

**Савченко Наталія Володимирівна**

*докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку*

*НАДУ при Президентові України,*

*к.держ.упр., с.н.с.*

## **СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ**

У статті розкрито сутність сервісно-орієнтованої державної політики, основні принципи її реалізації. Проаналізовано можливість і доцільність їх застосування у процесі реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, надання послуг незайнятому населенню. Обґрунтовано, що пріоритетними напрямками реалізації активної сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення повинні стати професійна орієнтація та професійне навчання з одночасним збільшенням рівня охоплення населення різних вікових груп заходами активної політики зайнятості.

**Ключові слова:** державні соціальні послуги, зайнятість населення, сервісно-орієнтована державна політика.

**Nataliia Savchenko**

*Doctoral student of Public Policy and Social Development Department*

*NAPA under the President of Ukraine,*

*PhD in Public Administration, Senior Researcher*

## **SERVICE-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC EMPLOYMENT POLICY**

Ukraine is at the stage of finding its own model of building a competitive economic system that would meet the global socio-economic development and take into consideration the internal national specifics. An integral part of the socio-economic structure of the country is employment, which reflects the economic and social problems that exist in society at this stage of development. Important in this context is to build its own model of development and implementation of public policy in the field of employment.

Analysis of the leading European experience and the objective requirements of today show that the fundamental principle of implementation of the public policy was its service orientation, focus on providing quality services to citizens. This principle

should be incorporated in the strategy working out modernization of public services in accordance with updated standards of quality to meet the needs of society.

The main purpose of the article is to reveal the essence of service-oriented public policy, to determine basic approaches and principles of its implementation, as well as to determine the possibility and feasibility of their use in the implementation of the public policy on employment, provision unemployed.

Service-oriented public policy or public policy to provide management services – a purposeful course of action authorities and aggregate products (machinery, tools, instruments, methods) that they practically implement for the creation, maintenance, operation and service of the state.

Public employment policy is considered as the aggregate of the direct and indirect effects on labor employment of all society and every individual citizen. The implementation of the public policy on employment is through active and passive measures of employment policy. A passive policy in the field of employment provides its responsibility for the situation of employees and employers in the labor market. It includes: registration of the unemployed; providing unemployment benefits; implementation of monetary and non-monetary forms of support for the unemployed and family members who are dependent on them. Such measures do not affect the supply and demand of labor do not increase the level of employment. Measures of active employment policy aimed at increasing the demand for labor and to improve its competitiveness and to improve the quality and supply of jobs. These include providing information and career guidance services, organization of vocational training, assistance in employment, promotion of self-employment and entrepreneurial activity of citizens, assistance in starting their own businesses, create new jobs, organizing temporary public works.

In terms of imbalance in the labor market priorities of active implementation of service-oriented public policy in employment should be vocational guidance and vocational training.

According to the State Employment Service exacerbated regional disparities: 42% of all job processing industry is concentrated in the city. Kyiv, Poltava, Dnipropetrovsk, L'viv and Zaporizhia regions; 38% of vacancies in construction is concentrated in the city. Kyiv and Dnipropetrovsk regions; Almost two thirds of all jobs in the financial and insurance activities offered in the city. Kyiv; third of jobs in health and social assistance concentrated in Dnipropetrovsk, Odesa, Kyiv and Mykolaiv regions.

As of December 1, 2016 for one vacancy on Ukraine claimed an average of six unemployed.

It is important to increase the coverage of active employment policy measures – vocational guidance and training while expanding range of customers – the various categories and age groups.

