

ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ

Клавдієва Катерина Данилівна,

директор Полтавського обласного центру зайнятості (м. Полтава)

Ворона Петро Васильович,

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, депутат Полтавської обласної ради (м. Полтава)

Онищенко Елеонора Костянтинівна,

кандидат економічних наук, доцент кафедри управління персоналом та економіки праці, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України (м. Київ)

ФОРМУВАННЯ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ ДО РОБОТИ ОБЛАСНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК ФАКТОР ДЕТІНІЗАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

У публічному управлінні під назвою “проект” реалізується ледве кілька конкретних справ. Не є винятком Державна служба зайнятості України в особі її обласних установ. Такі проекти служб хоча й сприймаються як фрагменти галузевої стратегії чи програм, що утворюють певну систему, та все ж відзначаються оригінальністю, епізодичністю, самодостатністю. Управлінські галузеві проекти ДСЗУ стосуються різноманітних напрямів діяльності у сфері зайнятості. Часто вони формуються і реалізуються в різних регіонах незалежно один від одного, але в руслі загальносуспільних інтересів та перспектив розвитку Української держави. Роль публічного управління зводиться до ефективного управління проектами, з’ясування спільних тенденцій різновекторних проектів; до їхнього узагальнення та промоції; до виявлення реальних потреб суспільства у запровадженні конкретних проектів.

На думку науковців і практиків, сьогодні проектний галузевий менеджмент є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись і використовуватись у публічному управлінні, у т.ч. як складник програмно-цільового методу. Але інструменти проектного менеджменту ще не знайшли широкого застосування в органах влади – вони лише освоюються. Для багатьох органів місцевої влади проектний метод залишається не надто відомим напрямом у методиці управління. Більшість віддають перевагу традиційним підходам в управлінні. Вони часто використовують або застарілі командно-адміністративні методи управління, або поодинокі новітні підходи функціонального менеджменту. Командно-адміністративні методи управління з часом припиняють своє існування, але залишаються домінуючими в роботі установ органів влади. Поясненням такої

інерційності є або нерозуміння важливості модернізації процесів управління, або відсутність фахівців з проектного менеджменту, або загалом низька професійна фаховість.

Процес посилення ролі регіонів і регіональної економіки вимагає більш ефективних технологій управління проектами з розвитку інфраструктури та інших параметрів розвитку території. Тут чільне місце посідає проблематика працевлаштування та подолання тіньової зайнятості населення, яку традиційними адміністративно-командними методами вирішити неможливо. Для підтримки конкурентоздатності регіону місцева влада має забезпечувати оптимальне управління фінансовими та людськими ресурсами території, які дозволяють виконувати поставлені завдання швидше та з меншими ресурсними затратами. Тому застосування технологій проектного менеджменту в галузі місцевого врядування у поєднанні з діяльністю профільних галузевих управлінських структур впливає на якість регіонального та місцевого управління цілком позитивно. А місцева влада (місцеві державні адміністрації та ради), що разом із державою виступає своєрідним продуцентом, гарантом та інвестором такого роду проектів й програм у сфері зайнятості, стає більш гнучкою, здатною реалізовувати проекти розвитку територій у стислі терміни з найбільш оптимальним використанням наявних та обмежених ресурсів.

Показовою з використання проектного підходу є діяльність Полтавської обласної служби зайнятості, що у 2017 р. одночасно брала участь у реалізації 3-х пілотних проектів щодо:

- реформування обласної служби зайнятості;
- залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб (проект “Рука допомоги”);

© Клавдієва К.Д., Ворона П.В., Онищенко Е.К., 2018

- проведення профілювання безробітних та здійснення соціального супроводу за підходом кейс-менеджмент.

На підставі наказу Державної служби зайнятості (Центрального апарату) від 21.04.2017 р. № 47 “Про впровадження Пілотного проекту” Полтавським обласним центром зайнятості 27.04.2017 р. затверджений наказ № 90 “Про реалізацію Пілотного проекту”.

