

О.В. Макарова
O.V. Makarova

Реінтеграції внутрішньо переміщених осіб до місцевих ринків праці та запровадження активних програм зайнятості

Reintegration of Internally Displaced Persons to Local Labour Markets and the Introduction of Active Employment Programs

У статті розглядаються питання соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та їх реінтеграції до місцевих ринків праці. Обґрунтовується необхідність інноваційного підходу до реалізації активних програм зайнятості на основі поєднання інтересів розвитку місцевих громад і підтримки економічної активності та конкурентоздатності переміщених осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, активні програми зайнятості, соціальна підтримка, реінтеграція, ринок праці, місцеві громади.

The article deals with the social support of IDPs and their reintegration into the local labour markets. It justifies the necessity of an innovative approach to the implementation of active employment programs through combined interests of development of local communities and support of IDPs' economic activity and competitiveness.

Keywords: internally displaced persons, active employment programmes, social support, reintegration, labour market, local communities.

Події на сході України супроводжуються значними соціальними наслідками, що відчутні для всієї країни: демографічні втрати та руйнування сімей, зруйнована інфраструктура (у т.ч. – виробнича), погіршення психологічного і фізичного стану населення, масштабні внутрішні та зовнішні міграційні переміщення, економічний спад і загострення ризиків безробіття.

Кількість вимушено переміщених осіб зі сходу України сформувалась внаслідок кількох міграційних хвиль, найактивніші з яких були на початку бойових дій (у травні–червні) та у період активних бойових дій (у липні–серпні). На початку масових переселень Україна зіштовхнулася з новою для себе соціальною проблемою, у зв'язку з чим потрібно було терміново реагувати на означені події: налагоджувати перевезення людей із зони бойових дій, реєстрацію та розміщення прибулих, задовольняти хоча б мінімальні життєві потреби. Найбільш активними на першому етапі виявились громадські та волонтерські організації, які (порівняно з державними органами) показали свою більшу здатність до термінового реагування на проблеми, що виникають. Це цілком природно, оскільки прийняття рішень у недержавних організаціях проходить менше процедур узгодження і не потребує ретельних обґрунтувань. Значну роль (особливо

важливо це було у перші тижні та місяці) в евакуації, розміщенні та наданні допомоги переселенцям відіграли волонтерські організації. В Україні їх налічується близько 60.

На початку періоду масових переміщень на базі Державної служби України з надзвичайних ситуацій було створено мережу штабів для реєстрації та розміщення прибулих. Міністерство соціальної політики розпочало реєстрацію переміщених осіб для можливості надання їм соціальної підтримки та послуг із працевлаштування. Восени 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів №505 від 01.01.2014 було запроваджено спеціальну щомісячну адресну допомогу особам, які переїжджають з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у т.ч. на оплату житлово-комунальних послуг. Така грошова допомога призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди довільної форми про виплату грошової допомоги цій особі від інших членів сім'ї у таких розмірах:

- для непрацездатних осіб – 884 грн на одну особу (члена сім'ї);
- для працездатних осіб – 442 грн на одну особу (члена сім'ї).

Зазначається, що загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї, але не може перевищувати 2 400 грн.

Станом на кінець січня 2015 р. таку допомогу було призначено 241,6 тис. сім'ям (або майже 85% від загального числа переміщених сімей). Деякі управління соціального захисту зазнали надмірного навантаження через наплив переселенців. За оцінками Міністерства соціальної політики, мінімальна додаткова потреба у кадрах

Макарова Олена Володимирівна, доктор економічних наук, заступник директора Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України (Київ).

Makarova, Olena Volodymyrivna, Dr.S. (Econ.), Deputy Director, Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine (Kyiv).