**Key words:** public social services, employment, service-oriented public policy.

**Савченко Наталия Владимировна**

*докторант кафедри державної політики  
і громадського розвитку  
НАГУ при Президенті України,  
к.гос.упр., с.н.с.*

## **СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПОДХОД К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ**

В статье раскрыта сущность сервисно-ориентированной государственной политики, основные принципы ее реализации. Проанализирована возможность и целесообразность их применения в процессе реализации государственной политики в сфере занятости населения, предоставления услуг незанятому населению. Обосновано, что приоритетными направлениями реализации активной сервисно-ориентированной государственной политики в сфере занятости населения должны стать профессиональная ориентация и профессиональное обучение с одновременным увеличением уровня охвата населения разных возрастных групп мероприятиями активной политики занятости.

**Ключевые слова:** государственные социальные услуги, занятость населения, сервисно-ориентированная государственная политика.

**Постановка проблеми.** Україна перебуває на етапі пошуку власної моделі побудови конкурентоспроможної економічної системи, як в національному, так і регіональному розрізі. Моделі, яка б відповідала вимогам часу, світовому темпові соціально-економічного розвитку та враховувала б внутрішню національну специфіку минулого та сьогодення України. Невід'ємною складовою соціально-економічного устрою країни є сфера зайнятості. З одного боку, рівень зайнятості населення впливає на стан економіки, а з іншого – віддзеркалює ті економічні та соціальні проблеми, що існують у суспільстві на даному етапі розвитку. Важливою у зазначеному контексті є побудова власної моделі формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення.

Аналіз провідного європейського досвіду та об'єктивних вимог сьогодення засвідчують, що основоположним принципом реалізації державної політики стала її сервісна зорієнтованість, спрямованість на надання якісних послуг громадянам. Цей принцип має бути закладено при напрацюванні стратегії модернізації системи надання державних послуг відповідно до оновлених стандартів їх якості з метою задоволення суспільних потреб.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У науковому полі проблема сервісної спрямованості державної політики знайшла своє відображення. Окремі дослідження О. Карпенка, А. Соколова, В. Тертички присвячені розробленню механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні.

Щодо теорії та методології формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення у частині її сервісно-орієнтованої спрямованості – потреба їх напрацювання очевидна.

Загалом, теоретичні та методологічні основи державного регулювання зайнятості, раціонального використання трудових ресурсів, як правило, пов'язують з прізвищами таких всесвітньовідомих вчених, як Дж. М. Кейнс, К. Маркс, А. Маршал, Д. С. Міль, Дж. Перрі, А. Піту, Д. Рікардо, П. Самюельсон, М. Фелдстайн, М. Фрідмен, Р. Холл, які по-різному трактували роль держави та її інститутів у процесах регулювання зайнятості населення, часом відводячи провідну роль ринковим механізмам.

У вітчизняному науковому просторі питанням реалізації державної політики у сфері зайнятості переймалися С. Бандур, В. Васильченко, О. Грішнова, Т. Донченко, Т. Заяць, А. Колот, Е. Лібанова, Л. Лісогор, Ю. Маршавін, В. Онікієнко, В. Петюх та ін. Аналізуючи їх роботи, можемо констатувати достатню наукову розробленість проблеми державного регулювання зайнятості населення, напрацювання механізмів функціонування ринку праці. Вважається, що механізми регулювання ринку праці та підвищення рівня зайнятості населення в ринковій економіці більш досліджені, ніж в економіці перехідного періоду [4, с. 96].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак, нинішній соціально-економічний стан нашої країни потребує напрацювання нових підходів до вирішення проблеми реалізації державної політики у сфері зайнятості з урахуванням особливостей перебігу соціальних процесів.

Відбувається зміна механізмів діяльності органів державної влади у бік посилення спрямованості задоволення потреб громадян шляхом надання якісних державних послуг.

Проблеми сфери зайнятості обумовлюються економічним спадом, що спостерігається в останні роки, війною в країні, кризою політичних еліт, які не

докладають зусиль для розроблення оптимального курсу України на шляху власної геополітичної, економічної суб'єктності. Спотворює об'єктивну картину високий рівень неформальної зайнятості.

