги пасивній політиці зайнятості, орієнтованій, передусім, на виплату допомоги по безробіттю, негативно впливає на формування мотивації до праці, зменшує можливості працевлаштування незайнятих осіб, сприяє збереженню диспропорційної структури зайнятості, призводить до посилення процесів маргіналізації суспільства.

3. Соціальна спрямованість активних програм сприяння зайнятості націлена, насамперед, на зниження нерівності, підвищення рівня конкурентоспроможності населення на ринку праці, скорочення періоду вимушеної незайнятості та підвищення мобільності робочої сили шляхом професійної підготовки та перепідготовки, сприяння розвитку самозайнятості.

4. У різних країнах застосовуються різні підходи щодо розподілу коштів на активні та пасивні заходи сприяння занятості. Співвідношення витрат на ці заходи залежить від низки зовнішніх та внутрішніх чинників: інтеграції у світовий економічний простір, рівня розвитку національної економіки, стану ринку праці та рівня безробіття, рівня законодавчих гарантій, розвитку служби зайнятості тощо.

5. В Україні впродовж перехідного періоду не було проведено ефективних реформ, спрямованих на адаптацію системи соціального захисту до ринкових умов, а практично вся соціальна політика була зведена до поширення пільг та привілеїв, що вже існували, або впровадження нових.

6. Стратегія зайнятості населення в Україні має пов'язуватися з подальшим розвитком і розширенням активних заходів для запобігання масовому безробіттю та збільшенням на них витрат із фонду сприяння зайнятості населення з урахуванням стану ринку праці з одночасним зменшенням витрат на пасивні заходи.

7. Головним напрямом при здійсненні активної політики на національному ринку праці може стати професійне навчання, оскільки перспективи зайнятості, особливо в умовах структурної перебудови, жорстко пов'язані з розвитком людських ресурсів: гарна освіта та висока кваліфікація надійно охороняють працівників від безробіття.

8. Виведення з кризи всієї системи професійної підготовки та перепідготовки в нашій країні можливо завдяки встановленню тісних зв'язків між вузами, технікумами та професійно-технічними навчальними закладами, з одного боку, і виробництвом, з іншого: співробітництво у галузі розробки та освоєння нових технологій на основі контрактів, створення спільних підприємств, взаємні послуги щодо забезпечення навчальних майстерень сучасним обладнанням, організації практики учнів, розвитку системи навчання та перенавчання персоналу, що діє постійно, дозволить підвищити якість трудових ресурсів і одночасно вирішити проблему працевлаштування випускників навчальних закладів.

9. На сучасному етапі розвитку національної економіки проведення активної політики зайнятості доцільно віднести до одного з основних соціальних пріоритетів діяльності Уряду: забезпечення гідної зайнятості – основа соціального захисту населення, найважливіша умова розвитку та реалізації потенціалу людського ресурсу, головний засіб зростання суспільного багатства та підвищення якості життя, а позитивні результати, що досягаються завдяки реалізації активних програм сприяння зайнятості населення, роблять актуальним питання їх фінансового забезпечення з метою підвищення ефективності функціонування національного ринку праці.

### Список літератури

1. Веб-сайт Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00108&language=en>.
2. Досвід країн центральної Європи щодо подолання кризи і стабілізації економіки. – [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vzhdu\\_econ/2011\\_2\\_2/35.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vzhdu_econ/2011_2_2/35.pdf).
3. Закон України «Про зайнятість населення», від 5 липня 2012 року № 5067–VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
4. Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», від 31.10.2008 р. № 639–VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/639-17>.
5. Лебедева Л. Ф. США: государство и социальная политика [монографія]. – М. : Наука, 2007. – 272 с.
6. Лібанова Е. М. Соціальні проблеми модернізації української економіки / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1(17). – С. 5–22.
7. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки (колективна монографія) / [Лібанова Е. М., Макарова О. В., Курило І. О. та ін.]; за ред. Е.М.Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
8. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції (колективна монографія) / відпов. за випуск Л. М. Черенько, О. В. Макарова, за ред. Е.М.Лібанової. – У 2-х томах. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2012. – 436 с.
9. Офіційний веб-сайт виконавчої Дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list>
10. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art\\_id=199926&cat\\_id=94750](http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=199926&cat_id=94750)
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року» від 31.08.2011 р. № 1057 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-p>
13. Постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 06.12.2012 №351]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list>
14. Соболевская, А. А. Новые тенденции в оплате труда в США /А. А. Соболевская // Трудовое право. –2004. – № 12 (58). – С. 77– 85
15. Статистичний щорічник України за 2011 рік / Державна служба статистики України. – К. : «Август Трейд», 2012. – 558 с.
16. Чингос П. Т. Оплата по результату. Из опыта оплаты труда персонала в США / П. Т. Чингос ; пер. с англ. – М. : Изд. дом «Вильямс», 2004. – 416 с.
17. Galbraith J.K. American Capitalism: The Concept of Countervailing Power (Classics in Economics) / John Kenneth Galbraith. – Transaction Publishers; New edition: 1993. – 208 p.

