



# ► Координация работы служб занятости и социальных служб: страны Европы<sup>1</sup>

Апрель 2022

## Ключевые моменты

Партнерское взаимодействие для более согласованного и скоординированного предоставления услуг в области обеспечения занятости и социальной защиты может быть разным – от простого эпизодического сотрудничества на основе неформальных договоренностей до создания единой организационной структуры, предполагающей объединение ресурсов и совместное использование помещений, а в некоторых случаях речь может идти и о полном слиянии организаций. Единой «верной» методики перестройки системы государственных услуг не существует: скорее можно говорить о трех ее основных компонентах:

► Сопровождение клиентов: Основная составляющая сопровождения – разработка индивидуального плана поддержки, основанного на оценке ситуации клиента. Вслед за этим необходимо заключить интеграционное соглашение, в котором устанавливаются взаимные обязательства сторон и определяется, на какую поддержку

может рассчитывать человек, ищущий работу, и какие действия ожидаются от него или от нее в обмен на эту поддержку.

- Многоканальный подход: в повседневной работе все чаще используется онлайн-обслуживание, дополняющее, заменяющее или интегрирующее личные обращения; а по мере развития информационных технологий к нему все больше прибегают и для выполнения более сложных функций и транзакций, в том числе для отслеживания реинтеграции клиентов.
- Единый контактный центр (SPOC): должен получать от гражданина необходимую информацию при первом контакте, чтобы затем по мере необходимости направлять его в соответствующую службу за специализированной помощью; при этом в тех службах, куда клиент будет направлен, ему (ей) уже не придется каждый раз заново предоставлять одни и те же данные.

В 2021 году в Армении началась масштабная реформа с целью интеграции служб занятости и социальных служб в единое ведомство. Она была предпринята в соответствии с принятыми в 2020 году поправками к Закону о социальной поддержке и к подписанному министром труда и социальных вопросов в марте 2021 года постановлению, утверждавшему Положение о единой социальной службе. В процессе реформы, направленной на создание единого государственного ведомства, которое будет заниматься как вопросами занятости, так

и социальными услугами, вводятся в действие новые организационные рамки. В ходе этой работы возник целый ряд вопросов, касающихся областей, где требуется усиление межведомственной координации, а также путей достижения надлежащего баланса между помощью в трудоустройстве и социальной поддержкой, в целях обеспечения комплексных услуг высокого качества различным уязвимым группам населения. Министерство труда и социальных вопросов обратилось за технической поддержкой к МОТ. На первом этапе речь идет об

<sup>1</sup> Настоящая аналитическая записка была представлена 27 июля 2021 года участникам семинара, организованного в рамках программы сотрудничества между Группой технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии и Арменией «Комплексные меры политики в области занятости и социальной защиты в контексте усилий по смягчению и устранению последствий кризиса COVID-19 при поддержке социального диалога». В данном документе, подготовленном международным экспертом Иммом Даверном (Eamonn Davern), дается обзор реформ, проведенных в ряде стран Европы, и освещаются разные подходы к вопросам, имеющим первоочередное значение для создания в Армении единой государственной службы занятости и социального обеспечения.

использовании международного опыта, изучении того, как вопросы, имеющие первоочередное значение для реформы в Армении, решались в других странах. В настоящей аналитической записке, подготовленной международным экспертом Имоном Даверном (Eamon Davern), дается обзор реформ, проведенных в ряде стран Европы. Этот документ наряду с тематическим страновым исследованием по Франции был представлен на обсуждение участникам семинара, прошедшего в июле 2021 года под председательством заместителя министра труда и социальных вопросов Рубена Саргсяна (Ruben Sargsyan) и первого заместителя руководителя Единой социальной службы Лилит Седракян (Lilit Sedrakyan). Кроме того, работа включает заключительный раздел о том, как усиление координации между службами занятости и социальной защиты может способствовать переходу к формальной экономике. Раздел является выдержкой из пособия МОТ «Распространение социального обеспечения на работников неформальной экономики. Выводы из международного опыта» (2021 год). И наконец, подготовка записки – часть программы технического сотрудничества между Группой технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии и Арменией, озаглавленной «Комплексные меры политики в области занятости и социальной защиты в контексте усилий по смягчению и устранению последствий кризиса COVID-19 при поддержке социального диалога». Ее координаторы – специалист по социальной защите Ясмينا Папа (Jasmina Papa) и главный технический советник Рамиро Пизарро (Ramiro Pizarro). В рамках программы организуются занятия для работников служб социальной защиты и занятости по изучению международных трудовых норм, проводятся тематические страновые исследования, разрабатываются технические рекомендации по оперативным вопросам, связанным с межведомственной координацией, и руководящие принципы программ поддержки доходов – от страхования по безработице до общественных работ.