Вищезазначеним наказом створено робочу групу, яку очолила директор центру, та проведено розподіл обов’язків між її членами.

Основне завдання робочої групи – визначення ключових фігур в організаційній структурі служби після проведеної реорганізації зі створення філій та забезпечення організаційних заходів щодо перерозподілу функцій між регіональним центром зайнятості та його філіями як сучасними сервісними центрами з реалізації завдань служби за наявної законодавчої бази в межах штатної чисельності.

Одним із глобальних питань реорганізації стало вивчення можливостей передачі на регіональний рівень господарсько-договірної, бухгалтерсько-облікової роботи центрів зайнятості та максимально можливе збереження кадрового потенціалу служби з одночасним його перепрофілюванням відповідно до нових умов роботи й розробка логістики документообігу між регіональним та базовим рівнями.

Найбільші труднощі в процесі реорганізації виникають щодо:

- формування розуміння необхідності та готовності до змін апаратом регіонального центру зайнятості;
- забезпечення відповідності керівного складу філій новим вимогам до організації роботи підпорядкованих колективів;
- розробки оптимальної структури регіонального центру зайнятості та його філій і забезпечення відповідності штатної чисельності працівників реальному навантаженню з урахуванням специфіки ринку праці;
- розмежування функцій, запобігання їх дублюванню, розробки логістичної схеми документообігу, взаємозв’язків між структурними підрозділами обласного центру зайнятості та філій. Відповідно – зміни і, насамперед, – прийняття змін працівниками служби, особливо базового рівня;
- забезпечення навчання працівників нових форм роботи;
- централізації бухгалтерського обліку, господарсько-договірної роботи;
- централізованого забезпечення філій необхідними товарно-матеріальними цінностями відповідно до потреб;

- нарахування і виплати допомоги по безробіттю, фінансування соціальних послуг зі сприяння працевлаштуванню безробітних на обласному рівні.

При підготовці до створення філій значну увагу було приділено розробці положень про філії та їх відділи (сектори), “уніфікованих” посадових інструкцій працівників, які дають можливість технологу-організатору базового рівня оперативно здійснювати закріплення (перезакріплення) ролей за певними працівниками при наданні послуг клієнтам служби. Як результат – залежно від ситуації на ринку праці та оперативної потреби філії – раціонально використовується кадровий потенціал.

Вирішенню цих питань сприяв глибокий аналіз роботи центру зайнятості та кожного його структурного підрозділу на засіданні робочої групи, даних щодо надання соціальних послуг за попередній період та аналіз навантаження конкретного працівника.

За підсумками проведеної роботи, за пропозицією робочої групи і директорів філій функції технолога-організатора покладені на директора філії і саме йому надано право розподілу ролей в Єдиній інформаційно-аналітичній системі в межах “уніфікованих” посадових інструкцій працівників.

Вже утворені та працюють 25 філій обласного центру зайнятості та Кременчуцький міськрайонний центр зайнятості.

З базового на обласний рівень підняті функції:

- бухгалтерського обліку та здійснення усіх розрахунків, обліку активів та зобов’язань;
- нарахування та виплати допомоги по безробіттю та супутніх бухгалтерських операцій (робота з виконавчими листами, облік дебіторської заборгованості тощо);
- фінансування витрат на соціальні послуги;
- укладання договорів з банківськими установами;
- формування усіх видів звітності та оприлюднення інформації на державних сайтах ЄДАТА та Прозоро;
- договірної та фінансово-господарської діяльності, а саме: закупівель товарів, робіт, послуг та централізованого забезпечення потреб філій.