Всі ці проблеми потребують розроблення нових теоретичних і методологічних підходів до реалізації державної політики у частині її сервісної спрямованості, підвищення якості надання державних соціальних послуг, спрямованих на підвищення рівня зайнятості населення.

**Формулювання цілей статті.** Основною метою статті є розкрити сутність сервісно-орієнтованої державної політики, з'ясувати основні підходи та принципи її реалізації, а також визначити можливість і доцільність їх застосування у процесі реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, надання послуг незайнятому населенню.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За визначенням українського вченого О. Карпенка, сервісно-орієнтована державна політика або державна політика надання управлінських послуг – це цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [5, с. 29].

Стратегічними пріоритетами такої політики є: забезпечення доступності одержання послуг органів влади для кожного громадянина, безоплатно або за економічно обґрунтованою оплатою; гарантування захисту прав та законних інтересів користувачів державних і муніципальних сервісів; забезпечення рівності прав кожного на одержання послуг за єдиними для всіх процедурами [6, с. 26] та ін. У контексті нашого дослідження до цього переліку варто додати наступне. Підтримуючи думку О. Васильєва [1] стосовно того, що у формуванні державної політики набувають важливості інтереси окремих соціальних груп, а задля ефективної її реалізації ці інтереси повинні бути враховані державними інститутами, вважаємо важливим забезпечення індивідуалізованого підходу до надання державних соціальних послуг. У сфері зайнятості населення необхідність його дотримання обумовлена тим, що поряд з гарантіями вільно обраної зайнятості (місця застосування праці та виду діяльності, вибору або зміни професії) [3], забезпечення соціального захисту населення, ефективна державна політика має сприяти раціональному використанню трудового потенціалу як окремого громадянина, так і суспільства загалом.

Спираючись на вищезазначені положення щодо сутності та принципів реалізації державної сервісно-орієнтованої політики, викладені у роботах О. Карпенка [5; 6], наголосимо на двох ключових, на нашу думку, аспектах.

Перший – це цілеспрямованість дій державних органів, другий – вибір засобів, інструментарію для досягнення визначених цілей та кінцевої мети.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» державне регулювання зайнятості – формування і реалізація державної політики у сфері зайнятості населення з метою створення умов для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття. Тобто, кінцевою метою є такий рівень зайнятості населення, що дозволить забезпечити ефективне суспільне виробництво, задовольнити потреби конкретного працівника, забезпечити дотримання встановлених законодавством соціальних гарантій тощо [3].

За визначенням А. Калини, основною метою державної політики зайнятості є створення умов для розвитку постійної, продуктивної і високоприбуткової зайнятості. Окрім цього дослідниця зазначає, що державна політика у сфері зайнятості спрямована на стимулювання економічного зростання і розвитку, а метою цієї політики є створення умов для того, щоб кожен, хто шукає роботу, мав змогу отримати робоче місце, поєднати продуктивну працю зі свободою вибору зайнятості, отримати підготовку і використати свої навички та здібності для виконання роботи, до якої він здатний [4, с. 55].

Цілком поділяючи думки вченої, ми застерігаємо, що передумовою продуктивної та прибуткової зайнятості для окремого громадянина є врахування вимог ринку праці. Лише за умов наявності на ринку відповідних вакансій особа отримує змогу практично реалізовувати набуті знання, уміння та навички, забезпечуючи тим самим належний рівень доходів. Зважаючи на це, актуалізується питання прогнозування ринку праці в професійному аспекті, визначення потреб економіки у робочій силі за професіями. Головною передумовою прогнозування ринку праці, на нашу думку, є визначення пріоритетів розвитку економіки для подальшого з'ясування потреб у робочій силі в розрізі професій та видів діяльності.

З точки зору визначення засобів, механізмів, інструментів, важелів, способів досягнення повної, продуктивної, вільно обраної зайнятості, державна політика зайнятості розглядається як сукупність засобів прямого й непрямого впливу на трудову зайнятість всього суспільства та кожного окремого громадянина. [4, с. 54-55].

