

Пропонований документ присвячений проблемам гарантій соціального захисту та зайнятості працівників державних вугледобувних підприємств у випадку їхньої ліквідації та консервації. Розглянуто альтернативи політики сприяння зайнятості вивільнених шахтарів та пропонується відповідне рішення.

В документі використано неопубліковані аналітичні матеріали проекту «Реструктуризація людського капіталу державних підприємств вугільної галузі», який реалізовувався Центром моніторингу ринку праці Всеукраїнської асоціації консультантів з управління (ВАКУ) за підтримки Посольства Королівства Великої Британії.



Сергій Панцир

Кандидат історичних наук, викладач Школи соціальної роботи ім. В. Полтавця НАУКМА. Керівник Центру соціального партнерства та лобювання НАУКМА. Учасник 35 проєктів у сфері дослідження публічної політики та розвитку громадянського суспільства. Автор 46 публікацій.



Сергій Мельник

Заслужений економіст України, кандидат економічних наук, доцент, позаштатний консультант Комітету ВРУ з питань науки і освіти, національний експерт Європейського фонду освіти, директор НДІ соціально-трудова відносин Мінсоцполітики України з 2002 по 2016 роки, старший науковий співробітник Інституту вищої освіти НАПН України.

Автор понад 300 наукових публікацій у сфері соціально-трудова відносин, соціального захисту населення, зайнятості населення, ринку праці, професійно-кваліфікаційної стандартизації та інших складових економіки праці, в тому числі 17 монографій, словників, довідників, навчальних посібників тощо. Брав участь у розробці та доопрацюванні 6 законопроектів відповідного спрямування.



Сергій Панцир, Сергій Мельник



**Якою має бути державна політика України
щодо шахтарів за умов масового закриття
вугледобувних підприємств?**

Листопад 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр

**Якою має бути державна політика України
щодо шахтарів за умов масового закриття
вугледобувних підприємств?**

(Policy Paper)

Автор:

Панцир С.І., Мельник С.В.

ЛИСТОПАД 2016

Анотація:

Документ присвячений проблемі ефективності послуг із сприяння зайнятості, які постачаються державними центрами зайнятості. Результати аналізу показали низький рівень орієнтації послуг на потреби та інтереси клієнтів, обмежений рівень співпраці із недержавними провайдерами послуг, які часто користуються більшою довірою безробітних громадян, а також неналежний рівень нормативного та організаційного забезпечення послуг.

Для вирішення проблеми запропоновано три альтернативні моделі постачання послуг зі сприяння зайнятості: бюрократична, цільового менеджменту, чи ефективного управління, та квазі-ринкова моделі. Подано рекомендації щодо впровадження кращої альтернативи – системи ефективного управління.

Summary

The document is concerned with the problem of efficient services of employment assistance provided by state employment centers. The analysis showed a low level of services targeting the needs and interests of customers, the limited level of cooperation with non-governmental service providers, which often are preferred by unemployed, and improper normative and organizational support services.

To solve the problem it was the proposed three alternative models of service delivery to promote employment: bureaucratic, target management or good governance, and quasi-market model. There are provided recommendations for implementing a better alternative - a system of good governance.

Зміст

Анотація	2
1. Опис проблеми: масштаб, причини, динаміка	5
1.1. Масштаб проблеми	5
1.2. Причини проблеми	7
1.3. Динаміка проблеми	9
2. Чим не задовольняє нинішня політика?	10
2.1. Сутність та основні етапи становлення чинної політики соціального захисту сприяння зайнятості звільнених шахтарів	10
2.1.1. Механізм соціальних гарантій та гарантій у сфері зайнятості	10
2.1.2. Створення нових робочих місць за галузевим стандартом ліквідації, консервації гірничих підприємств та за підтримки міжнародних організацій	11
2.1.3. Створення нових робочих місць обласними державними адміністраціями (з 2002 року)	13
2.1.4. Створення нових робочих місць за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття	15
2.1.5. Формування нової політики щодо сприяння соціальному захисту та зайнятості звільнених шахтарів у рамках проекту TACIS	15
2.1.6. Спроби визначення чітких програмних засад та планування реструктуризації вугільної галузі	18
2.2. Основні прорахунки політики реструктуризації вугільної галузі, соціального захисту та зайнятості звільнених шахтарів	19
3. Чиїх інтересів торкається проблема? Стейкхолдери політики	21
4. Варіанти вирішення проблеми	23
4.1. Міжнародний досвід застосування різних інструментів політики реструктуризації людського капіталу вугільної галузі	23

4.2. Альтернативи політики	24
5. Пропонований підхід до вирішення проблеми	27
5.1. Заходи внутрішньої реструктуризації	29
5.2. Заходи підтримки вивільнених працівників на зовнішньому ринку праці	33
5.3. Програми контролю ризиків внутрішньої реструктуризації	35
6. Що та ким має бути зроблено для вирішення проблеми? (Опис до імплементації пропонованого підходу)	37
6.1. Інституційна основа Програми реструктуризації людського капіталу	38
6.2. Інституційна основа «зовнішніх» інструментів реструктуризації (програми підтримки підприємництва, перекваліфікації та працевлаштування, створення робочих місць)	40
<i>Додаток 1. Тенденції зайнятості та ринку праці за даними Держстату ...</i>	41
<i>Додаток 2. Нормативи вартості робочого місця</i>	46
<i>Додаток 3. Склад Ради з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення тери- торій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприєм- ства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації)</i>	48
<i>Додаток 4. Плани зі скорочення/збільшення чисельності працівників шахт відповідно до проекту Стратегії реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки</i>	51
<i>Додаток 5. Оцінка альтернатив вирішення проблеми соціального захисту та сприяння зайнятості вивільнених шахтарів</i>	53

1. Опис проблеми: масштаб, причини, динаміка.

1.1. Масштаб проблеми.

Проблема, якій присвячений даний документ, стосується високих ризиків падіння рівня життя працівників державних підприємств вугільної галузі у випадку ліквідації/консервації шахт.

За адміністративними даними Міненергівугілля, наприкінці 2014 року на підконтрольній території України у сфері державного управління перебувало 94 підприємства вугільної галузі, з яких 66 – державні підприємства, установи та організації, 28 – господарські товариства, щодо яких Міненергівугілля здійснює повноваження з управління корпоративними правами держави.

У зоні проведення АТО зосереджувалось 73 %, або 249 гірничих підприємств, з яких 148 – державні підприємства, установи та організації.

На державних вугледобувних підприємствах на кінець 2015 року працювало **51 190 працівників**, з яких 9 940 – пенсіонери, 3 922 – наземного персоналу, 31 865 – підземного. Найбільш вразливою групою у випадку закриття всіх державних шахт є майже 32 тис. шахтарів, або підземних працівників. Пенсіонери мають гарантії соціального захисту через пенсійні програми, наземний персонал (бухгалтери, водії тощо), з огляду на попит у інших галузях економіки, мають кращі можливості знайти роботу на відкритому ринку праці без гострої потреби перекваліфікації. Проте і наземний персонал у випадку звільнення в сучасних умовах може зіштовхнутися з ризиками безробіття та падіння доходів. Ринок праці в умовах сучасного падіння економіки та зростання безробіття не є сприятливим. Отже, у випадку скорочення державного сектору вугільної галузі в зоні соціального ризику опиняються майже 36 тис. працівників шахт, зосереджених у Луганській, Донецькій, Львівській та Волинській областях.

Про очікувані соціальні наслідки масового закриття шахт можна говорити з огляду на попередній досвід реструктуризації вугільної галузі в 1995–2002 роках. Близько третини працівників після звільнення вийшли на пенсію, близько **40 % пішли працювати в «тіньову» економіку («стихійні» ринки, «копанки» і т.д.) і/або стали розвивати самозайнятість (ремісництво, робота на присадибній ділянці і т.д.)**, близько 17 %

виїхали на заробітки в РФ, і тільки близько 10 % були працевлаштовані за сприяння держави. Посилаючись на ці дані, можна прогнозувати, що неефективна політика сприяння зайнятості вивільнених шахтарів загрожувє зростанням тіньового сектору економіки та трудової міграції для близько **20 тис. працівників шахт**.

Про вірогідність такого ризику говорять статистичні показники зайнятості та ринку праці у 2015 році (див. *Додаток 1*). Служба зайнятості може забезпечити працевлаштування тільки для 30 % зареєстрованих безробітних. Вражають показники навантаження на одне вільне робоче місце. В Луганській області на одне вільне робоче місце у 2015 році претендувало 140 безробітних, у Донецькій – 60. Краща ситуація у Львівській та Волинській областях. Тут навантаження на одну вакансію становить 15 осіб, що нижче від загальноукраїнського показника.

Окрім вузькості регіональних ринків праці, на посилення соціальних ризиків для шахтарів впливає сам факт закриття шахти. Без відповідних заходів місцевого розвитку відбувається деградація територій, на яких розташовуються шахти, і відбувається руйнація соціальної інфраструктури. Досвід 90-х продемонстрував наступні соціальні наслідки закриття шахт. Ключовим соціальним наслідком для територій, де відбувалося закриття шахт, стала їхня депресивність і непривабливість, маргіналізація і відтік населення. Так, міста Стаханов і Красний Луч з великих міст (чисельність населення понад 100 тис. чол.) перейшли в статус середніх (50–100 тис. чол.), міста Краснодар, Брянка, Антрацит і Первомайськ – в статус малих міст. Втратили свій статус міст («де-юре») колишні «шахтарські» міста Привілля, Вуглегірськ, Золоте, Алмазна, Петровське, Міусинськ, Лутугине, Артемівськ, Зоринськ (Луганська область) та ін. У Донецькій області депресивними стали міста Сніжне, Торез, Гірник, Дзержинськ, Шахтарськ, Вугледар, Селидове. Закриття 7 вугільних розрізів (буре вугілля) ДП «Олександріявугілля» привнесло цілий комплекс соціальних і екологічних проблем у цю східну частину Кіровоградської області. Станом на 01.01.2012 р. найбільших втрат населення (в порівнянні з 1989 роком) зазнали міста Стаханов (– 32,2 %), Кіровськ (– 31,0 %) і Шахтарськ (– 30,5 %).

Значне число селищ міського типу, які будувалися біля шахти для проживання в них шахтарів з сім'ями, після ліквідації базового підприємства перетворилися в поселення–руїни. Всього на Донбасі таких «поселень–привидів» налічується близько 100.

Болючим реструктуризаційним кроком у більшості шахтарських поселень виступала передача шахтою об'єктів соціальної, комунальної та

суспільно–транспортної сфери на баланс міських (селищних) бюджетів. Як правило, це призводило до закриття шкіл, лікарень, котелень, клубів та інших установ або до їх поступового саморуйнування (аварійний стан, відтік кадрів і т.д.).

Шахтарські поселення від шахтоліквідаційних процесів втратили від 50,0 до 75,0 % робочих місць. Повне згорання роботи відбулося в малих шахтарських містах (Артемівськ, Алмазна, Лисичанськ та ін.) і містах, де закрилися підприємства практично всіх галузей, окрім бюджетної сфери (Брянка, Торез, Сніжне, Кіровськ).

1.2. Причини проблеми

Негативні наслідки реструктуризації вугільної галузі та соціальна деградація вивільнених шахтарів більшістю експертів пов'язується із загальною неефективністю політики. Досвід реструктуризації вугільної промисловості 90-их років показав провал як державних програм, так і міжнародних проектів, неефективність інструментів реструктуризації.

Досягнення політики є досить скромними. Серед позитивних результатів першого етапу реструктуризації можна відзначити створення протягом 1995–2002 років 2 904 робочих місця за рахунок коштів державного бюджету, переважно на машинобудівних та швейних підприємствах. Вдалося реалізувати проект у рамках міжнародної технічної підтримки за фінансування ЄС та працевлаштувати в Луганській та Волинській областях 120 колишніх шахтарів. На початку процесу реструктуризації в рамках «Пілотного вугільного проекту» (фінансування Світового банку) виділялося 600 доларів на рік працівникам шахт, які знайшли роботу у приватних фірмах або створили робочі місця самостійно. Однак процес виділення коштів був непрозорий і згодом припинений.