У результаті – досягнуто економії матеріальних і трудових ресурсів. Зокрема, забезпечено електронний документообіг з Головним управлінням Державної казначейської служби України у Полтавській області, банківськими установами, а також подання звітності, зокрема звіту “Відомості про осіб, які підлягали загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню на випа-

док безробіття, отримували допомогу по безробіттю”, що дозволило заощадити до 70,0 тис. аркушів паперу. Кількість договорів із господарської діяльності скорочено із 1,8 тис. до 650 одиниць. Делегування на обласний рівень функцій з охорони праці, цивільного захисту, пожежної безпеки та мобілізаційної роботи дозволило одночасно з покращенням якості цих функцій досягти економію як трудових, так і матеріальних ресурсів.

При цьому служба зайнятості Полтавщини працює у штатному режимі, а обласний апарат служби забезпечив своєчасне фінансування за складовими кошторисних призначень.

У процесі реформування виникли й певні труднощі: зросло навантаження на спеціалістів, особливо на фахівців обласного центру зайнятості, проте позитивна динаміка роботи філій за досить короткий час підтверджує правильність та ефективність обраного курсу реформування.

Без збільшення штатної чисельності, за рахунок централізації вищезазначених функцій, кількість працівників, які надають послуги клієнтам, зросла на 58 осіб, або на 17,7% (до реорганізації – 333 особи, після реорганізації – 392 особи). Таким чином, 95,4% персоналу філій упродовж повного робочого дня надають послуги населенню та роботодавцям. При цьому завантаженість робочого часу керівників базового рівня адміністративними функціями скоротилася до 30%, вони витрачають на їх виконання лише п'яту частину робочого часу.

У результаті впровадження першого пілотного проекту щодо реформування Полтавської обласної служби зайнятості у 2017 р.:

- на 8,6% зросла загальна чисельність працевлаштованих за сприяння служби зайнятості осіб, до 46,9 тис. (найвищий показник за весь період діяльності);

- на 7,5% зросла чисельність працевлаштованих безробітних з наданням компенсації ЄСВ (773 особи);

- на 9,4% зросла кількість роботодавців, які співпрацювали з філіями та базовими центрами зайнятості щодо добору працівників до 8,5 тис.;

- на 17,5% зросла кількість зареєстрованих вакансій, до 58,9 тис. (найбільший показник за останні 9 років);

- 17,1 тис. осіб залучено до громадських та інших робіт тимчасового характеру (забезпечено співфінансування громадських робіт з рекордною сумою 35,4 млн грн (фонд – 12,6 млн грн, місцеві бюджети та кошти гранту – 22,8 млн грн);

- на 24,8% зросла кількість вакансій станом на 1 січня 2018 року.

Варто спинитись на позитивному впливі на розвиток області самого процесу реформування Полтавської обласної служби зайнятості. Обласний центр зайнятості перебрав на себе координуючі функції в роботі з об'єднаними територіальними громадами, ринкоутворюючими підприємствами, вирішення питань зайнятості в трудонадлишкових регіонах шляхом сприяння створенню міні-виробництв, внутрішньообласній та міжрегіональній міграції трудових ресурсів. Фактором, що суттєво впливає на діяльність обласної служби зайнятості, є успішне проведення в області процесів децентралізації публічного управління. На кінець 2017 р. в області було створено 43 об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), з яких на прямих міжбюджетних відносинах перебувають 39, зокрема 14 громад є реверсними. Призначені додаткові вибори у двох ОТГ Полтавського району.

Принципове завдання на короткострокову перспективу – здійснити відхід від традиційно уніфікованих підходів до роботи.

Як показує досвід, кожна громада, кожен район, кожне місто мають своє “унікальне” обличчя ринку праці. Тому і до вирішення проблем локальних ринків праці треба підходити індивідуально на підставі тісної та постійної співпраці з органами місцевого самоврядування (міськвиконкоми, об'єднані територіальні громади, старости, сільські ради).

Серед варіантів вирішення – субсидарне сприяння підприємницькій ініціативі безробітних та роботодавців у створенні нових робочих місць; сприяння роботодавцям у відкритті міні-виробництв, організація підвезення робітників – мешканців громади до роботодавців, організація громадських робіт, залучення осіб з числа малозабезпечених та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) до участі в проекті “Рука допомоги”.