Загалом, реалізація державної політики у сфері зайнятості відбувається через заходи активної та пасивної політики зайнятості. Пасивна політика держави в галузі зайнятості передбачає її відповідальність за становище найманих працівників і роботодавців на ринку праці. Вона передбачає: реєстрацію та облік безробітних громадян; надання допомоги по безробіттю; здійснення грошових та негрошових форм підтримки безробітних і членів

сімей, котрі знаходяться на їх утриманні. Такі заходи не впливають на співвідношення попиту та пропозиції робочої сили, не підвищують рівень зайнятості населення. Заходи активної політики зайнятості, з одного боку, спрямовані на збільшення попиту на робочу силу, з іншого – на підвищення її конкурентоспроможності, а також покращення пропозиції роботи та якості робочих місць. До них відносять надання інформаційних та профорієнтаційних послуг, організацію професійного навчання, сприяння у працевлаштуванні, сприяння самозайнятості та підприємницькій діяльності громадян, допомогу у відкритті власної справи, створення додаткових робочих місць, організацію тимчасових громадських робіт та ін. [2, с. 142-148, 222, 236; 9, с. 339].

В умовах дисбалансу на ринку праці (рис. 1) пріоритетними напрямками реалізації активної сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення, очевидно, мають стати професійна орієнтація – з точки зору узгодження професійних інтересів і можливостей людини з потребами виробництва, економіки, суспільного розвитку – та професійне навчання – з точки зору наближення професійно-кваліфікаційної структури контингенту безробітних осіб до вимог ринку праці.

За даними державної служби зайнятості [7], посилюються ще й регіональні диспропорції. Так, 42% всіх вакансій переробної промисловості сконцентровані у м. Києві, Полтавській, Дніпропетровській, Львівській та Запорізькій областях; 38% вакансій у будівництві зосереджено в м. Києві та Дніпропетровській області; майже дві третини всіх вакансій у фінансовій та страховій діяльності пропонується у м. Києві; третина вакансій сфери охорони здоров'я та соціальної допомоги зосереджена у Дніпропетровській, Одеській, Київській та Миколаївській областях.