© Макарова О.В., 2015

© Makarova, O.V., 2015

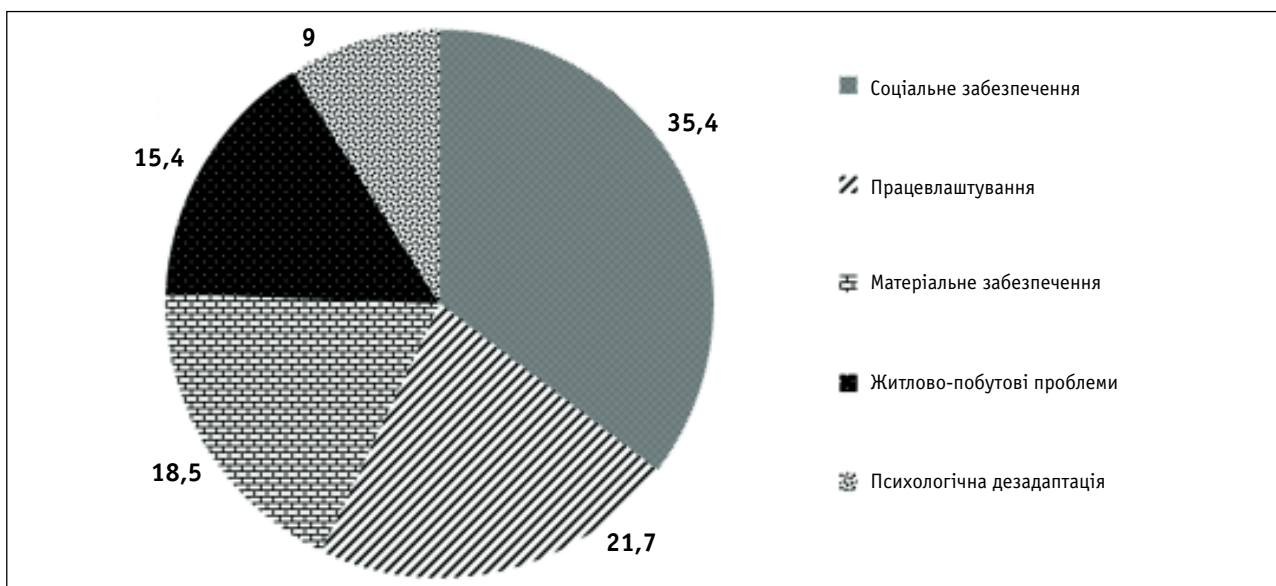


Рис. Проблеми, які найбільше непокоять внутрішньо переміщених осіб

для обслуговування таких клієнтів складала близько 550 осіб.

Загальна кількість зареєстрованих тимчасово переміщених осіб на кінець січня 2015 р. складала близько 680 тис. (або 285,6 тис. сімей). За результатами опитувань (дані міжвідомчого координаційного штабу), серед проблем, які найбільш непокоять внутрішніх переселенців – соціальне забезпечення (35,4%), працевлаштування (21,7%) і лише на третьому місці – матеріальне забезпечення (18,5%) (див. рис.).

Відсутність реальних перспектив щодо припинення бойових дій найближчим часом та швидкого відновлення контролю держави над цими територіями обумовлює необхідність прийняття програм щодо соціальної підтримки та адаптації переміщених осіб на територіях їх розміщення, а також вжиття заходів щодо протидії можливим негативним соціально-економічним наслідкам для території-реципієнтів.

Політика щодо внутрішньо переміщених осіб має забезпечити баланс між інтересами місцевих громад і гідними умовами для життя та праці постраждалих осіб. Разом з тим існуючі в Україні загрози у соціально-економічній сфері не обмежуються лише рамками подій на сході. Загальне погіршення економічної ситуації, загострення ризиків бідності та безробіття, вимоги міжнародних організацій щодо скорочення державних видатків диктують необхідність побудови нової стратегії соціального захисту населення, підтримки розвитку громад та виходу з кризи.

За оцінками, понад дві третини зареєстрованих як безробітні переселенців віком від 25 до 45 років; більше 55% за останнім місцем роботи працювали на посадах керівників, професіоналів або фахівців, тобто мають не лише диплом про вищу освіту, а й практичні навички. Отже, найбільш ефективною, за існуючих реалій, є активна політика реінтеграції переміщених осіб до місцевих ринків праці. Саме активна політика зазвичай демонструє кращі результати (як для самих учасників програми, так і для соціального оточення), ніж заходи пасивної підтримки, які, як правило, носять тимчасовий характер і не усу-

вають наявних проблем. Сьогодні настав час впроваджувати більш ґрунтовні програми, які мають середньостроковий характер не лише за терміном реалізації, а й за терміном отримання результатів.

Провідним органом щодо надання державної підтримки у сфері зайнятості є служба зайнятості, яка окрім допомоги по безробіттю надає послуги з працевлаштування, профнавчання, профорієнтації, участі у громадських роботах тощо (див. табл.). Проте слід відмітити в цілому невисокий рівень звернень переміщених громадян і низький рівень їх охоплення послугами центрів зайнятості: лише 3,6% загальної кількості переміщених осіб скористалися їх послугами, а із тих, хто скористався, дві третини отримали допомогу по безробіттю, активні заходи (за виключенням профорієнтаційних послуг) були малопоширеними.

Очевидно, що серед першочергових дій щодо підтримки переселенців мають бути такі, що сприяють безбар'єрному доступу до отримання послуг та набуття офіційного статусу безробітного внутрішньо переміщеними особами відповідно до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб". Територіальним органам Управління Державної міграційної служби та державної служби зайнятості необхідно збільшити пропускну спроможність, коригуючи графіки прийому громадян, перерозподіляючи обов'язки відповідальних держслужбовців та виділяючи додаткову необхідну оргтехніку.