Посилюється соціальне партнерство з органами влади та громадськістю. Зокрема, обласний центр зайнятості активно співпрацює з Департаментом економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій облдержадміністрації. Передусім, це – успішна реалізація грантового проекту “Полтавська область для внутрішньо переміщених осіб” у частині організації громадських робіт для ВПО, виділення коштів Європейського Союзу для модернізації робочих місць, на яких працевлаштовано безробітних з числа ВПО, та підтримки тих із них, які започаткували власну справу.

Під час захисту програм соціально-економічного розвитку територіальних громад на 2018 р. блок “Створення нових робочих місць” відпра-

цьовано спільно зі службою зайнятості, що дозволило максимально наповнити цей розділ реальним змістом (передбачено створення близько 6 тис. конкретних робочих місць). Супровід створення цих робочих місць здійснюється спільно із застосуванням у встановленому порядку стимулюючих компенсаційних виплат роботодавцям.

Активно використовуються в роботі можливості працевлаштування в межах внутрішньо-обласної та міжрегіональної міграції.

Пирятинською районною філією служби разом із представниками місцевої територіальної громади розроблено та впроваджено в практику логістичну схему із перевезення працівників від місця проживання (Пирятинський район Полтавської області) до підприємства-роботодавця ТОВ “Тозінали” (м. Варва Чернігівської області, 46 км – 18 працівників) та до роботодавця ДП “ФМ Логістик Дніпро” (Бориспільський район Київської області, 130 км, – 20 працівників). Із смт Чорнух 20 працівників щоденно перевозять до м. Пирятин.

Завдяки скоординованим діям низки районних філій області потужним роботодавцем – бюджетоутворюючим підприємством ТОВ “Глобинський м’ясокомбінат” запроваджено перевезення 1600 працівників з територіальних громад 5 районів (до 50 км). Котелевська районна філія забезпечила перевезення 20 працівників на тимчасові роботи для ПАТ “Полтавахолод” (65 км), Диканська та Зіньківська районні філії за домовленістю з ТОВ “Полтавський хлібопекарський комплекс” працевлаштувала 22 особи, при цьому роботодавець забезпечує щоденне перевезення працівників (40 км). Козельщинська та Кобеляцька районні філії підбирають працівників для підприємств Кременчука та Горішніх Плавнів.

Поширюється практика щодо організації в сільській місцевості міні-виробництв (відокремлених підрозділів) у територіальних громадах з надлишковою робочою силою.

Спектр такої діяльності доволі значний – швейні цехи з чисельністю до 30 працівників, цехи з переробки сільськогосподарської продукції, виготовлення хлібобулочних та макаронних виробів, прийому надлишків фруктів та овочів, прийому та викачки меду тощо.

Якщо за ініціативою обласної служби у 2015–2016 рр. було створено 6 швейних цехів безпосередньо в районних центрах області, де робоча сила переважно мала достатній рівень кваліфікації, то в минулому (2017 р.) вдалося створити 2 цехи у відділеному від напрацьованих логістичних схем населеному пункті. Зокрема у с. Світлогірське Кобеляцького району створено два швей-

них цехи з чисельністю працівників близько 40 осіб.

На стадії опрацювання перебуває ініціатива роботодавців щодо створення 10 швейних цехів. У 2018 р. вже готові приміщення і підібрано персонал у Шишацькій об’єднаній територіальній громаді, Устивицькій сільській раді Великобагачанського району, в м. Зіньків. Йдуть перемови в Бутенківській ОТГ Кобеляцького району. Заявили про потребу Омельницька ОТГ Кременчуцького району та Сергіївська ОТГ Гадяцького району, Чорнухинська селищна рада та Виришальненська сільська рада Лохвицького району. Підібрано кадри в смт Чутове, наразі розглядаються пропозиції щодо оренди приміщення.