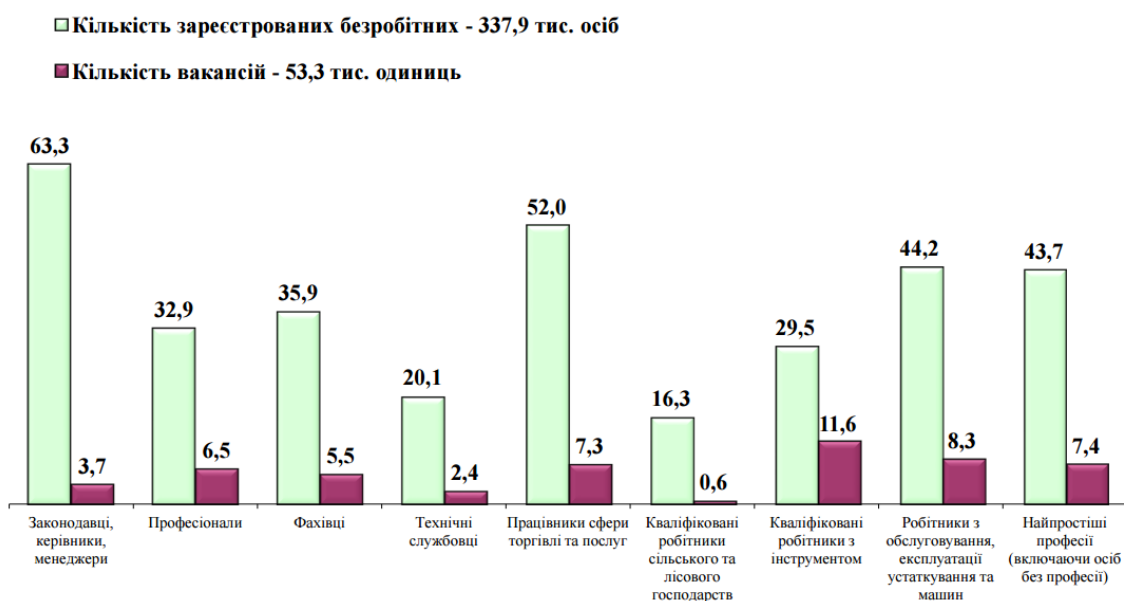


Рис. 1. Кількість зареєстрованих безробітних та кількість вакансій, станом на 1 грудня 2016 року [10]

Найбільше вакансій зареєстровано для кваліфікованих робітників з інструментом, робітників з обслуговування, експлуатації та контролювання роботи технологічного устаткування, складання устаткування та машин. Потрібні висококваліфіковані робітники – водії, швачки, слюсарі, токарі, електрогазозварювальники, робітники з ремонту електроустаткування та ін. У сфері послуг – продавці, кухарі, офіціанти, перукарі, охоронці. У сільському господарстві – озеленювачі, тваринники та робітники з обслуговування сільськогосподарського виробництва. Залишається попит на лікарів, інженерів різних галузей, викладачів, бухгалтерів, касирів, ІТ-фахівців (рис. 2) [7].

