

**ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ**

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

*Колективна монографія*

**Київ–2022**

УДК 364-78:331.5(100)

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

**Рецензенти:**

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

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

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

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

ISBN 978-617-649-068-5

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

УДК 364-78:331.5(100)

ISBN 978-617-649-068-5

© Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 2022

## ЗМІСТ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **1.2. Аналіз системи зайнятості та механізми її функціонування в Україні**

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

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

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

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

Наукове видання

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

*Колективна монографія*

Відповідальний за випуск: П. В. Опанашук  
Редактори: О. В. Ільєнко, В. А. Дон

Підп. до друку 21. 03. 2021.  
Формат 60x84/16. Обл.-вид. арк. 8,8. Ум.-друк. арк. 9,5

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

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