З моменту дії в Україні державної програми «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості», з 1996 року, на ліквідацію передано 143 збиткових вугільних підприємства. Станом на 01.01.2014 р. повністю ліквідовано 61 підприємство. У 2015 році на стадії ліквідації знаходилося 82 вугільних підприємства, в т.ч. 15 об'єктів у складі ДП ОК «Укрвуглереструктуризація», у стадії підготовки до ліквідації – 12 шахт. Соціальна ефективність ліквідаційних заходів є мізерною. Технічні проекти з ліквідації шахт у частині соціальних заходів були виконані лише на 12 %. Рівень їх фінансового забезпечення склав лише 8 % від планових показників.

Лева частка профінансованих заходів щодо створення нових робочих місць для шахтарів і членів їхніх сімей мала корупційну складову. Багатомільйонні інвестиції направлялися корпорації «Луглегінвест», яка почала створювати робочі місця для шахтарів у легкій промисловості. Економічних підстав для спрямування інвестицій не було, тому що на той момент простоювали 7 діючих трикотажних і швейних фабрик у містах Стаханові, Брянці, Красному Лучі, Антрациті, Первомайську, Краснодоні та Кіровську. Отримали експертну підтримку і фінансування інвестиційні проекти з відкриття фарфоро-фаянсового виробництва в м. Антрациті, хоча близько 15 підприємств країни з відповідною номенклатурою продукції простоювали. Парадоксальним було спрямування інвестицій у виробництво сенажно-кормових брикетів в м. Брянка, при тому що на прилеглих територіях були відсутні пасовища та сінокоси.

Органи вуглереструктуризації, місцеві органи влади не змогли з низки причин реалізувати ефективні заходи, які були затребувані вивільненими шахтарями, а саме:

- (1) не вдалося організувати роботу кваліфікованих працівників вахтовим методом на прибутковій вугільній підприємства регіону, де були відповідні вільні робочі місця (ДП «Краснодонвугілля», ДП «Ровенькиантрацит», ДП «Красноармійськвугілля»). Каменем спотикання стали проблеми з ремонтом (будівництвом) автомобільних доріг для підвозу працівників, будівництвом та/або реконструкцією тимчасового житла;
- (2) не був здійснений оргнабір на середньострокове працевлаштування звільнених шахтарів за межі країни (ДП «Арктикауголь» (о. Шпіцберген), «Воркутауголь», Кузбас і т.д.). Однією з причин вже тоді виступав політичний фактор. Слід зазначити, що найбільш регіонально мобільна частина вивільнених шахтарів самостійно скористалися саме цим напрямком;
- (3) не увінчалася успіхом спроба Луганської ОДА переселяти звільнених шахтарів у сільську місцевість з виділенням старого житла і коштів на його відновлення. Передбачалося створення мережі «фермерсько-шахтарських» господарств за аналогією з ефективною регіональною програмою «Власний дім». Однією з причин згорання цього напрямку була відсутність можливості виділення земельних паїв переселенцям.

Соціологічні опитування звільнених працівників шахт та членів їхніх сімей, які проводились у 1998–2000 рр., під егідою Проекту TACIS, показали, що у більшості випадків держава в особі органів із вуглереструктуризації не виконала своїх соціальних зобов'язань. Заходи активної політики зайнятості не були ефективними з огляду на:

- (1) непривабливість умов зайнятості, зокрема низьку зарплату на пропонувані вільних робочих місцях;
- (2) складнощі в освоєнні запропонувані нових професій;
- (3) присутність непривабливої малокваліфікованої праці на пропонувані громадських роботах;
- (4) відсутність пропозицій із переселення в іншу місцевість із покриттям відповідних витрат.

Перед закриттям шахт керівництво підприємств примушувало працівників до звільнення за власним бажанням, затягуючи початок реструктуризації шахти. Шаhtarів відправляли у відпустки за свій рахунок, затримували виплати зарплати, «регресів» і т.д. Як наслідок, на більшості ліквідованих шахт до переліку вивільнених у зв'язку із ліквідацією шахт потрапляло, як правило, менше половини персоналу, що істотно знижувало обсяг зобов'язань держави перед працівниками.

1.3 Динаміка проблеми.

Активні заходи звільнення працівників розпочалися 2015 року. За даними Міністерства енергетики та вугільної промисловості, у 2013–2014 році було звільнено тільки 5 осіб, у 2015 – 288 працівників, з них 29, або 10 %, становлять пенсіонери. Середній розмір виплат при звільненні становив для адміністративного персоналу 14 847,50 грн. та для підземного – 14 747,75 грн.

2. Чим не задовольняє нинішня політика?

2.1 Сутність та основні етапи становлення чинної політики соціального захисту сприяння зайнятості звільнених шахтарів.

2.1.1 Механізм соціальних гарантій та гарантій у сфері зайнятості (Гірничий закон України, Розділ VIII).

Разом із проектом ліквідації, консервації гірничого підприємства затверджується *Комплексний план соціального захисту працівників, які вивільняються*, розвитку соціальної інфраструктури та фінансування цих заходів.

Передбачені наступні гарантії права на працю:

- (1) переведення на інші гірничі підприємства з урахуванням їхньої професійної підготовки та спеціалізації або з подальшою професійною перепідготовкою. У період перепідготовки виплачується матеріальна допомога в розмірі середньомісячної зарплати;
- (2) працевлаштування на підприємствах інших галузей через **державну службу зайнятості** населення. Таке право є першочерговим і стосується підприємств всіх форм власності.

Послуги із працевлаштування та допомога по безробіттю.

Якщо зареєстровані в Державній службі зайнятості (далі – ДСЗ) звільнені працівники проходять професійну підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, вони отримують *доплату до розміру тарифної ставки* за попереднім місцем роботи. Якщо протягом року ДСЗ не змогла забезпечити працевлаштування звільнених працівників гірничих підприємств, за рішенням місцевого органу виконавчої влади виплата допомоги по безробіттю на рівні 50 % середньомісячного заробітку продовжується до працевлаштування, але не довше двох років.

Гарантії соціального захисту визначаються соціальними партнерами:

Гарантії виплат у випадку звільнення за Галузевою Угодою між Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, іншими державними органами, власниками (об'єднаннями власників), що діють у вугільній галузі, і всеукраїнськими профспілками вугільної промисловості від 03.07.2001 р. (реєстраційний номер у Міністерстві праці та соціальної політики України № 71 від 07.08.2001 р.)

12.15. Працівнику, що має право на пенсію за віком чи по інвалідності (незалежно від віку), при першому звільненні з Підприємства (структурного підрозділу, відособленого підрозділу, філіалу, товариства та ін.) (незалежно від причин звільнення, крім звільнення за порушення законодавства, трудової дисципліни та правил техніки безпеки) сплачується одноразова допомога, розмір якої залежить від стажу роботи в галузі (в тому числі на Підприємствах колишнього СРСР) і середнього заробітку, але не менше:

для жінок – 7,5 років, для чоловіків – 10 років – **одного середньомісячного заробітку;**

для жінок – 12,5 років, для чоловіків – 15 років – **двох середньомісячних заробітків;**

для жінок – 17,5 років, для чоловіків – 20 років – **трьох середньомісячних заробітків.**

2.1.2 Створення нових робочих місць за галузевим стандартом ліквідації, консервації гірничих підприємств та за підтримки міжнародних організацій.

На початку процесу реструктуризації в Україні не було жодної узгодженої Програми створення робочих місць. Діяльність зі створення робочих місць не розглядалася в регіональній перспективі. На початку реструктуризації служби зайнятості, профільні органи державної влади мали небагатий досвід у підтримці створення робочих місць за нових економічних умов. Місцеві та обласні органи влади і бізнес-спільноти не брали участі або брали незначну участь у процесі планування і прийняття рішень.

Законодавча база: галузевий стандарт діяв до 2002 року. Стандарт Міністерства палива та енергетики України – «Проект ліквідації вугільних шахт України. Склад та зміст проекту», затверджений Наказом від 17 листопада 2004 року № 726, п. 6.21.5. Соціальний захист працівників ліквідованої шахти включав створення нових робочих місць (НРМ) на заміну КД 12.12.001-98 «Проект ліквідації шахт. Еталон».

Механізм створення робочих місць. У рамках бюджетів ліквідації шахт передбачалися заходи зі створення робочих місць на підприємствах інших галузей економіки.

З 1998 до 2003 роки включно за 13 проектами ліквідації/консервації шахт здійснювалось фінансування створення нових робочих місць для

14 підприємств. Загальний обсяг фінансування складав 31 млн. грн. (орієнтовно в цінах 1998 року). Інвестиції спрямовувалися на створення об'єктів, на яких повинні були працювати вивільнені шахтарі, або у створенні яких вони повинні були брати участь. У порядку найбільших обсягів фінансування об'єкти розподілялися наступним чином:

- (1) **Добувна галузь** – Розробка родовищ габро та лабрадориту – 1 об'єкт – 6 млн. грн.
- (2) **Сільське господарство** – Машинно-тракторна станція – 2 об'єкти – 6,8 млн. грн. (5,8 млн. грн., 1 млн. грн.).
- (3) **Промисловість** – Завод склопластикових труб (ДП «Ватутінвуглереструктуризація» (ліквідаційна комісія)) – 1 об'єкт – 4,3 млн. грн.
- (4) **Вугледобувна галузь** – Реконструкція розрізу «Морозівський» – 1 об'єкт – 3,7 млн. грн.
- (5) **Промисловість** – Будівництво фабрики пакувальних матеріалів – 1 об'єкт – 2,5 млн. грн.
- (6) **Промисловість будівельних матеріалів** – Кам'янопереробне підприємство (обладнання) – 1 об'єкт – 2 млн. грн.
- (7) **Промисловість** – Машинно-технологічний комплекс (1 черга) – 1 об'єкт – 1,2 млн. грн.
- (8) **Житлово-комунальне господарство** – Об'єкти комунального призначення – 1 об'єкт – 1,7 млн. грн.
- (9) **Житлове будівництво** – 3 об'єкти – 1,6 млн. грн.
- (10) **Хімічна промисловість** – Завод біомінеральних добрив – 1 об'єкт – 35 тис. грн.

Жоден із об'єктів не був уведений в експлуатацію, і **робочі місця для вивільнених шахтарів не створювались.**

При цьому було освоєно 11,8 млн. грн., або 35 %. Залишок коштів становив 19,2 млн. грн. станом на 1 січня 2014 року.

Згідно з нормативними документами профільного міністерства вартість робочого місця становила близько **70 тис.** Максимальна вартість складала біля 100 тис. грн. Вартість робочого місця могла бути і набагато меншою. Для орієнтовної (некоректної) оцінки вартості робочого місця в цінах 2016 року можна застосувати коефіцієнт 7,8 (курс долар/гривня 1999 року (1/3,4) проти курсу 2016 року (1/26,5)). Відповідно вартість робочого місця за зазначеними нормативами (70 тис. грн.) у 2016 році становила б **546 тис. грн.**

Даних щодо планової кількості робочих місць не надано. Орієнтовне число запланованих робочих місць (із розрахунку вартості 70 тис. грн. на одне робоче місце) становить **442 робочих місця**.

За експертними оцінками основною причиною невиконання зазначеної програми створення робочих місць є **нестабільне фінансування із держбюджету**. Зазвичай пріоритетом фінансування програм реструктуризації є погашення заборгованості із заробітної плати, виплата заробітної плати працівникам державних гірничих підприємств. Ризик загострення проблеми заборгованості із зарплати пов'язаний із нерентабельністю підприємств.

Корупційні ризики недофінансування програми створення робочих місць мають мінімальний вплив, оскільки корупційна складова пов'язана переважно із завищенням проектної вартості робіт зі створення робочих місць.

2.1.3. Створення нових робочих місць обласними державними адміністраціями (з 2002 року).