Під патронатом обласної державної адміністрації готується конференція з питань розвитку швейного виробництва.

Варто зазначити, що практично всі стадії створення міні-підприємства у територіальній громаді проходять за посередництва служби зайнятості – починаючи зі сприяння в пошуку інвестора (роботодавця), підготовки пакетної пропозиції (приміщення + наявні трудові ресурси), навчання персоналу, комплексу належних соціальних виплат тощо.

Стосовно організації роботи з населенням територіальних громад вважаємо, що реальний ефект від функціонування “віддаленого робочого місця” буде отримано із запровадженням у практику поєднання групової профорієнтаційної, інформаційно-консультаційної роботи з системними індивідуальними послугами, зокрема шляхом подворового обходу з представниками соціальних служб для виявлення конкретних проблем непрацюючих осіб та пошуку шляхів їх вирішення.

Перехід від роботи з безробітними до роботи з населенням, зокрема поза межами центру зайнятості, дає можливість оперативно задовольняти потреби роботодавців та володіти ситуацією із зайнятістю в регіоні.

Співпраця з роботодавцями дала можливість поряд із традиційними формами професійного навчання впровадити надання часткової кваліфікації (компетентності) за професією “Швачка”. На замовлення роботодавця здійснюється підготовка до ліцензування робітничих професій за сучасною дуальною системою з використанням як навчальної бази обладнання підприємства ВАТ “Лтава”.

Участь у пілотному проекті “Рука допомоги” дала можливість отримати доступ до бази даних щодо членів малозабезпечених сімей, виокремити їх із загальної чисельності безробітних осіб, докласти максимум зусиль для їхнього праце-

влаштування, зокрема через залучення до громадських робіт.

У результаті реалізації пілотного проекту “Рука допомоги” у 2017 р. обласною службою працевлаштовані 165 осіб та залучені до громадських робіт 240 його учасників. Щодо 15 учасників пілотного проекту прийнято рішення про надання фінансової допомоги для організації ними підприємницької діяльності на загальну суму 924,4 тис. грн. Зазначені кошти переказано на рахунки продавців обладнання та матеріалів.

Яскравим прикладом і доказом необхідності повернення на ринок праці економічно пасивних громадян, які отримують допомогу як малозабезпечені сім'ї, є досвід роботи щодо реалізації проекту в Карлівській районній філії. Протягом 2017 р. нею працевлаштовані 13 учасників проекту та залучені до громадських робіт 19 осіб, із загальної чисельності яких понад 90% (29 осіб) – члени родин малозабезпечених сімей. Показовим є зіставлення суми виплаченої соціальної допомоги малозабезпеченим родинам та доходів при працевлаштуванні цих же осіб. Так, один учасник пілотного проекту мав дохід у 4 рази вищий ніж допомога. Зокрема, держава виплатила їм 20 тис. грн, а лише розмір єдиного соціального внеску, перерахований роботодавцями, склав 23,4 тис. грн.

Дійсно, дехто з громадян цієї категорії, маючи значну перерву трудової діяльності, втратили певною мірою кваліфікацію та професійні навички, але за належних умов готові й здатні повернутися до трудової діяльності. У процесі впровадження пілотного проекту “Рука допомоги” Кабінетом Міністрів України внесені зміни до порядку реалізації цього проекту щодо стимулювання роботодавців, які створюють робочі місця для певних категорій громадян.

В умовах модернізації та розвитку обласної служби зайнятості як сервісного центру з реалізації завдань державної служби зайнятості із клієнтоцентрованим підходом до обслуговування громадян постала нагальна потреба змінити філософію надання послуг, запровадити якісно нові підходи надання соціальних послуг громадянам, розширити спектр заходів взаємодії з безробітними, враховуючи їх мотивацію та потенціал до працевлаштування.