18. Tapscott D. Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Every thing / Don Tapscott, Anthony D. Williams. – Portfolio Trade; Expanded edition, 2010. – 368 p.

### References

1. Website Eurostat [electronic resource]. – Mode of access: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00108&language=en>
2. Experience from Central Europe to overcome the crisis and stabilize the economy. – <http://www.nbu.gov.ua/>
3. The Law of Ukraine "On Employment " on July 5, 2012 № 5067 –VI. Electronic source: Online Resource – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
4. The Law of Ukraine "On urgent measures to prevent the negative effects of the financial crisis and on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine" dated 31.10.2008 № 639 –VI. Electronic source: Online Resource – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/639-17>
5. Lebedeva L.F. Monohrafiya "U.S.: State and sotsyalnaya politics", Publishing House "Nauka", 2007, 272 pp.
6. Libanova E.M. Social problems of modernization of the Ukrainian economy / E.M. Libanova // Demography and social economy. – 2012. – № 1 (17). – S.5–22 .
7. Human Development in Ukraine: social and demographic factors modernization of the national economy (monograp) / [Libanova EM, Makarova OV, Kuril I. and others. ], ed. E.M. Libanova . – Kyiv : Institute of Demography and Social Research . M.V.Ptuhy NAS of Ukraine, 2012. – 320 p.
8. Human Development in Ukraine: the transformation of living standards and regional disparities (monograph) / acc. for the production of LM Cherenko, OV Makarova, ed. Ella Libanova. – In 2 vols. – Kyiv : Institute of Demography and Social Research. M.V.Ptuhy NAS of Ukraine, 2012. – 436 p.
9. The official website of Executive Directors of the Fund compulsory social insurance against unemployment Ukraine [electronic resource]. – Mode of access: <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list>
10. Official website of the State Statistics Service of Ukraine [electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. The official website of the Pension Fund of Ukraine [electronic resource]. – Mode of access: [http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art\\_id=199926&cat\\_id=94750](http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=199926&cat_id=94750)
12. Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the National Programme for overcoming and preventing poverty in 2015" from 31.08.2011 p. Number 1057 [electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-п>
13. Resolution of the Board of compulsory social insurance against unemployment Ukraine from 06.12.2012 № 351]. – Mode of access : <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list>
14. Sobolevskaya, A.A. New Projects Trends in labor in the U.S. OPLAN / A. A. Sobolevskaya . // In work right. –2004 . – № 12 ( 58). – S. 77 – 85
15. Statistical Yearbook of Ukraine for 2011 / State Statistics Service of Ukraine . – K. "Augustus Trade", 2012. – 558 p.
16. Peter T. Chingos Paying Performance: A Guide to Compensation Management Second Edition
17. Galbraith J.K. American Capitalism: The Concept of Countervailing Power (Classics in Economics) / John Kenneth Galbraith. – Transaction Publishers; New edition: 1993. – 208 p.
18. Tapscott D. Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Every thing / Don Tapscott, Anthony D. Williams. – Portfolio Trade; Expanded edition, 2010. – 368 p.

*Смаковська Юлія Миколаївна, ст. викладач кафедри фінансів  
Черкаського державного технологічного університету*

*Стаття надійшла до редакції 02.10.2013*