Законодавча база: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1954 (1954–2002-п) про затвердження Порядку створення нових робочих місць для працевлаштування працівників, які вивільняються з вугледобувних, вуглепереробних та торфодобувних підприємств, що ліквідуються за рахунок коштів державного бюджету на реструктуризацію вугільної і торфодобувної промисловості.

Під «новими робочими місцями» розуміються робочі місця підприємств (установ, організацій), незалежно від форми власності, що створюються для працевлаштування осіб, які були звільнені у зв'язку із ліквідацією вугледобувних, вуглепереробних та торфодобувних підприємств.

Залучені облдержадміністрації: Волинська, Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Житомирська, Кіровоградська, Львівська, Черкаська, Чернігівська.

Механізм створення нових робочих місць

Власник (керівник) підприємства складає: (1) Проект ліквідації та (2) Комплексний план соціального захисту працівників, які вивільняються.

Облдержадміністрація у процесі розробки та погодження проекту та плану визначає прогнозований обсяг працевлаштування вивільнених

працівників. Вартість робочих місць визначається на основі наказу Держбуду від 19 липня 2002 року № 13 «Про затвердження Нормативів вартості створення одного робочого місця у різних галузях економіки» (див. Додаток 2).

Найвища вартість робочого місця в **електроенергетиці** (233 тис. грн.) у 2016 році орієнтовно могла б становити **1,165 млн. грн.**, а найнижча в **торгівлі** – **59 тис. грн.** Близька до медіанного значення вартість робочого місця у **вуглепереробній промисловості** (92 тис. грн.) зараз становила б **460 тис. грн.**, а робоче місце на **підземних роботах** (62 тис. грн.) – **310 тис. грн.** Зазначені нормативи хоча і втратили актуальність, але можуть слугувати орієнтиром для визначення ефективної вартості робочого місця в порівнянні із вугільною галуззю. Іншими словами, при виборі сфери інвестування в нові робочі місця варто орієнтуватись на галузі, де вартість дорівнює або менше 460 тис. грн.

Кількість та загальна вартість нових робочих місць визначаються в розділі «Створення нових робочих місць» Комплексного плану соціального захисту працівників, які вивільняються.

Комплексний план після затвердження надсилається **облдержадміністрації та органу місцевого самоврядування.**

Тільки після затвердження Проекту ліквідації та Комплексного плану починається здійснення заходів зі створення нових робочих місць за рік до початку ліквідації. Облдержадміністрація може відповідним рішенням визначити **організацію, яка виконуватиме функції замовника створення робочих місць.**

Обсяги фінансування заходів визначаються щорічно облдержадміністраціями і погоджуються **Міненерговугілля та Мінекономіки.**

Перелік **підприємств, установ та організацій**, на яких створюються нові робочі місця, формується щорічно за результатами **конкурсу бізнес-планів**, з урахуванням пріоритетних напрямків розвитку виробництва, визначених у регіональних **програмах соціально-економічного розвитку**, та вимог **програм зайнятості населення**, які затверджуються облдержадміністраціями.

Включені до переліку **підприємства, установи та організації** погоджують із **облдержадміністрацією** проектно-кошторисну документацію на створення нових робочих місць. При цьому до переліку підприємств за погодженням з **Міненерговугілля** могли включатись вугледобувні підприємства.

2.1.4. Створення нових робочих місць за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття.

Законодавча база – Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 260 (260–2004-п) «Про затвердження Порядку спрямування коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття для створення нових робочих місць працівникам вугільної промисловості, які вивільняються у зв'язку із закриттям шахт» (Офіційний вісник України, 2004 р., № 10, ст. 591).

Механізм створення нових робочих місць.

Відповідальними за створення робочих місць були визначені облдержадміністрації, які повинні були на 2004 рік затвердити **Програми створення нових робочих місць працівникам вугільної промисловості, які вивільняються у зв'язку із закриттям шахт, членам їхніх сімей (дружина (чоловік), повнолітні діти) та членам сімей загиблих шахтарів (дружина (чоловік), повнолітні діти)** (далі – Програма).

У Програмах визначалося: (1) перелік підприємств, установ, організацій, на яких створювались робочі місця; (2) кількість нових робочих місць із зазначенням професій (спеціальностей); (3) обсяг коштів Фонду, які спрямовуються на створення нових робочих місць; (4) чисельність працівників, яких передбачено працевлаштувати; (5) графік перерахування коштів облдержадміністраціям.

Фонд перераховував кошти на створення робочих місць щомісячно відповідно до графіку, визначеному в програмах.

2.1.5. Формування нової політики щодо сприяння соціальному захисту та зайнятості вивільнених шахтарів у рамках проекту TACIS.

Проект TACIS «Підтримка вугільного сектору» охоплює період вересень 2008 р. – червень 2011 р. Завданням проекту було надання підтримки Міністерству вугільної промисловості у сфері розроблення відповідних інструментів, заходів та політики для виконання соціальних зобов'язань, що впливають із процесу реструктуризації вугільного сектору. В рамках програми команда експертів вивчала проблеми реформування вугільної галузі, негативний вплив на соціально-економічну ситуацію.

Варто відзначити великі досягнення проекту TESIS для формування нових підходів до формування політики соціальної підтримки вивільнених шахтарів. Насамперед варто відзначити прийняття **Розпорядження КМУ від 5 грудня 2012 р. № 990-р «Про схвалення Концепції створення системи підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації)»**.

Концепція створення системи підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації) (далі Концепція 2012) концентрується на проблемі **зниження попиту на працю в регіонах розташування шахт**. У 2012 році показник співвідношення незайнятих громадян та вакантних робочих місць у Донецькій та Луганській областях становив 7 осіб на 1 вакансію (7/1), Львівській – 12/1. Прогнозувалося, що ліквідація (консервація) шахт призведе до звільнення 8,5 тис. осіб у 2012-2015 роках, і з яких тільки 750, або 9%, зможуть знайти роботу. Найгірша ситуація очікувалася у Львівській та Волинській областях.

Хоча формулювання проблем та завдань у Концепції–2012 не є послідовним та конкретним, основні **проблемні питання політики** артикульовані адекватно проблематиці вивільнення шахтарів:

- 1) необхідність створення цілісної системи та дієвого механізму соціальної підтримки;
- 2) необхідність фінансування в повному обсязі заходів, спрямованих на подолання негативних наслідків ліквідації (консервації) шахт;
- 3) необхідність залучення недержавних інвестицій для розвитку галузі;
- 4) необхідність адаптації допоміжних та обслуговуючих підприємств галузі до роботи в нових умовах;
- 5) потреба в ефективному перерозподілі трудових ресурсів підприємств галузі;
- 6) надання допомоги у працевлаштуванні вивільненим шахтарям.

Важливим є визначення наступних умов успішної реалізації Концепції:

- 1) чітке планування ліквідації (консервації) шахт у залежності від можливостей регіону здійснити заходи адаптації та перерозподілу вивільнених працівників;

- 2) формування широкої інституційної основи вирішення проблем вивільнених шахтарів із залученням роботодавців та громадськості;
- 3) застосування інструменту стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць, самозайнятості та підприємницької активності вивільнених шахтарів.

Серед напрямків реалізації Концепції-2012 визначено досить широкий спектр інструментів політики, які можуть сприяти зайнятості вивільнених шахтарів та створенню нових робочих місць. За напрямком сприяння зайнятості визначені заходи, які вже здійснюються службами зайнятості відповідно до законодавства, а саме: сприяння у пошуку роботи, розробка та виконання програм перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників шахт, інформування про вільні робочі місця, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у професійно-технічних навчальних закладах, проведення профорієнтаційної роботи з молоддю. Як новацію можна відзначити діяльність зі сприяння добровільному переселенню сімей шахтарів. “Інші напрямки”, передбачені чинним законодавством, не конкретизовані і носять декларативний характер, але їхня адекватність не викликає заперечень: сприяння розвитку малого та середнього бізнесу (МСБ) та самозайнятості, розробка стратегій стимулювання інвестицій, формування сприятливого інвестиційного клімату, залучення міжнародної технічної допомоги, розробка програм сприяння започаткуванню малого бізнесу працівниками шахт, створення вільних економічних зон, відтворення соціальної інфраструктури.

Варто підкреслити, що запропоновані інструменти повинні реалізовуватись відповідно до чинного законодавства для розвитку будь-яких територій та будь-яких соціально-економічних груп, які потребують підтримки. Проте від реалізації Концепції 2012 можна було б очікувати саме посилене цільове спрямування цих інструментів на групу працівників вугледобувних підприємств, які підлягають ліквідації, а також на території (громади), на яких розміщуються вугледобувні підприємства. Очікується цільове спрямування коштів державного бюджету, міжнародної технічної допомоги, інвесторів саме для вирішення зазначених проблем.

Одним із найбільших недоліків Концепції-2012 є невизначеність очікуваних результатів. Вони виписані так само декларативно, як і напрямки: *«підвищити рівень зайнятості населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають*

у стадії ліквідації (консервації)». Будь-яке значне та незначне підвищення рівня зайнятості можна подавати як результат реалізації Концепції-2012.

Основна ідея та основний здобуток Концепції-2012 криються в **широкій інституційній основі** її впровадження. Визначено досить широкий перелік стейкхолдерів, чи заінтересованих сторін, які повинні співпрацювати для впровадження зазначених напрямків: А) ЦОВВ; Б) ОМС; В) донори; Г) підприємства вугільної галузі. Окремо в розділі виділені сторони соціального діалогу: Д) об'єднання профспілок (профспілка працівників вугільної промисловості, незалежна профспілка гірників, територіальні профспілкові організації та первинні профспілкові організації підприємств вугільної галузі); Е) об'єднання роботодавців (Всеукраїнське галузеве об'єднання організацій роботодавців вугільної промисловості «Укрвуглероботодавці», Всеукраїнське об'єднання обласних організацій роботодавців підприємств гірничодобувної галузі «Федерація роботодавців гірників України», територіальні організації роботодавців та їхні об'єднання, керівники підприємств вугільної галузі). В підсумку сформувався достатньо широкий перелік заінтересованих сторін, але не визначено ні змісту, ні форм їхньої участі у реалізації напрямків Концепції-2012.

Концепцією-2012 рекомендовано утворити **консультативний, дорадчий орган** Кабінету Міністрів України. Постановою КМУ від 3 червня 2013 р. № 434 утворено Раду з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації) (див. – *Додаток 3*).

2.1.6. Спроби визначення чітких програмних засад та планування реструктуризації вугільної галузі.

У 2015 році Мінеренговугілля розробив проект Державної цільової програми реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки. До часті у програмі включалися 35 шахт, 24 із яких визначені як перспективні, оскільки мають сумарний запас більше 1 млрд. тон вугілля, 5 підлягають консервації, 4 – ліквідації. Проект рішення супроводжувався ґрунтовним економічним аналізом шахт. З точки зору кадрового забезпечення шахт, можна виділити шахти, які передбачають до 2020 року:

- А) збільшення числа працівників: 10 шахт на 2328 осіб;
- Б) скорочення числа працівників: 25 шахт скорочують на 9384 особи.

Перелік шахт із плановими показниками працівників поданий у *Додатку 4*.

2.2 Основні прорахунки політики реструктуризації вугільної галузі, соціального захисту та зайнятості вивільнених шахтарів.

Основною проблемою політики реструктуризації вугільної галузі є неприйняття політичного та програмного рішень, які визначають конкретні плани уряду із закриття шахт та кількість працівників, які повинні залишатися в державному секторі. Тільки після цього необхідно приймати інше принципове рішення про конкретні програмні заходи щодо соціального захисту і зайнятості вивільнених працівників із чіткими кількісними та фінансово-бюджетними розрахунками.

Серед інших прорахунків варто відзначити наступні:

Кадрові прорахунки. Органи реструктуризації («Укрвуглереструктуризація» зі своїми 5 відділеннями (філіями) укомплектовувалися переважно представниками вугільної галузі, підприємцями та іншими особами, які не мають досвіду роботи і професійних кваліфікацій у сфері соціального планування, аудиту, працевлаштування та соціальної підтримки населення. Це призвело до того, що соціально-захисні розділи технічних проектів на закриття шахт готували виключно «технарі» і/або непрофесіонали, в т.ч. в проектних науково-дослідних інститутах вугільного профілю (Луганськшахтопроект, Дондіпрошахт, ДонВГІ та ін.).