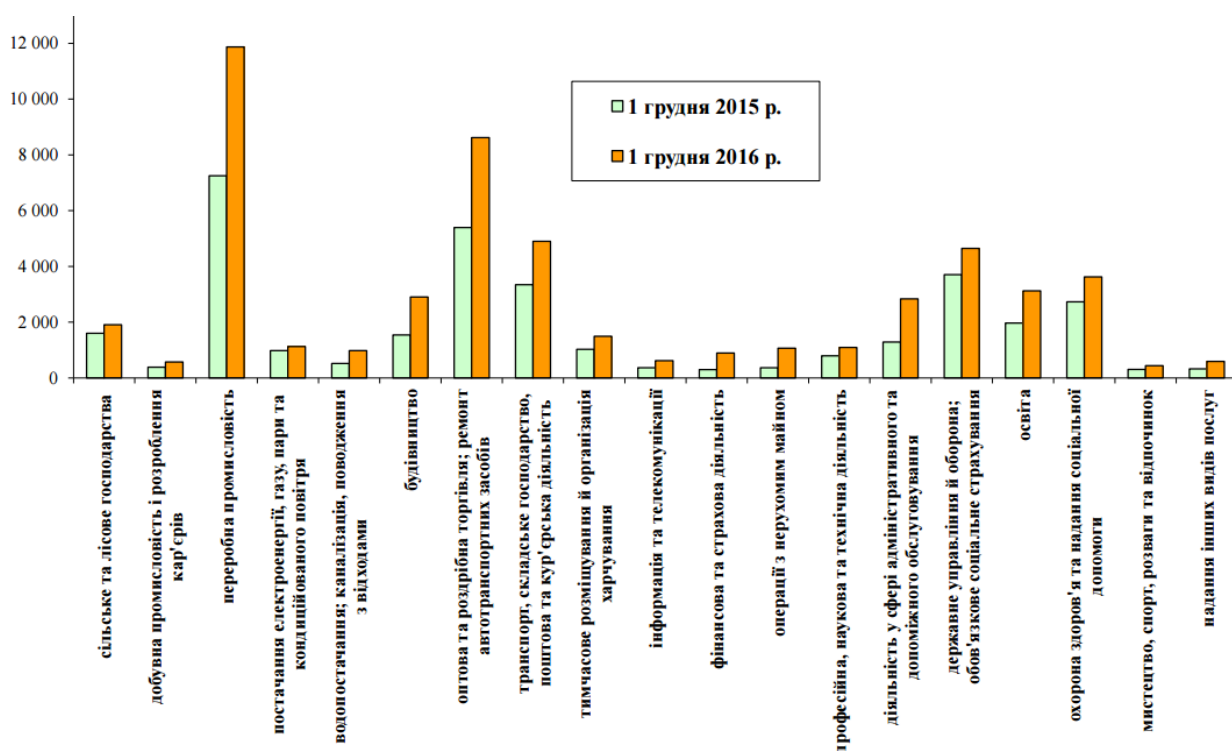


Рис.2. Кількість вакансій станом на 1 грудня 2015-2016 рр.  
(за видами економічної діяльності) [8]

Станом на 1 грудня 2016 року на одну вакансію по Україні претендувало в середньому шість безробітних. Найбільше претендентів на одне вільне робоче місце у сільському, лісовому та рибному господарствах (27 осіб), у державному управлінні й обороні, у фінансовій та страховій діяльності (по 14 осіб), найменше – в освіті, на будівництві, проведенні операцій з нерухомим майном (по 2 особи) [7].

Тому профорієнтаційна робота повинна проводитися для різних категорій та вікових груп населення. З цією метою можуть бути реалізовані різні її форми та методи, у т. ч. індивідуальні та групові консультації, семінари тощо.

Професійне навчання також має розглядатися як напрям активної сервісно-орієнтованої державної політики зайнятості та спосіб повернення до праці тих



категорій працездатного населення, які не мають належної професійної підготовки або мають професію, яка не користується попитом на ринку праці (чи має обмежений попит).

**Висновки з даного дослідження.** Таким чином, аналізуючи сутність, основні підходи та принципи реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, визначаючи можливості їх застосування у процесі реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, ми доходимо висновку, що найбільш важливими аспектами, у даному контексті, є цілеспрямованість дій державних органів та вибір механізмів, засобів, інструментарію для досягнення визначених цілей та кінцевої мети.

Вирішення проблем повної, продуктивної, постійної та високоприбуткової зайнятості населення потребує реалізації сервісно-орієнтованої державної політики як комплексу заходів, які б сприяли змінам професійно-кваліфікаційної структури робочої сили, узгодженню інтересів шукачів роботи та вимог ринку праці тощо. Зважаючи на це та потребу стимулювання мобільності трудових ресурсів, обумовлену посиленням регіональних диспропорцій структури зайнятості населення, вважаємо важливим збільшення обсягів охоплення населення заходами активної політики зайнятості – професійною орієнтацією та професійним навчанням, з одночасним розширенням спектру клієнтів – різних категорій та вікових груп населення.

**Перспективи подальших наукових розвідок,** на нашу думку, пов'язані з опрацюванням нових форм та методів реалізації сервісно-орієнтованої державної політики зайнятості - насамперед, активних програм та заходів їхньої реалізації.

### *Література.*

1. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння / О. С. Васильєв. // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2014\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7)
2. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. / В. С. Васильченко. – К. : Вид-во КНЕУ, 2003. – 252 с.
3. Закон України «Про зайнятість населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17?nreg=5067-17&find=1&text=%E4%E5%F0%E6+%EF%EE%EB%B3%F2%E8%EA&x=4&y=6>
4. Калина А. В. Державне регулювання зайнятості: Навч. посіб. – К. : МАУП, 2006. – 144 с.
5. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр.:

25.00.02 / Карпенко Олександр Валентинович; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2016. – 466 с.

6. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / О. В. Карпенко – Київ: АМУ, 2014. – 408 с.

7. Пропозиція робочої сили та попит на неї. Аналітична записка [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350800>

8. Пропозиція робочої сили та попит на неї. Статистичні таблиці та графічні матеріали [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350801>

9. Ринок праці та соціальний захист : навч. посіб. із соц. політики / Е. Лібанова, О. Палій. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 491 с.

10. Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості Статистичні таблиці та графічні матеріали [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350793>