Найбільше число переселенців розташовано у семи регіонах України: Дніпропетровській (72,3 тис. осіб), Донецькій (93,7 тис.), Запорізькій (55,5 тис.), Київській (30,8 тис.), Луганській (99,1 тис.) областях та у м. Києві (39,0 тис.). За ступенем активності переміщених осіб, які звертаються до служб зайнятості, до цього переліку ще можна додати Полтавську область. У цілому, у цих регіонах розміщено понад 80% всіх переселенців. Слід відмітити, що розміщення переселенців саме у цих регіонах є цілком природним, оскільки вони вирізняються досить високою (за мірками України) економічною активністю та

Надання послуг переселенцям Державною службою зайнятості
(за період 01.10.2014 р. – 26.01.2015 р.)

	Послуги ДСЗ, усього осіб	З них, %				
		Допомога по безробіттю	Праце- влаштування	Проф- орієнтація	Профнавчання	Громадські роботи
Україна	23 511	64	12	96	3	3
Дніпропетровська обл.	2 213	59	14	100	3	2
Донецька обл.	3 180	85	5	94	2	3
Запорізька обл.	1 717	69	10	100	4	3
Київська обл.	1 048	54	12	96	3	2
Луганська обл.	1 020	81	10	99	1	2
Полтавська обл.	1 473	46	13	93	1	2
Харківська обл.	1 780	61	9	94	3	5
м. Київ	2 106	79	4	95	4	1

потужними ринками праці, що забезпечує достатній потенціал для реінтеграції прибулих осіб.

Програма реінтеграції для вимушено переміщених осіб має бути спрямована не лише на підтримку зайнятості для переселенців, а й сприяти соціально-економічному розвитку місцевих громад шляхом використання наявного людського потенціалу переміщених осіб: їх доволі високої соціальної та територіальної мобільності, економічної активності, інтелектуальних здібностей та демографічних даних. Програма повинна мати інноваційний характер як щодо принципів, закладених до її основи, так і за характером заходів, а також за технологіями організації її виконання.

Цілі програми можна сформулювати таким чином.

Для переміщених осіб:

- Підтримка високої економічної активності та забезпечення зайнятості;
- Запобігання декваліфікації внутрішньо переміщених осіб, збереження та підвищення їх конкурентоспроможності;
- Соціальна та психологічна адаптація до місцевих умов.

Для місцевих громад:

- Сприяння місцевому розвитку;
- Підтримка соціальної стабільності території-реципієнта.

Означена програма має містити такі заходи:

- Підвищення охоплення переміщених осіб послугами державних центрів зайнятості. Особливо це стосується восьми регіонів із значним навантаженням з боку переселенців (Запорізька, Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Полтавська, Харківська, Київська області та м. Київ);
- Підвищення питомої ваги активних програм (громадських робіт, професійного навчання, сприяння у працевлаштуванні) у комплексі надання послуг державними центрами зайнятості; залучення переселенців до відновлення або будівництва інфраструктури (у т.ч. – житла);
- Налагодження активної взаємодії служби зайнятості з органами місцевого самоврядування. Реалізація програмних заходів обов'язково має бути узгоджена з перспективами та потребами місцевого розвитку. Програми мають бути орієнтовані на подвійний результат:

зайнятості для їх учасників; економічне зростання для місцевої громади;

- Розробка дієвих механізмів стимулювання та підтримки малого та середнього бізнесу у сферах, які є привабливими для регіонів;

- Підтримка створення нових робочих місць відповідно до розпорядження КМУ №843-р. від 14.08.2013 "Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки" таких сфер, як: агропромисловий комплекс (виробництво, зберігання харчових продуктів, а також виробництво біопалива, з орієнтацією на імпортозаміщення); житлово-комунальний комплекс за напрямками – створення об'єктів поводження з відходами (побутовими, промисловими та відходами, які утворилися в результаті добування та перероблення корисних копалин і виробництва електричної та теплової енергії); будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері тепlopостачання, централізованого водопостачання та водовідведення; машинобудівний комплекс (виробництво нових та імпортозаміщуючих видів комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, машин і устаткування, електричного устаткування, автотранспортних та інших транспортних засобів); транспортна інфраструктура (будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері транспортної інфраструктури); переробна промисловість (імпортозаміщуюче металургійне виробництво). Стимулювання розвитку точного машинобудування, створення інноваційних кластерів, пов'язаних із проектуванням, виготовленням та випробуванням сучасної техніки у сфері верстатобудування, обслуговування авіакосмічної техніки, атомної енергетики (на транскордонних територіях, що межують з Дніпропетровською, Харківською, Запорізькою областями);

- Відповідно до означених напрямів має бути пристосована система підготовки кваліфікованих робітників та фахівців. Доцільне більш активне залучення центрів професійно-технічної освіти дорослого населення до реалізації програм професійного навчання з орієнтацією на перспективні напрями для розвитку території; необхідно забезпечити практико-орієнтований зміст навчальних програм, налагодження конструктивної співпраці з роботодавцями для проходження стажування та подальшого працевлаштування.