Брак системного підходу до формування політики. Ліквідаційні заходи, особливо на початковому етапі (1995–1998 рр.), планувалися без глибокого, системного аналізу регіонального ринку праці, підготовки методичного інструментарію для роботи з вивільненими шахтарями (анкети, професіограми, методики, інструкції і т.д.).

Ігнорування соціальних потреб та інтересів шахтарів. У процесі закриття шахт (на всіх його етапах) домінували інтереси держави і галузі, продиктовані бажанням оптимізувати витрати бюджетних коштів і підвищити ефективність вугільної промисловості, але аж ніяк не регіонів, яким залишалася більшість постреструктуризаційних проблем, і не працівників, які в багатьох випадках, віддавши кращі роки життя цій важкій професійній діяльності, стали «зайвими» і непотрібні країні.

Брак партнерства та координації стейкхолдерів. Координація діяльності стейкхолдерів цього процесу була налагоджена лише після 4-х років шахтоліквідаційних робіт, коли основні обсяги донорської допомоги (сьогодні порівнювані з 10-15 % дохідної частини Держбюджету на 2016 рік) були «оприбутковані» зацікавленими учасниками. У цей пе-

ріодступінчаста монополія на прийняття відповідних рішень реалізувалася за схемою: КМУ = > Мінвуглепром = > Укрвуглереструктуризація = > її філії = > обласні адміністрації (в невеликих обсягах). У подальшому для «розгрібання завалів» в умовах обмеженого фінансування почали залучатися такі стейкхолдери, як територіальні комітети вугільних профспілок, обласні та базові центри зайнятості, обласні та місцеві адміністрації, громадські організації.

3. Чиїх інтересів торкається проблема? Стейкхолдери політики

Формування Ради з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення території, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації), визначило досить широкий перелік державних та недержавних стейкхолдерів політики соціального захисту та зайнятості вивільнених шахтарів. Інше питання, чи всі вони мають рівнозначні інтереси щодо участі в політиці. Звітність членів Ради з боку урядових органів у 2016 році показала, що більшість із них не здійснюють спеціальних заходів щодо шахтарів, оскільки масових звільнень не відбувалося. Крім того, такі структури, як служби зайнятості, постачають послуги сприяння зайнятості будь-яким категоріям безробітних, які до них звертаються, в тому числі і шахтарям.

Щодо соціального захисту та зайнятості шахтарів найбільший інтерес демонструють Міненерговугілля та галузеві профспілки. Міненерговугілля виступає по суті роботодавцем працівників державних шахт і прагне уникнути соціальної та політичної напруги, пов'язаної з економічною потребою скорочення державної підтримки вугільної галузі та закриття шахт. Зі свого боку міністерство готує проекти програмних рішень щодо реструктуризації, але прийняття рішення урядом відкладається з огляду на політичну чутливість питання та жорстку позицію профспілок. Уряд не має чітких гарантій, що реструктуризація може пройти успішно і питання соціального захисту та зайнятості звільнених шахтарів буде знято. Впровадження політики потребує значних витрат, ефективності та злагодженості діяльності чималої кількості заінтересованих сторін.

Позиція «традиційних» та «незалежних» профспілок дещо відрізняється. Профспілка працівників вугільної промисловості наполягає на широких соціальних гарантіях працівника у випадку звільнення, подібних до тих, які надавались у розвинених країнах, зокрема у Німеччині. Незалежна профспілка гірників України часто не бачить економічної доцільності закриття шахт. Ліквідація шахт розглядається як така, що пов'язана із корупцією вищих чиновників, які прагнуть отримати зиск від реалізації ліквідного майна. Лідер профспілки М. Волинець заявив: «Ми подавали наші вимоги і щодо закриття шахт. Їх суть в тому, що шахтарі повинні отримати гарантії працевлаштування після ліквідації і консервації шахт, а не просто бути викинутими на вулицю».

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти створенню робочих місць для вивільнених шахтарів

в умовах відсутності необхідного ресурсного чи фінансово-бюджетного забезпечення. В такій ситуації сильного інтересу активно здійснювати програми соціального захисту та зайнятості шахтарів не буде.

Міжнародні організації та уряди зарубіжних країн не дають і не можуть давати конкретних політичних рецептів вирішення проблеми. Їхня активність пов'язана із наданням консультативної, фінансової, технічної підтримки для посилення спроможності уряду реалізовувати власні програми соціального захисту та сприяння зайнятості вивільнених шахтарів, попереджувати соціальні конфлікти. Очевидно, що без чітких програмних рішень уряду широка міжнародна допомога надаватися не буде.

Експертне середовище не демонструє єдності і розділилось у позиціях щодо стратегії реструктуризації вугільної галузі та вирішення соціальних проблем шахтарів. Окремі науковці послідовно відстоюють позиції профспілок щодо необхідності державної підтримки вугільної галузі, інші зосереджуються на питаннях необхідності модернізації сектору енергетики, відмови від вугілля та потребі ефективних програм сприяння зайнятості вивільнених шахтарів.

4. Варіанти вирішення проблеми

4.1. Міжнародний досвід застосування різних інструментів політики реструктуризації людського капіталу вугільної галузі.

За висновками експерта вугільної галузі О.Єрмакова, головним завданням вугільних компаній розвинених країн при звільненні шахтарів було їх працевлаштування на створені **завчасно** робочі місця або **переведення за їхньою згодою на підприємства інших галузей**. Різні країни демонструють різні підходи до вирішення проблеми масових звільнень шахтарів:

- ◆ Підхід Бельгії полягав у прийнятті порівняно короткострокового інтегрованого плану, що передбачає як закриття шахт, так і створення альтернативної зайнятості. Фундаментальною концепцією для забезпечення зайнятості тих, хто не зміг знайти іншу роботу і не підходить за віком для раннього виходу на пенсію, було введення програм перенавчання;
- ◆ У Франції використовували соціальні плани, які розпочинали процес закриття за два роки до його початку. Згідно з планом необхідно було знайти нову роботу для всіх звільнених з шахт, крім осіб пенсійного віку;
- ◆ В Німеччині робітники старшого віку були готові на прийнятних умовах піти на скорочення, щоб молоді шахтарі продовжували працювати;
- ◆ Іспанський підхід полягав у тривалому фінансуванні досить витратного видобутку як засобу захисту існуючих робочих місць. Як і в інших європейських країнах ранній вихід на пенсію став важливим інструментом у зниженні негативного впливу закриття шахт на місцевий ринок праці. Для створення нових робочих місць була заснована компанія «SODECO». Вона також надала підтримку тим, хто вирішив зайнятися своєю підприємницькою справою;
- ◆ Нідерланди після закриття останньої шахти реалізують так звану програму «Від чорного до зеленого», послідовно позбавляючись від шахтних інфраструктур, ведучи на їх місці будівництво житлових і промислових будівель;

- ◆ У Польщі накопичений досвід масового залучення в сферу малого бізнесу шахтарів, звільнених у процесі реструктуризації вугільної галузі;
- ◆ У Великобританії масове скорочення зайнятості у зв'язку із закриттям шахт відбувалося в 1980-х і на початку 1990-х років. Спочатку урядом практично не приділялося уваги вирішенню проблеми зайнятості звільнених шахтарів. Пізніше уряд зайнявся проблемами колишніх вугледобувних районів, надавши довгострокову програму інвестування;
- ◆ У Німеччині, Польщі, Чехії, Румунії знайшли розв'язання складної економічної проблеми розвитку шахтарських регіонів – запровадження податкових та інших пільг для депресивних регіонів.

4.2 Альтернативи політики.

Для оцінки альтернатив необхідно враховувати наступні критерії та умови:

- 1) Критерій **бюджетних витрат** – альтернатива повинна враховувати обмежені ресурси держави в умовах війни та економічного спаду. Можливості підтримки вугільної галузі, реалізації програм реструктуризації людського капіталу за рахунок державного бюджету тривалий час будуть обмеженими;
- 2) Критерій **чистих вигід для цільової групи політики** – шахтарів та членів їхніх сімей. Враховуючи негативний попередній досвід реструктуризації та високий ризик соціальної деградації біля 20 тис. шахтарів у майбутньому, необхідно обирати заходи політики, які максимально задовольняють інтереси соціально-економічного добробуту та стабільності шахтарів і членів їхніх сімей. Інтереси та вигоди приватного сектору та інших стейкхолдерів повинні поступатися пріоритетністю;
- 3) Критерій **ефективності** програм реструктуризації та економіки державних вугледобувних підприємств. Йдеться про виконання умов економічної стійкості підприємств, обмежене використання дотацій, орієнтацію програм соціального захисту та сприяння зайнятості на максимальний соціальний розвиток та самостійність шахтарів при мінімальних державних видатках. Необхідно максимально враховувати тенденції енергетичного ринку, зокрема сталу

тенденцію до скорочення цін на вугілля, пріоритетність альтернативної енергетики та екологічної ефективності. Програми повинні спиратися на чіткі та вимірювані результати, детальні фінансово-бюджетні розрахунки. Доцільно максимально використовувати наявні ресурси галузі, зокрема активи підприємств, які підлягають ліквідації;

- 4) Критерій **політичної прийнятності та безконфліктності** передбачає прийняття таких рішень, які мінімізують соціальну напругу та політичні конфлікти і є погодженими із основними стейкхолдерами. Доцільно забезпечити широке партнерство та уповноваження міжнародних організацій, неурядового та прибуткового секторів, у процесі реструктуризації людського капіталу шахт;
- 5) Критерій **корупційної чутливості** передбачає прийняття рішень, які мінімізують корупційні ризики у процесі. Оскільки реструктуризація передбачає утилізацію активів шахт, значні соціальні витрати при звільненні, необхідно приймати рішення, які обмежують чи забезпечують належний контроль.

Для розгляду пропонують наступні альтернативи, які враховують попередній вітчизняний та міжнародний досвід здійснення політики соціального захисту та сприяння зайнятості шахтарів:

I. Орієнтація на **збереження робочих місць у вугільній галузі за рахунок державної підтримки**. Збереження чинної політики, яка характеризується значними видатками на підтримку рентабельності підприємств, тривалістю та обережністю процесу ліквідації/консервації/приватизації шахт із малопомітним процесом скорочення персоналу. Характерними є корупційні ризики управління майном шахт та регулювання ринку вугілля. При цьому рівень соціального захисту шахтарів, зокрема виплати у випадку звільнення, є достатньо низьким.

II. Застосування **пасивних інструментів соціального захисту та сприяння зайнятості, зокрема пріоритетне впровадження програм соціального захисту шахтарів разом із масовим закриттям шахт**. Йдеться про задоволення вимог профспілок про значне збільшення фінансової допомоги у випадку звільнення працездатних шахтарів, стимулювання раннього виходу на пенсію. При цьому спеціальні заходи стимулювання економічної активності звільнених шахтарів не використовуються.

III. **Активізація програм сприяння зайнятості**, зокрема перекваліфікації, професійного навчання, підтримки підприємницької діяльності,

стимулювання роботодавців до участі у програмах зайнятості звільнених шахтарів, використання активів шахт для створення робочих місць (індустріальні, аграрні парки, інвестиційні проекти тощо).

IV. **Змішана стратегія** збереження робочих місць у вугільній галузі на рентабельних підприємствах (Альтернатива I) разом з обмеженими заходами стимулювання виходу на пенсію (Альтернатива II) і поетапним стимулюванням ринку праці та підприємницької активності вивільнених шахтарів на основі сучасних послуг сприяння зайнятості (Альтернатива III). Реалізація такої стратегії передбачає прийняття програми реструктуризації людського капіталу, яка на початковому етапі протягом двох років використовує інструменти внутрішньої реструктуризації людського капіталу (переведення працівників на рентабельні підприємства, пенсійні програми), надалі акцент зміщується на зовнішню реструктуризацію або стимулювання зайнятості на відкритому ринку праці.