## 1. Введение

Развитие информационных технологий, использование больших данных, внедрение искусственного интеллекта – все это приводит к серьезным сбоям в работе рынков труда в разных странах. Структурные перемены в сфере труда, связанные с существенным прогрессом в области автоматизации и компьютеризации, – движущая сила 4-й промышленной революции. Требования к профессиональным навыкам меняются – некоторые из них становятся лишними, уступая место новым, и в результате несоответствия спроса и предложения перед многими странами возникает двойная проблема: нехватка квалифицированных кадров сочетается с укоренившейся структурной долгосрочной безрабо-

тицей. В результате пандемии COVID-19 многие существовавшие и прежде тенденции стали развиваться ускоренным образом, и для государственных ведомств еще более насущной стала необходимость повышения эффективности служб занятости и социальной защиты, которые уже подвергались серьезному испытанию в период после мирового финансового кризиса 2007 года. Последствия кризиса 2007 года и пандемии COVID-19, а также текущая реорганизация создают повышенный риск маргинализации уязвимых категорий граждан. Это говорит о необходимости более тесного согласования политики в области занятости и социальной защиты и внедрения более эффективных систем предоставления услуг в целях смягчения потенциальных неблагоприятных последствий социального и экономического плана и противодействия им.

Единой «верной» методики перестройки системы государственных услуг не существует: скорее можно говорить о нескольких общих тенденциях в решении общих проблем, таких как рост информированности и ожиданий граждан, бюджетные ограничения, мировая конкуренция, в свете которой эффективность государственного сектора считается важнейшим фактором оценки инвестиционных решений.

Для решения этих проблем государственные ведомства все активнее внедряют модели предоставления услуг, ориентированных на клиента/гражданина, то есть таких, при которых все решения – от выработки стратегии до планирования обслуживания и оперативной деятельности – определяются интересами потребителя. Чтобы обеспечить более эффективное обслуживание, все чаще прибегают к идее службы «одного окна». Задача при этом состоит в том, чтобы граждане могли получать необходимую информацию и услуги через единый контактный центр. Правительства, берущие на вооружение такую методику, стремятся тем самым сократить время оказания услуг, повысить уровень взаимодействия с гражданами, получающими услуги, сделать услуги более гибкими в плане соответствия потребностям граждан, сделать обслуживание более эффективным экономически, а главное – обеспечить бесперебойное комплексное обслуживание населения, при котором в идеале граждане всегда получают то, что им нужно.

Сотрудничество между государственными службами занятости и их основными партнерами в целях оказания совместных или единых услуг открывает для клиентов хорошие перспективы получения специализированной поддержки в преодолении препятствий к трудоустройству. Приступая к созданию единой службы, первым делом следует определиться с масштабами программы и договориться о том, какие именно услуги она должна охватывать. Руководствоваться при этом необходимо, насколько это возможно, проведенным

анализом потребностей получателей услуг. Целый ряд услуг можно объединить в программу, в которой будут сочетаться активные и пассивные меры политики на рынке труда, включая консультации по трудоустройству и развитию карьеры, предоставление рекомендаций по имеющимся социальным льготам и пособиям, рассмотрение заявок на такие льготы и пособия, консультации по вопросам поддержки в решении социальных проблем, в том числе связанных со здоровьем.

## 2. Сопровождение клиентов: индивидуальное комплексное обслуживание

Ассоциация сопровождения клиентов США (The United States Case Management Society) определяет сопровождение клиентов при оказании государственных услуг как «совместный процесс оценки, планирования, содействия, разъяснения имеющихся возможностей и услуг, отвечающих потребностям клиента, с использованием средств коммуникации и доступных ресурсов в целях достижения качественных и экономически эффективных результатов» (2007 год).