Прискоренню даного процесу значно сприяла участь Полтавської області в апробації Моделі послуг сприяння працевлаштуванню уразливих на ринку праці категорій населення за підходом кейс-менеджмент.

Задіяння в роботі обласної служби зайнятості процедури профілювання зареєстрованих

безробітних дало змогу оперативно виявляти безробітних з високим ризиком довготривалого безробіття та застосовувати ті заходи, які прискорять процес пошуку роботи та працевлаштування конкретної безробітної особи.

Соціальний супровід при працевлаштуванні та на робочому місці за підходом кейс-менеджмент дозволив забезпечити підтримку й надання допомоги безробітним, які належать до уразливих на ринку праці груп населення. Це відбулось першочергово завдяки тісній взаємодії та індивідуальній роботі кейс-менеджера з безробітною особою, спрямованій на подолання бар'єрів, які заважають працевлаштуванню.

Іноді інерційну роль у роботі реформованих філій обласної служби зайнятості відіграє багаторічний “мотиваційний прес” на певний показник, але нові кадри вже активніше включаються в роботу з надання послуг за принципом “немає обмежень за показником, а є робота і запит шукача роботи чи роботодавця”. Працівник із досить солідним стажем роботи у центрі зайнятості, перш ніж приступити до роботи чи виконати поставлене завдання, запитує – а які цілі виконання (працевлаштувати, надати консультації чи перепрофілювати тощо). Тому ідеологію та мислення працівників післяреформеної служби зайнятості – праця на максимальний результат і якість – у 2018 р. має замінити робота з кадрами служби зайнятості, перегляд мотиваційних стереотипів діяльності працівників обласної служби зайнятості та її районних, міськрайонних і міських філій.

Виходячи з результатів реформування обласна служба зайнятості очікує у 2018 р. більш вагомих і реальних результатів діяльності. Тому пріоритетним завданням визначено відхід від традиційних уніфікованих підходів до індивідуальної роботи. Цей процес має проходити у два етапи. Перший – детальний аналіз стану ринку праці кожної громади (старостатів, районів у містах, а можливо й мікрорайонів), виявлення проблем (у т.ч. й тінізації зайнятості та можливості її легалізації), вирішення яких покращить ситуацію на регіональному ринку праці. Наступний крок – відпрацювання стратегії, ресурсів та черговості з реалізації поставлених завдань, розробка дорожніх карт із кожного напрямку роботи з чітким розподілом функцій між відповідальними виконавцями.

Реальна співпраця всіх інститутів публічної влади області у сфері політики зайнятості та на ринку праці стала проявом реального розуміння й підтримки необхідності проведення профорієнтаційної роботи, яка у перспективі дасть змогу

швидко і якісно вирішувати кадрові проблеми роботодавців регіону.

Список використаних джерел

1. Федорчак О.В. Проектний підхід, як інноваційний механізм державного управління / О.В. Федорчак // [Електронний ресурс]. – URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEKNOLOGIYA/02-FEDORCHAK.pdf>
2. Чикаренко І.А. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності // Теорія та практика державного управління: тези IV міжнар. наук. конгресу, 26 лют. 2004 р. – Х.: Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 24–26.

Klavdiieva, Kateryna Danylivna,

Director of Poltava Oblast Employment Centre (Poltava)

Vorona, Petro Vasyl'ovych,

Doctor of Public Administration, Head of the Department of Public Administration and Management at Ukrainian State Employment Service Training Institute; Deputy of Poltava Oblast Rada (Poltava)

Onyschenko, Eleonora Kostiantynivna,

PhD (Econ), Docent (Associate Professor) in the Department of Personnel Management and Labor Economics at State Employment Service Training Institute, Ukraine, Kyiv

© Klavdiieva, K.D., Vorona, P.V., Onyschenko, E.K., 2018

Formation of the project approach in the work of oblast employment service as a factor of deshadowing the labor market in Ukraine

Стаття надійшла 03.04.2018