Оцінка та порівняння альтернатив подана в *Додатку 5*.

5. Пропонований підхід до вирішення проблеми.

Пропонується застосувати Альтернативу IV, яка передбачає розробку та впровадження програми реструктуризації людського капіталу (далі Програму), орієнтовану на збереження робочих місць у вугільній галузі, оскільки вона максимально відповідає всім зазначеним критеріям.

Пропонована Програма спирається на аналітичні дані проекту Стратегії реформування вугільної промисловості, про яку йшлося вище. Проект Стратегії дозволяє мінімізувати масштаб проблеми закриття шахт та звільнення працівників. Цільова група Програми реструктуризації людського капіталу становить **8 726** працівників вугільних підприємств. До реалізації програми залучаються **45 шахт**, включно з діючими, з яких **15 шахт** можуть збільшувати кількість працівників до 2020 року.

Програма реструктуризації розроблена на основі ефективної моделі, яка органічно поєднує різноманітні інструменти регулювання як внутрішнього ринку праці підприємств вугільної галузі, так і зовнішнього ринку праці. Модель орієнтована, в першу чергу, на задоволення критерію ефективності, а саме мінімізації витрат реструктуризації та допустимої максимізації соціальних вигід шахтарів. Відпрацювання моделі відбувалося в рамках проекту «Реструктуризація людського капіталу державних підприємств вугільної галузі» (далі – Проект), реалізованого за підтримки Посольства Великої Британії Центром моніторингу ринку праці ВАКУ.

Модель реструктуризації спирається на **інструменти внутрішньої реструктуризації**, яка передбачає здійснення заходів переведення працівників шахт, які знаходяться на стадії консервації/ліквідації, на діючі шахти, які можуть збільшувати чисельність працівників. Такі шахти визначені у Стратегії реформування вугільної галузі на основі економічного аналізу. Крім того, передбачене збільшення вільних робочих місць за рахунок помірною та добровільного звільнення працівників пенсійного віку. Цільову групу програм внутрішньої реструктуризації формують **6 714** працівників. Витатки за цими заходами становлять 69,3 млн. грн., з яких витатки державного бюджету складають 64,6 млн. грн. і спрямовуються на виплату одноразової допомоги пенсіонерам, які звільняються у зв'язку із закриттям шахт (див. Таблиця I).

Для 2012 шахтарів Львівської та Волинської областей, які не можуть бути переведені та вийти на пенсію за віком, передбачаються програми підтримки зайнятості на зовнішньому ринку праці (за межами підприємств галузі). Витатки за цими програмами становлять 649 млн. грн. і

спрямовуються на профорієнтацію на шахти, підтримку підприємництва вивільнених шахтарів, перекваліфікацію та перепідготовку із подальшим працевлаштуванням. Заплановані заходи зі створення робочих місць на базі недіючих шахт, активи яких можуть використовуватися для впровадження інвестиційних проектів та проектів індустріальних парків.

Модель реструктуризації враховує ризики відмови працівників від участі в заходах внутрішньої реструктуризації (переведення, вихід на пенсію). Такий ризик імовірний для 5 567 працівників, або 64 %. Для контролю цих ризиків використовуються зазначені вище програми підтримки зайнятості на зовнішньому ринку праці. Загальні видатки становлять 281 млн. грн. При цьому варто враховувати те, що настання ризику призводить до суттєвого збільшення видатків на 25 %. Для попередження ризиків також передбачені дві програми з видатками у 31 млн. грн.

Програма реструктуризації також передбачає розширення можливостей для працевлаштування шахтарів на зовнішньому ринку праці на основі прогнозування ринку праці методом опитування роботодавців. Видатки Мінекономрозвитку на прогнозування ринку праці методом телефонного опитування роботодавців становлять 250 тис. грн./4 регіони/рік.

Видатки проектного офісу та мобільних груп на прогнозування локальних ринків праці (опитування та формування бази даних роботодавців, які створюватимуть робочі місця для вивільнених працівників шахт) становлять 300 тис. грн./рік (75 тис. грн./регіон/рік).

Таблиця 1. Основні заходи/програми реструктуризації людського капіталу.

Заходи/програми	Усього осіб	Витрати, джерела витрат		
		Всього видатків	Державний бюджет	Програми донорської та міжнародної технічної допомоги, приватні інвестиції
Програми внутрішньої реструктуризації	6 714	69 318 977,5	64 618 977,5	4 700 000
Програми підтримки вивільнених осіб* (Львівська та Волинська область)	2 012	648 606 700	10 318 200	638 288 500

Усього за програмами (без програм контролю ризиків)	8 726	717 925 677****	74 937 177,5	642 988 500****
Програми попередження ризиків відмови шахтарів від участі у внутрішній реструктуризації	5 567 300** 39***	32 773 500	—	32 773 500
Програми контролю ризиків (попередження та реагування на ризики) відмови шахтарів від участі у внутрішній реструктуризації	—	280 928 400	31 337 400	249 591 000
Додаткові видатки у випадку настання ризику, грн.	—	248 154 900 (+88%)	31 337 400	216 817 500
Заходи прогнозування ринку праці у 4-х регіонах (550 тис. грн./рік)	—	2 750 000	1 250 000	1 500 000
Усього видатків за всіма програмами (у випадку настання ризиків)	—	1 001 604 077 (+25%)	107 524 577,5 (+29%)	894 079 500 (+24%)
Усього видатків за всіма програмами (без настання ризиків)	—	753 449 177****	76 187 177,5	677 262 000

* особи, які не можуть бути переведені і потребують підтримки зайнятості на зовнішньому ринку праці

** нові робочі місця

*** малі підприємства/підприємці

**** 552 млн., або 72 %, становлять прямі іноземні інвестиції у Волинській області. Інші видатки становлять **195 925 677** грн. без фінансування програм попередження ризиків.

***** без прямих іноземних інвестицій загальні видатки складають **228 699 177** грн. Позабюджетні витрати без прямих іноземних інвестицій – **120 988 500** грн., або **4 839 540 дол. США** (без урахування видатків на адміністрування проектів донорської та міжнародної технічної допомоги, які можуть скласти 967 908 тис. дол. США).

5.1. Заходи внутрішньої реструктуризації.

Інструментами реструктуризації внутрішнього ринку праці передбачається здійснення наступних заходів загалом по галузі (детальніше у *Таблиці 1.1*):

- ◆ Скорочення працюючих **2 954 пенсіонерів** із видатками на виплату одноразової допомоги в сумі **64 618 977,5 грн.** Найбільшу частку пенсіонерів (2 494, або 84,4 %) пропонується вивільнити у 2016/2017 роках: 2016 – 993, або 33,6 %; 2017 – 1 501, або 50,8 %. 450 пенсіонерів пропонується звільнити протягом наступних 3-х років. Відповідно, на 2016/2017 роки припадають найбільші видатки на одноразову допомогу – 54 776 982,5 грн.
- ◆ Переведення **3 760 працівників** із шахт на консервації/ліквідації на діючі шахти. Найбільший обсяг переведення передбачено на 2016 рік – 2 295, або 61 %, зважаючи на гостроту проблеми зайнятості на шахтах, які вже перебувають на стадії ліквідації. У 2017 році планується переведення 1 465 працівників. Проте такий розподіл потребує уточнення у процесі реалізації програми реструктуризації та Стратегії реформування вугільної галузі. Очевидно, що більшість із шахт, які можуть забезпечити переведення, планували поетапне створення нових робочих місць до 2020 року. Аналогічно, можуть затримуватися рішення та процедури переведення 9-ти шахт на консервацію/ліквідацію. У випадку настання ризику відставання процесу створення робочих місць від процесу вивільнення працівників доцільно підготуватися до використання інструментів тимчасової зайнятості, зокрема громадських робіт. Видатки на переведення становитимуть 4 700 000 грн.

Таблиця 1.1. Чисельність цільової групи та видатки на одноразову допомогу по 4-м областям, осіб / грн.

Шахти за категоріями	Всього осіб/ видатків	2016	2017	2018	2019	2020
1. Шахти, що передаються або знаходяться на стадії ліквідації 18/ – 4 326 осіб	325 осіб*	325 осіб*				
	6 080 759,6 грн.	6 080 759,6 грн.	–	–	–	–
2. Шахти, які готуються до консервації 5/- 2 314	849 осіб*		849 осіб*			
	17 821 613,7 грн.	–	17 821 613,7 грн.	–	–	–

3. Діючі шахти, на яких планується скорочувати персонал 7/- 990	1 222 особи*	384 особи*	378 осіб*	153 особи*	153 особи*	154 особи*
	25 560 079,2 грн.	7 783 372,8 грн.	7 934 711,4 грн.	3 264 591,6 грн.	3 272 486,4 грн.	3 304 917 грн.
	518 осіб**	324 особи**	194 особи**			
				—	—	—
4. Шахти, які збільшуватимуть кількість робочих місць 15/+3 450)	558 осіб*	284 особи*	274 особи*			
	11 508 069 грн.	5 756 452,8 грн.	5 751 616,2 грн.	—	—	—
	3 242**	1 971**	1 271**			
Усього видатків (одноразова допомога пенсіонерам), грн.	64 618 977,5	23 269 041,2	31 507 941,3	3 264 591,6.	3 272 486,4	3 304 917
Усього видатків на переведення, грн.	4 700 000	2 868 750	1 831 250			
Загальні видатки	69 318 977,5	26 137 791,2	33 339 191,3			
Усього пенсіонерів	2 954	993	1501	153	153	154
Усього осіб для переведення	3 760	2 295	1 465			

* пенсіонери, які підлягають звільненню

** працівники, які потребують переведення на діючі шахти. Точні видатки на переведення визначають на локальному рівні відповідно до потреб кожної родини.

Фінансування заходів внутрішньої реструктуризації здійснюється із Державного бюджету України для виплати одноразової допомоги пенсіонерам у випадку закриття шахт та з позабюджетних джерел для забезпечення переведення шахтарів на діючі шахти. Щодо виплат пенсіонерам очікується, що вивільнятимуться особи пенсійного віку із значним стажем роботи, щоб вимагати виплату допомоги в розмірі трьох середньомісячних заробітків працівника. Заходи переведення доцільно фінансувати в рамках проектів донорської чи міжнародної технічної допомоги з огляду на необхідність залучення фахівців, які матимуть автономний статус щодо органів влади та адміністрації шахт та можуть координувати залучення всіх заінтересованих сторін. Розподіл видатків представлений у Таблиці 1.2.

Таблиця 1.2. Фінансування заходів внутрішньої реструктуризації.

Заходи/програми	Усього осіб	Витрати, джерела витрат		
		Всього видатків	Державний бюджет	Програми донорської та міжнародної технічної допомоги, приватні інвестиції
Вивільнення працюючих пенсіонерів, осіб	2 954	64 618 977,5	64 618 977,5	–
Переведення працівників із шахт, які передаються на консервацію/ліквідацію, осіб	3 760	4 700 000	–	4 700 000
Усього за програмами	6 714	69 318 977,5	64 618 977,5	4 700 000

Для оцінки адекватності пропонованих обсягів фінансування у Вкладці 1 представлені розрахунки видатків на звільнення шахтарів у випадку збереження чинного порядку закриття шахт.

Вкладка 1.

Альтернатива 0: консервативний сценарій звільнення працівників без заходів реструктуризації

Видатки у випадку відмови від моделі реструктуризації

◆ **Видатки звільнення пенсіонерів (2 954 особи) – 64 618 977,5**

◆ **Видатки звільнення працівників, які можуть бути переведені (3 760 осіб – 2 середньомісячні заробітки у 2016 році – 6,75 тис. грн. = 13,5 особа; видатки служби зайнятості – середньомісячний заробіток протягом року – 6,75x12 = 81 тис. грн./особа): 50,76 млн. грн. + 304,56 млн. грн. = 304,61 млн. грн.**

◆ Видатки на працівників, які потребують підтримки на зовнішньому ринку праці (2012 осіб: видатки на одноразову допомогу – 27,162 млн. грн., служба зайнятості – 162,972 млн. грн. = 190 млн. грн.)