Для успішної реалізації означених заходів необхідно забезпечити відповідні передумови, без яких реалізація програми може виявитися неефективною (або взагалі безрезультатною) та усунути можливі бар'єри об'єктивно-го та суб'єктивного характеру.

Обов'язково до процесів реінтеграції та програм розвитку територій необхідно активно залучати всі зацікавлені сторони, включаючи недержавні організації, бізнес, органи державної влади та місцевого самоврядування. Лише спільні зусилля та ефективний соціальний діалог усіх зацікавлених суб'єктів здатні гарантувати успіх. Для спільної взаємодії необхідно встановити обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності, для чого визначити чіткий перелік їх функцій, який затвердити на законодавчому рівні і забезпечити його доступну і зрозумілу публічність для громадян. Суб'єктивним бар'єром впровадження ефективної політики часто стає низький професійний рівень учасників процесу (нездатність організувати виконання та конструктивний діалог, прийняття незважених рішень, неспроможність до оцінювання стану виконання та прогнозування наслідків).

Необхідно забезпечити розвиток публічно-приватного партнерства, для чого доцільно поряд із реалізацією активних програм зайнятості розробляти стратегічні плани, відповідні інфраструктурним проектам, що реалізуються на засадах співфінансування, державній та місцевій стратегіях соціально-економічного розвитку. Слід розробляти інструментарій оцінки ризиків у процесі здійснення проектів державно-приватного партнерства; впроваджувати критерій соціальної відповідальності (наявність соціального звіту) у процедуру конкурсу з визначення приватного партнера при прийнятті рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної та комунальної власності; налагоджувати обмін інформацією та позитивними практиками державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Важливим та завжди актуальним питанням при реалізації будь-яких програм є їх фінансування. Програмні заходи мають бути забезпечені необхідними ресурсами, що формуються з різних джерел: кошти державного та місцевих бюджетів, недержавна вітчизняна підтримка та кошти донорських міжнародних організацій (що є особливо актуальним на початкових стадіях реалізації програми). Інноваційною складовою програми міг би стати перехід до нової фінансової стратегії розвитку територій, що полягає у переорієнтації з односторонньої підтримки депресивних регіонів у площину недопущення зниження активності регіонів-лідерів, що збільшить доходи місцевих бюджетів і державного бюджету та, відповідно, його обсяг коштів на розвиток регіонів-реципієнтів.

Як і будь-яка інша, запропонована програма має супроводжуватися моніторингом та оцінкою на всіх стадіях (від розробки до завершення). Для цього мають бути визначені критерії оцінювання, джерела інформації, організація-оцінщик та організаційна процедура проведення. До інформаційних джерел необхідно залучати соціологічні опитування щодо самопочуття населення, оцінювання державних послуг, якими вони користуються, а також щодо подальших намірів.

Бажано, щоб інформаційна політика в Україні мала більш виважений характер, не обмежувала права людини на вільний доступ до інформації, сприяла інтеграції та згуртованості суспільства, не допускала упередженість у подачі інформації. Політика щодо внутрішніх переселенців має не допускати ніяких проявів дискримінації, у т.ч. мається на увазі й "позитивна" дискримінація, тобто надання привілеїв окремим групам або категоріям осіб.

І нарешті остання, надто важлива передумова – забезпечення прозорості (відкритості) дій влади та діалогу з громадськістю. Необхідно відходити від практики "замовчування" проблем, виходячи з корпоративних інтересів, до практики публічного звітування та обговорення рішень, підготовлених до виконання. Лише так можна подолати тотальну недовіру українців до всіх (за виключенням близьких родичів), і особливо – високий рівень недовіри до органів державного управління і влади, та забезпечити підтримку з боку населення.

Стаття надійшла 09.02.2015

ПОВІДОМЛЕННЯ

Повідомляємо, що відповідно до наказу Міністерства соціальної політики України №213 від 24 лютого 2015 року Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України перейменовано на Державну службу зайнятості (Центральний апарат).

Державна служба зайнятості (Центральний апарат) є правонаступником майнових прав та обов'язків Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України.

Державна служба зайнятості
(Центральний апарат)

За матеріалами:
http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=353319&cat_id=364661