Усього за альтернативою 0 – 559,362 млн. грн.

Видатки за моделлю реструктуризації – 228 699 177 грн. (без контролю ризиків).

Економія – 330,66 млн. грн., або у 2,5 рази.

5.2. Заходи підтримки вивільнених працівників на зовнішньому ринку праці.

Серед цільової групи Програми реструктуризації є група з 2 012 працівників шахт, які не можуть бути переведені на діючі підприємства або вийти на пенсію за віком. Ця група ідентифікована тільки в Донецькій та Луганській області. Щодо неї передбачена реалізація 5-ти програм підтримки:

1. Профорієнтація безпосередньо на шахтах з метою мотивації до активної позиції на ринку праці, легального працевлаштування та підприємництва. Програму передбачено фінансувати за рахунок позабюджетних джерел з огляду на низький рівень охоплення незайнятого населення послугами державних центрів зайнятості (30%), потребу в індивідуальному підході з урахуванням соціально-психологічної специфіки шахтарів, високі ризики зайнятості в нелегальному та неформальному секторах економіки. Цільова група – 1 457 працівників шахт. Загальні видатки становлять 728,5 тис. грн.
2. Програма фінансово-кредитної підтримки шахтарів, які започаткують власну підприємницьку справу. Програма також фінансується із позабюджетних джерел з огляду на обмеженість бюджетних ресурсів. Цільова група становить 864 особи, які за результатами обстеження виявляють схильність до підприємництва. Видатки складають 108 млн. грн. Підтримка бізнес-планів передбачається як на умовах пільгового кредиту, так і на грантовій основі в залежності від рівня спроможності підприємця-початківця забезпечувати рентабельність бізнесу.
3. Програма консультативної підтримки та супроводу підприємців-початківців із числа вивільнених шахтарів передбачає залучення досвідчених консультантів та менторів, які забезпечать більш високі гарантії успішності підприємництва. Програма фінансується з позабюджетних джерел у сумі 7,5 млн. грн.
4. Програма професійної перепідготовки із подальшим працевлаштуванням на відкритому ринку праці орієнтована на 593 шахтаря, які мають мотивацію до зміни професії та не схильні до підприємництва. Видатки здійснюватимуться за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття в сумі 10,3 млн. грн. Виконання програми здійснюватиме Державна служба зайнятості.

5. Програма створення робочих місць для 555 вивільнених шахтарів у рамках інвестиційного проекту із використанням активів недіючої шахти. Уже визначений інвестор, який готовий інвестувати 18 млн. євро у виробництво добрив на базі шахти НВ № 1. Це левова частка бюджету програми – 72%.

Розподіл видатків за програмами представлений у Таблиці 2.

Таблиця 2. Заходи підтримки вивільнених працівників на зовнішньому ринку праці (Львівська та Волинська області).

Заходи/програми	Усього осіб	Витрати, джерела витрат		
		Усього видатків	Державний бюджет	Програми донорської та міжнародної технічної допомоги, приватні інвестиції
Програми профорієнтації на шахтах, осіб (не включені 555 осіб за програмою створення робочих місць)	1457	728 500	–	728 500
Програма фінансово-кредитної підтримки підприємництва вивільнених шахтарів, осіб	864	108 000 000	–	108 000 000
Програма консультативної підтримки та супроводу підприємців, осіб	864	7 560 000	–	7 560 000
Програми професійної перепідготовки з подальшим працевлаштуванням, осіб	593	10 318 200	10 318 200	–
Програма створення робочих місць: Інвестиційний проект	555	522 000 000		522 000 000
Усього за програмами підтримки на зовнішньому ринку праці	2 012	648 606 700	10 318 200	638 288 500

5.3. Програми контролю ризиків внутрішньої реструктуризації

Визначено дві групи програм контролю ризиків:

- 1) програми попередження ризиків відмови працівників шахт від участі у внутрішній реструктуризації: програма профорієнтації на шахтах та програма створення робочих місць на базі індустріальних парків, а також у рамках інвестиційних проектів. Видатки на ці програми на цьому етапі становлять 32,8 млн. грн. Проте після проектування індустріальних парків витрати можуть бути збільшені. Ці програми фінансуватимуться за рахунок позабюджетних джерел.
- 2) Програми реагування на ризики включають у себе програми, які передбачені для підтримки зайнятості працівників на зовнішньому ринку праці. Реалізація цих програм вимагає фінансування 281 млн. грн., що на 25% збільшує видатки за Програмою реструктуризації.

Таблиця 3. Заходи попередження та реагування на ризики відмови в участі у заходах внутрішньої реструктуризації.

Заходи/програми	Усього осіб	Витрати, джерела витрат		
		Усього видатків	Державний бюджет	Програми донорської та міжнародної технічної допомоги, приватні інвестиції
Програма профорієнтації на шахтах, осіб (обов'язкова для попередження ризиків)	5 547	2 773 500	–	2 773 500
Програма фінансово-кредитної підтримки підприємництва вивільнених шахтарів, осіб	1 663	207 875 000	–	207 875 000
Програма консультативної підтримки та супроводу підприємців, осіб	1 663	5 608 750	–	5 608 750
Програми професійної перепідготовки з подальшим працевлаштуванням, осіб	1801	31 337 400	31 337 400	–

Програма створення робочих місць: Інвестиційний проект у 4-х шахтарських містах Донецької області; Індустріальні парки (обов'язкова для попередження ризиків)	300 нових робочих місць 39 малих підприємств	30 000 000	–	30 000 000
Усього за програмами контролю ризиків	5 567 300 нових робочих місць 39 підприємств	280 928 400	31 337 400	249 591 000
Усього за програмами попередження ризику	5 567 300 нових робочих місць 39 підприємств	32 773 500	–	32 773 500
Додаткові видатки у випадку настання ризику, грн.		248 154 900 (+88%)	31 337 400	216 817 500

6. Що та ким має бути зроблено для вирішення проблеми? (Опис до імплементації пропонованого підходу).

Успішна реалізація політики можлива на основі спільних зусиль усіх стейкхолдерів. Відповідні можливості відкриває Рада з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації). Доцільно підсилити роль та ефективність Ради, прийняти рішення та:

- 1) Розширити сферу координації питань соціального захисту державних підприємств вугільної галузі на всі галузі економіки і утворити Раду з питань реструктуризації державних підприємств та соціального захисту їхніх працівників, підпорядкувавши її першому віцепрем'єр-міністру, а також передавши повноваження щодо координації діяльності Ради підрозділу Мінекономрозвитку, відповідальному за регулювання діяльності державних підприємств;
- 2) Передбачити повноваження Ради утворювати робочі координаційні органи, зокрема проектні офіси для застосування програмно-цільового методу, залучення додаткових ресурсів та здійснення постійної координації на нижчих рівнях управління;
- 3) Визначити повноваження Ради щодо погодження державних цільових програм та проектів міжнародно-технічної допомоги, спрямованих на виконання заходів із соціального захисту та сприяння зайнятості працівників;
- 4) Посилити спроможність та розширити повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема об'єднаних територіальних громад, щодо здійснення заходів сприяння зайнятості та соціального захисту працівників державних підприємств, які підлягають реструктуризації; заохочувати муніципальне співробітництво в цій сфері.

Власне, Рада повинна погодити та здійснювати основні заходи моніторингу та оцінки виконання Програми реструктуризації.

6.1. Інституційна основа Програми реструктуризації людського капіталу.

1. Інституційна основа внутрішніх інструментів реструктуризації (заходів переведення шахтарів та вивільнення пенсіонерів).

У ході реалізації Проекту реструктуризації людського капіталу була сформована інституційна основа для координації діяльності із захисту прав, представлення інтересів шахтарів в умовах реструктуризації – мобільні групи реструктуризації людського капіталу. Групи є незалежними, сформованими з урахуванням існуючого соціального партнерства і зосереджуються виключно на інтересах шахтарів, заходах із сприяння зайнятості та створення робочих місць. У рамках проекту мобільні групи формувались на основі тендеру, організованого проектним офісом.

Мобільні групи включають громадських активістів, представників профспілок, незалежних експертів, правників тощо. Реалізуючи заходи координації заінтересованих сторін, вони орієнтуються на узгодження інтересів та попередження конфліктів, здійснюючи систематичні консультації між роботодавцями, профспілками, органами влади та місцевого самоврядування різних рівнів. Нейтральний та безконфліктний характер мобільної групи формує відповідну довіру до її діяльності, в першу чергу, з боку шахтарів, відкриває можливості для залучення недержавних ресурсів для вирішення проблем реструктуризації. Мобільні групи, не належачи до органів влади, мають можливості для оперативного впровадження інноваційних підходів до роботи із шахтарями, гнучкого підходу до формування партнерської та ресурсної бази реструктуризації.

Мобільні групи для здійснення діяльності із супроводу шахтарів повинні мати відповідні повноваження та довіру з боку Міністерства енергетики, регіональних та місцевих органів державної влади, від яких очікується переважно доступ до первинних адміністративних даних, включення в порядок денний політики проблем та питань, які ідентифікуються членами мобільної групи.

Мобільні групи діють на основі меморандуму, який визначає їхні повноваження та порядок взаємодії з органами влади, місцевого самоврядування, керівництвом підприємств вугільної галузі, постачальниками послуг із сприяння зайнятості. Фінансування діяльності мобільної групи повинно здійснюватись із позабюджетних коштів, що забезпечує додаткові гарантії неупередженості.

Мобільні групи зосереджуються, в першу чергу, на процедурах переведення, які не можуть бути забезпечені в повній мірі адміністраціями підприємств та фахівцями Міненерговугілля, вимагають координації діяльності різних заінтересованих сторін.

Діяльність щодо переведення повинна включати наступні заходи:

- 1) Видання рішення про уповноваження мобільних груп у сфері переведення шахтарів, їх взаємодії з адміністраціями вугільних підприємств, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування;
- 2) Відповідно до зазначеного наказу здійснюється забезпечення доступу мобільних груп до всіх баз даних підприємств органів влади, які можуть стосуватися заходів реструктуризації. У свою чергу кожен член мобільної групи відповідно до угоди несе відповідальність згідно із законодавством щодо захисту персональних даних працівників шахт;
- 3) Формування та підтримання актуальної кадрової інформації для відображення в єдиній ІТ-системі, яка була створена проектним офісом у рамках Проекту реструктуризації людського капіталу;
- 4) Здійснення опитувань працівників щодо їхніх соціально-економічних та інших потреб, інтересів із відповідним відображенням даних у ІТ-системі, веденням справи кожного працівника;
- 5) Мобільні групи здійснюють представництво інтересів працівників у процесі переведення на нове робоче місце. Спільно із керівництвом підприємства, на яке здійснюється переведення, службами зайнятості, недержавними постачальниками послуг із сприяння зайнятості, місцевими органами влади та місцевого самоврядування вирішуються питання підвищення кваліфікації/перекваліфікації працівника (за потреби), перевезення майна, забезпечення житлом та доступом до соціальної інфраструктури в місці розташування підприємства, сприяння зайнятості членів родин переведеного працівника тощо.
- 6) Спільно із керівництвом підприємств та місцевими органами влади мобільні групи здійснюють заходи заохочення працюючих пенсіонерів до виходу на пенсію для звільнення вакансій для молодих працівників. Зважаючи на порівняно високий інтерес працівників шахт Донецької області до підприємницької діяльності, готуються спеціальні програми підтримки підприємництва вивільнених пенсіонерів.

6.2. Інституційна основа «зовнішніх» інструментів реструктуризації (програми підтримки підприємництва, перекваліфікації та працевлаштування, створення робочих місць).

Мобільні групи та проектний офіс реструктуризації на базі Міненерговугілля можуть забезпечити ефективну координацію програм підтримки вивільнених працівників на зовнішньому ринку праці, а також програм контролю ризиків. Проектний офіс приділятиме увагу переважно програмам створення робочих місць, зокрема проектуванню індустриальних парків та реалізації інвестиційних проектів на базі активів шахт, які закриваються.

Окрім ДСЗ, передбачається розширення можливостей у постачанні послуг сприяння зайнятості за рахунок недержавного сектору. На основі конкурсів передбачається залучення недержавних провайдерів послуг – підприємств та громадських організацій. Очікується, що саме вони зможуть успішно реалізувати програми підтримки підприємництва.

Використані джерела

1. Звіт за проектом «Реструктуризація людського капіталу державних підприємств вугільної галузі».
2. Маісурадзе М.Ю. «Розвиток інституціонального середовища промислового виробництва з урахуванням галузевої специфіки» (номер держ. реєстрації 0113U004371) / М.Ю. Маісурадзе, Наукова доповідь / Київ – 2015, – 37 с.
3. Шахти закриваються: тисячам людей пора шукати нову роботу. – <https://daily.rbc.ua/ukr/show/shahty-zakryvayutsya-tysyacham-lyudey-pora-1472757561.html>

Додаток 1

Тенденції зайнятості та ринку праці за даними Держстату

1. Скорочення зайнятого населення як несприятливий чинник політики реструктуризації людського капіталу.

Кількість зайнятого населення по Україні скоротилася майже на 20 %, або 3,96 млн. осіб, що передусім зумовлено неврахуванням у статистиці населення непідконтрольних Україні територій у 2015 році. При цьому частка зайнятого населення у структурі всього населення за 3 роки скоротилася на 3,6 %, до 16,4 млн. осіб.

Таблиця 1. Кількість зайнятого населення у віці 15–70 років.

1	2	3	4	5	6	7	8
Області	2015	%	2014	%	2013	%	Динаміка (колонки 3,7), %
Україна	16443,2	56,7	18 073,3	56,6	20404,1	60,3	- 3,6
Донецька	756,3	50,3	1 752,4	54,2	1968,1	60,3	- 10
Луганська	306,3	54,6	877,6	52	1011,7	59,4	- 6,6
Волинська	397,3	53,1	410,5	54,9	445,7	59,7	-3,3
Львівська	1042	55,5	1 038,2	55,3	1104,7	58,8	- 6,6

Тенденція до скорочення частки зайнятого населення в цільових регіонах

Донбас. За три роки частка зайнятого населення в **Донецькій області** скоротилася на **10 %** зі стійкою тенденцією до скорочення близько 5 % щорічно. При цьому національний показник перевищено на 6,4 %, або майже у 3 рази. У **Луганській області** скорочення склало 6,6 %, при цьому позитивна тенденція до зростання частки проявилась у 2014/2015 роках – 2,6%. Національний показник перевищено на 3 %, або майже у 2 рази. Відповідно, на Донбасі особливої уваги щодо заходів стимулювання зайнятості потребує, в першу чергу, Донецька область.

Західна Україна. За три роки чисельність зайнятого населення у **Львівській області** скоротилася на 62,7 тис. осіб, або на 5,7 %. Тенденція до скорочення не є сталою, і за період 2014/2015 відбулося незначне збільшення чисельності зайнятого населення. Частка зайнятого населення за три роки скоротилася на **3,3 %**, що нижче за національний показ-

ник на 0,3 % і доводить кращі умови зайнятості в області в порівнянні з іншими. У **Волинській області** чисельність зайнятого населення скоротилася на 48,4 тис. осіб, або на 11 %. Частка зайнятого населення скоротилася на 6,6 %, що, як і в Луганській області, вище за національний показник на 3 %, або у два рази. При цьому тенденція до скорочення не є стійкою, адже у 2014/2015 роках скорочення склало 1,8 % проти 5 % у 2013/2014. Відповідно, на Західній Україні Волинська область потребує найбільшої уваги з точки зору стимулювання зайнятості.

Висновок. Серед цільових регіонів, які потребують концентрації зусиль у вирішенні проблем зайнятості вивільнених шахтарів, варто відзначити передусім Волинську та Луганську області, де показники та тенденції зайнятості населення найгірші.

2. Безробіття як один із чинників скорочення зайнятого населення.

За три роки чисельність безробітного населення в Україні зросла на 78,2 тис. осіб, або на 5 %, і це без врахування осіб, які проживають на непідконтрольній території і не обліковуються з 2015 року. Частка безробітного населення зросла з 1,9 % до **9,1 %**.

Таблиця 2. Безробітне населення у віці 15–70 років.

1	2	3	4	5	6	7	8
Області	2015	%	2014	%	2013	%	Динаміка, %
Україна	1654,7	9,1	1 847,6	9,3	1576,5	7,2	+1,9
Донецька	121,4	13,8	216,4	11	165,6	7,8	+6
Луганська	56,4	15,6	112,7	11,4	66,3	6,2	+9,4
Волинська	43,1	9,8	44,9	9,9	37,9	7,8	+2
Львівська	92,7	8,2	97,2	8,6	84,3	7,1	+1,1

Джерело: за матеріалами <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Тенденція до зростання безробіття у цільових регіонах

Донбас. Частка безробітних (рівень безробіття) в **Донецькій області** за три роки зросла на **6 %**, при цьому тенденція до зростання є сталою із прискоренням зростання у 2014/2015 роках на 2,8 %. Таке значення перевищує національний показник на 4 %, або у 3 рази. В **Луганській області** зростання склало **9,4 %**, демонструючи сталу тенденцію щорічного зростання більше ніж на 4 %. При цьому національний показник перевищено майже у 5 разів.

Західна Україна. Чисельність безробітних у **Львівській області** зростає на 8,4 тис. осіб, або на 9 %, при цьому тенденція не є сталою, адже у 2014/2015 роках число безробітних скоротилося на 5 %. *Частка безробітних за три роки зростає на 1,1 % до 8,8 %, що на 0,8 % нижче за національний показник зростання безробіття.* У 2014/2015 роках рівень безробіття скоротився на 0,4%, що може свідчити про початок відновлення ринку праці. У **Волинській області** чисельність безробітних за три роки зростає на 5,2 тис., або на 13 %. У 2014/2015 роках позначилася тенденція до незначного зменшення числа безробітних. *Частка безробітних зростає на 2 %, до 9,6 %, що практично відповідає національному показнику.*

Висновок: На Західній Україні з 2015 року позначилася тенденція відновлення докризових показників зайнятості та ринку праці. У 2015 році рівень безробіття у Львівській області становив 8,2 %, Волинській – 9,8 %. За три роки рівень безробіття зріс у середньому на 2 %, що відповідає національній тенденції. Відповідно, для вивільнених шахтарів відкритий ринок праці може пропонувати кращі можливості зайнятості, ніж у інших регіонах. Заходи зі створення нових робочих місць не є нагальними.

Навпаки, на Донбасі ринок праці постійно скорочується, і безробіття демонструє сталі показники зростання на 3–4 % щорічно. У 2015 році рівень безробіття в Донецькій області становив 13,8 %, Луганській – 15,6 %. Така ситуація свідчить про надзвичайно обмежені можливості ринку праці забезпечувати зайнятість вивільнених шахтарів та необхідність активних стимулюючих заходів зі створення нових робочих місць.

3. Проблема диспропорції попиту та пропозиції на ринку праці у 2015 році.

У 2015 році загострилася проблема навантаження зареєстрованих безробітних на відкриті вакансії на ринку праці. Попит відстає від пропозиції у 18 разів. Особливо гостра ситуація склалася в Луганській області, де на 10 вільних робочих місць припадає 1400 безробітних. Дещо краща, але складна ситуація в Донецькій області, де навантаження складає майже 600 осіб.

Це означає, що звільнення шахтаря становить для нього колосальний соціальний ризик безробіття. Програма реструктуризації людського капіталу повинна орієнтуватись на ті інструменти зайнятості, які не передбачають вихід працівника на відкритий ринок праці. Йдеться про інструменти внутрішньої реструктуризації.

Таблиця 3. Попит та пропозиція на ринку праці цільових регіонів у 2015 році.

Область	Кількість зареєстрованих безробітних, тис. осіб	Потреба роботодавців у працівниках для заміщення вільних робочих місць (вакантних посад), тис. осіб	Навантаження зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць (вакантних посад), осіб
Україна	490,8	25,9	189
Донецька	21,2	0,4	597
Луганська	9,9	0,1	1400
Волинська	11,7	0,8	150
Львівська	23,9	1,5	158

4. Проблема охоплення службою зайнятості безробітного населення у 2015 році, спроможності державної служби зайнятості сприяти працевлаштуванню зареєстрованих безробітних.

Іншою суттєвою проблемою для вивільнених шахтарів стає низька спроможність служб зайнятості надавати послуги зі сприяння зайнятості, зокрема працевлаштування. Служби зайнятості спроможні забезпечити працевлаштування в середньому для 30 % зареєстрованих безробітних.

Така проблема вимагає застосовувати інші ресурси сприяння зайнятості, зокрема недержавні провайдери послуг, а також активізацію взаємодії із роботодавцями на ринку праці для кращої ідентифікації вільних робочих місць.

Таблиця 4. Працевлаштування зареєстрованих безробітних у 2015 році.

Область	Кількість громадян, які мали статус безробітного упродовж звітного періоду – усього, тис. осіб	З них працевлаштовані	
		тис. осіб	у % до кількості громадян, які мали статус безробітного упродовж звітного періоду
Україна	1435,2	444,7	31,0
Донецька	72,0	17,7	24,5
Луганська	36,4	8,8	24,2
Волинська	36,5	12,5	34,4
Львівська	74,7	23,7	31,7

Таблиця 5. Зареєстроване безробіття за регіонами у 2015 році.

Регіон	Середньомісячна кількість безробітних, зареєстрованих у державній службі зайнятості, тис. осіб	У % до безробітних працездатного віку (за методологією МОП)
Україна	461,1	27,9
Донецька	22,5	18,5
Луганська	9,7	17,3
Волинська	11,5	26,7
Львівська	23,2	25,0

Додаток 2

Нормативи вартості робочого місця

Наказ Держбуду від 19 липня 2002 року № 13 «Про затвердження Нормативів вартості створення одного робочого місця у різних галузях економіки»	
В цінах 2002 [*] у порядку найвищої вартості робочих місць можна виділити наступні:	
Електроенергетика – виробництво електроенергії тепловими електростанціями – міні-ТЕЦ на шахтному метані	233,15 тис. грн.
Хлібопекарське та кондитерське (м'які борошняні вироби) виробництво: – при новому будівництві – при реконструкції, технічному переоснащенні підприємств	215,0 тис. грн. 74,6 тис. грн.
Хімічна промисловість	197,3 тис. грн.
Агропромисловий комплекс – підприємства птахівничої промисловості (м'ясного напрямку продуктивності)	152 тис. грн.
Автомобільний транспорт – автотранспортні підприємства зі змішаних <i>вантажно-пасажирських перевезень</i>	146,25 тис. грн.
Автомобільний транспорт – автотранспортні підприємства з вантажних перевезень	135,43 тис. грн.
Промисловість будівельних матеріалів – підприємства з виробництва нерудних матеріалів	120 тис. грн.
Борошномельне виробництво: – при новому будівництві – при реконструкції, технічному переоснащенні підприємств	101,7 тис. грн. 60,1 тис. грн.
Макаронне виробництво: – при новому будівництві – при реконструкції, технічному переоснащенні підприємств	100,9 тис. грн. 55,7 тис. грн.
Вугільна промисловість – виробництво вугільних та інших брикетів	92,25 тис. грн.
Легка промисловість	74,55 тис. грн.
Освіта, наука, культура	70,7 тис. грн.
Металургійна і гірничодобувна промисловість	70,2 тис. грн.
Вугільна галузь – підземні роботи	61,9 тис. грн.
Машинобудування	59,7 тис. грн.
Промисловість будівельних матеріалів – реконструкція і технічне переоснащення підприємств із виробництва керамічних стінових матеріалів (керамічної цегли)	56,2 тис. грн.
Виробництво біомінеральних добрив на основі бурого вугілля	49,2 тис. грн.
Деревообробна промисловість	43,0 тис. грн.

Торгівля, громадське харчування та побутове обслуговування населення (капітальні будівлі)	26,7 тис. грн.
Торгівля, громадське харчування та побутове обслуговування населення (будівлі павільйонного типу)	11,8 тис. грн.
<p>Примітка: Для орієнтовної (з врахуванням зміни курсу валют) оцінки поточної вартості робочого місця в показниках 2016 року можна застосувати коефіцієнт 5 (курс долар/гривня, 2002 рік – 1/5,3, 2016 рік – 1/26,5)</p>	

СКЛАД

Ради з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації)

- (1) Віце-прем'єр-міністр України відповідно до функціональних повноважень, голова Ради
- (2) Міністр соціальної політики, заступник голови Ради
- (3) Міністр енергетики та вугільної промисловості
- (4) Міністр економічного розвитку і торгівлі
- (5) Міністр фінансів
- (6) Міністр охорони здоров'я
- (7) Міністр інфраструктури
- (8) Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства
- (9) Міністр освіти і науки
- (10) Міністр внутрішніх справ
- (11) Міністр екології та природних ресурсів
- (12) Голова Державної реєстраційної служби
- (13) Голова Державної служби зайнятості (Центрального апарату)
- (14) Представник Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань (за згодою)
- (15) Голова Профспілки працівників вугільної промисловості України (за згодою)
- (16) Голова Незалежної профспілки гірників України (за згодою)
- (17) Голова Донецької обласної держадміністрації
- (18) Голова Луганської обласної держадміністрації
- (19) Голова Львівської обласної держадміністрації
- (20) Голова Волинської обласної держадміністрації
- (21) Голова Кіровоградської обласної держадміністрації
- (22) Представники Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (за згодою)
- (23) Представники асоціації агенцій регіонального розвитку (за згодою)
- (24) Представник Українського Фонду підтримки підприємництва (за згодою)

- (25) Координатор Координаційного центру забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України (за згодою)
- (26) Директор департаменту вугільно-промислового та торфодобувного комплексу, секретар Ради

Основними завданнями Ради є:

- 1) підготовка пропозицій щодо:
 - визначення засад і стратегічних напрямів функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації);
 - удосконалення законодавства в частині створення та забезпечення функціонування зазначеної системи соціальної підтримки;
 - запобігання виникненню негативних соціально-економічних наслідків, пов'язаних з ліквідацією (консервацією) вугледобувних та вуглепереробних підприємств;
- 2) сприяння:
 - забезпеченню координації діяльності центральних органів виконавчої влади з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації), які належать до компетенції Ради;
 - врахуванню громадської думки під час підготовки рішень Кабінету Міністрів України з питань функціонування зазначеної системи соціальної підтримки;
 - в наданні підтримки працівникам підприємств вугільної галузі, членам їхніх сімей та населенню територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації);
 - збереженню висококваліфікованих кадрів у вугільній галузі та їхньому професійному розвитку, зниженню рівня соціального напруження серед населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації), а також працевлаштуванню працівників гірничих професій різних вікових категорій;

в отриманні працівниками підприємств вугільної галузі допомоги у працевлаштуванні, соціальних виплат, а також наданні передбачених законом пільг і гарантій;

підвищенню рівня зайнятості населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації);

відтворенню соціальної інфраструктури шахтарських міст, створенню умов для підтримки малого та середнього бізнесу, розвитку центрів соціальної підтримки;

- 3) проведення аналізу проектів державних цільових програм та програм регіонального розвитку з питань функціонування системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації).

Додаток 4

Плани зі скорочення/збільшення чисельності працівників шахт відповідно до проекту Стратегії реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки

Таблиця 1. Шахти, які збільшують чисельність працівників.

№	Назва	2015	2020	Приріст
1	Стаханова	3 586	3 926	+340
2	Мельникова	2 131	2 362	+231
3	Південнодонбаська №3	3 083	3 886	+803
4	Дзержинського	1 367	1 585	+218
5	Курахівська	1 371	1 446	+75
6	Капустіна	1 044	1 211	+167
7	Бужанська	1 031	1 039	+8
8	Центральна	703	824	+121
9	Гірська	1 600	1 802	+202
10	Степова	1 708	1 871	+163
	Всього			+2328

Таблиця 2. Шахти, на яких планується скорочення персоналу.

№	Назва	2015	2020	зменшення
1	Південнодонбаська №1	3 166	2 895	-271
2	Росія	2 500	2 411	-89
3	Карбоніт	1 308	1 273	-36
4	Відродження	1 471	1 329	-142
5	Новгородівська	3 182	3 069	-113
6	Україна	1 728	1 642	-86
7	Торецька	3 238	1 033	-2 205
8	Червоноградська	1 363	1 272	-91
9	Лісова	1 339	1 221	-118
10	Краснолиманська	4 319	4 200	-119
11	НВ №10	396	200	-196
12	Великомостівська	1 166	1 104	-62
Консервація				
13	Димитрова	771	250	-521
14	Новодружеська	546	250	-296
15	Привольнянська	752	250	-502
16	Золоте	854	250	-604
17	Тошківська	834	250	-584

Ліквідація				
18	Зарічна	179	0	-179
19	Межирічанська	1 521	0	-1 521
20	Північна	840	0	-840
21	НВ №9	808	0	-808
	Всього			-9384

Оцінка альтернатив вирішення проблеми соціального захисту та сприяння зайнятості вивільнених шахтарів

Альтернативи	I. Орієнтація на збереження робочих місць у вугільній галузі за рахунок державної підтримки. Збереження чинної політики, яка характеризується значними видатками та підтримкою рентабельності підприємств, тривалістю та обережністю процесу ліквідації/консервації/приватизації шахт із малопомітним процесом скорочення персоналу. Характерними є корупційні ризики управління майном шахт та регулювання ринку вугілля. При цьому рівень соціального захисту шахтарів, зокрема виплати у випадку звільнення, є достатньо низькими.	II. Застосування пасивних інструментів соціального захисту та сприяння зайнятості, зокрема пріоритетне впровадження програм соціального захисту шахтарів разом із масовим закриттям шахт. Йдеться про задоволення вимог профспілок про значне збільшення фінансової допомоги у випадку звільнення працевдатних шахтарів, стимулювання раннього виходу на пенсію. При цьому спеціальні заходи стимулювання економічної активності звільнених шахтарів не використовуються.	III. Активізація програм сприяння зайнятості та створення робочих місць, зокрема перекваліфікації, професійного навчання, підтримки підприємницької діяльності, стимулювання роботодавців до участі у програмах зайнятості звільнених шахтарів, використання активних вивільнених шахтарів на ос- нові сучасних послуг сприяння зайнятості (Альтернатива III). Реалізація такої стратегії передбачає прийняття програми реструктуризації людського капіталу, яка на початковому етапі протягом двох років використовує інструменти внутрішньої реструктуризації людського капіталу (переведення працівників на рентабельні підприємства, пенсійні програми), надалі акцент зміщується на зовнішню реструктуризацію або стимулювання зайнятості на відкритому ринку праці.	IV. Змішана стратегія збереження робочих місць у вугільній галузі на рентабельних підприємствах (Альтернатива I) разом з обмеженими заходами стимулюванням виходу на пенсію (Альтернатива II) і поетапним стимулюванням ринку праці та підприємницької активності вивільнених шахтарів на ос- нові сучасних послуг сприяння зайнятості (Альтернатива III). Реалізація такої стратегії передбачає прийняття програми реструктуризації людського капіталу, яка на початковому етапі протягом двох років використовує інструменти внутрішньої реструктуризації людського капіталу (переведення працівників на рентабельні підприємства, пенсійні програми), надалі акцент зміщується на зовнішню реструктуризацію або стимулювання зайнятості на відкритому ринку праці.
<p>Критерії</p> <p>Вага чи важливість критерію визначається максимальним балом оцінки альтернативи.</p> <p>«1» – найменше задоволення критерію,</p> <p>«5» – найбільше.</p>				

Критерій бюджетних витрат (від 1 до 5 балів)	<p>4</p> <p>Видатки на соціальний захист є невисокими за незначного скорочення персоналу. У 2015 році – 14,8 тис. грн. / 1 особу, всього – майже 4,3 млн. грн. на рік на 288 осіб. Але при цьому значні кошти витрачаються на дотації галузі та ліквідаційні роботи.</p>	<p>3</p> <p>У випадку збереження рентабельних шахт та необхідності звільнення майже 9 тис. шахтарів видатки на соціальний захист орієнтовно становитимуть майже 560 млн. грн.</p>	<p>3</p> <p>За найнижчими нормативними оцінками вартості створення робочого місця (майже 500 тис. грн.) видатки для 9 тис. осіб становитимуть 500 млн. грн.</p>	<p>4</p> <p>Видатки програми реструктуризації людського капіталу без врахування видатків контролю ризиків – майже 300 млн. грн.</p>
Критерій чистих вигід для цільової групи політики (від 1 до 5 балів)	<p>2</p> <p>За чинної системи працівники шахт, які закриваються, часто вимушені звільнятися за власним бажанням і отримують незначні виплати у випадку звільнення. Політика сприяння зайнятості в шахтарських регіонах не дозволяє продовжити прибуткову економічну активність, що веде до поступової соціальної деградації шахтарських родин. Інтереси галузі переважають над соціальними інтересами працівників.</p>	<p>2</p> <p>Подібно до Альтернативи 1. Крім того, не враховуються інтереси працездатних осіб, які мають намір продовжити економічну активність і розраховують на належну підтримку з боку держави.</p>	<p>4</p> <p>Нові робочі місця із високою зарплатою гарантують високий рівень добробуту. Недоліком є тривалість часу їх створення. Не враховуються інтереси працівників, які прагнуть залишитися працювати у вугільній галузі.</p>	<p>5</p> <p>Враховано інтереси всіх категорій працівників, які можуть бути вивільнені із передбаченням належних соціальних гарантій та гарантій зайнятості.</p>

Критерій ефективності програм реструктуризації та економіки державних вугледобувних підприємств. (від 1 до 5 балів)	1 Значні витрати на дотації галузі, зокрема покриття зборгованості по зарплаті за мінімальних видатків на соціальний захист та сприяння зайнятості вивільнених шахтарів.	2 При значних видатках на соціальний захист ігноруються питання гарантії зайнятості та сталого доходу домогосподарств вивільнених шахтарів. Високий ризик тривалого безробіття та неформальної зайнятості.	3 Високі соціальні гарантії доходів за значних видатків на створення робочих місць	5 Високі гарантії збереження робочих місць у вугільній галузі, створення нових мінімальних потреб перекваліфікації. Враховується чинник економічної стійкості підприємств. Усі показники ефективності програми кількісно визначені.
Критерій політичної прийнятності та безконфліктності (від 1 до 5 балів)	1 Постійна конфліктна ситуація, яка не задовольняє жодну із сторін стейкхолдерів. Тривала практика політичних спекуляцій на шахтарському питанні.	3 Не задовольняє вимогам профспілок щодо гарантії зайнятості вивільнених шахтарів. Не відповідає інтересам уряду з огляду на високі бюджетні витрати.	4 Не сприймається стейкхолдерами як належна гарантія соціального захисту. Проте потреба у стимулюванні зайнятості визнається всіма.	4 Враховує інтереси більшості стейкхолдерів, проте вимагає активного залучення міжнародної підтримки, що потребує узгодження інтересів з міжнародними організаціями та донорами.
Критерій корупційної чутливості (від 1 до 4 балів)	1 Найвищі корупційні ризики у процесі ліквідації шахт та звільнення.	3 Можливі корупційні ризики при визначенні розмірів допомоги та права на неї. Потребує уваги та контролю власне, процедура призначення допомоги.	2 Високі корупційні ризики під час визначення інвесторів, розподілу видатків на створення робочих місць та програми сприяння зайнятості.	4 Точні програмні показники та інституційна основа програми забезпечують належний контроль за можливими корупційними ризиками. Проте ігнорувати корупційні ризики заходів створення робочих місць та внутрішньої реструктуризації не доцільно.
Підсумковий бал	9	13	16	18