Сопровождение клиентов – наиболее эффективный способ обеспечить их социальную и трудовую интеграцию. Задача любой государственной службы занятости – выводить людей на официальный рынок труда, каким бы труднодоступным для них он ни выглядел. В этой связи и применяется сопровождение как средство повысить профессиональную пригодность людей к активной занятости (автор отмечает, что лишь немногие страны рассматривают субсидируемую занятость как приемлемую цель в более долгосрочном плане).

Основная составляющая сопровождения – разработка индивидуального плана поддержки, основанного на оценке ситуации клиента. Вслед за этим необходимо заключить интеграционное соглашение, в котором устанавливаются взаимные обязательства сторон и определяется, на какую поддержку может рассчитывать человек, ищущий работу, и какие действия ожидаются от него или от нее в обмен на эту поддержку. В соглашении должны быть указаны периодичность и характер отчетности, необходимой для отслеживания процесса интеграции. Сотрудник, отвечающий за сопровождение, должен иметь представление обо всем спектре возможностей поддержки клиента. Это позволит как следить за существенной информацией, необходимой для работы с заявкой на получение помощи, так и направлять соответствующие запросы в организации, где при необходимости человеку могут оказать специализированную поддержку в преодолении препятствий, снижающих его шансы на трудоустройство. Таким образом, независимо от организационной структуры, при

эффективном сопровождении уже в ходе начальной оценки потребностей клиента формируется точное представление о его (ее) ситуации. Порядок дальнейших действий, которые следует предпринять, должен быть указан в плане содействия интеграции.

Чтобы обеспечить успешную первичную ориентацию, сотрудник, отвечающий за сопровождение, должен иметь представление обо всей структуре (или экосистеме) поддержки, особенно об имеющемся диапазоне вспомогательных служб, об их взаимосвязи и взаимозависимости. Эффективная поддержка индивидуальных клиентов зависит, таким образом, от двух факторов. Общая информационная система, в которую для формирования единого мнения потребителей могут вводить информацию все службы поддержки, а в идеале и сами клиенты, и общий контроль за ходом реинтеграции – вот главные инструменты, с помощью которых достигается согласованность обслуживания. По возможности общую ответственность за сопровождение должна нести одна организация, обеспечивающая согласованное предоставление различных вспомогательных услуг.

Кроме того, сопровождение подразумевает систематическое профилирование (составление характеристик) потребителей. Это общепризнанная процедура, цель которой – выявление людей, ищущих работу, и их распределение по различным категориям, в зависимости от которого могут быть определены доступные для них меры по содействию трудоустройству.

Существует целый ряд методик профилирования, которыми пользуются службы поддержки, прежде всего государственные службы занятости. Кэмпбелл (2017 год) выделяет три основные методики, отмечая, что многие государственные службы занятости используют смешанные варианты.

Методика, основанная на индивидуальном подходе социальных работников к каждому случаю (индивидуальное профилирование).

Методика, основанная на нормах (активные меры на рынке труда в отношении соискателей работы определяются в зависимости от их индивидуальных особенностей – возраста, гендерной принадлежности, происхождения, длительности периода безработицы).

Профилирование с использованием данных административного и статистического характера.

Профилирование дает ряд преимуществ. Оно помогает выявить среди людей, ищущих работу, тех, кто больше других рискует надолго остаться без работы, и тем самым предпринять своевременные и целенаправленные меры, чтобы сократить периоды их простоя. Действуя в отношении таких клиентов целевым образом, социальные работники смогут сократить невозвратные издержки, связанные с неоправданными действи-

ями, другие расходы и рабочую нагрузку. Если главная цель профилирования – оценка шансов соискателя на получение работы, необходимо иметь под рукой широкий спектр возможных вариантов поддержки, в том числе подходящих активных мер на рынке труда, чтобы соискатель мог получить поддержку, соответствующую его характеристике.

Хотя термины «профилирование» и «сегментация» нередко используются как синонимы, между ними есть разница. Ле Блан (2019 год) определяет сегментацию клиентской базы как «способ разбить потребителей по группам на основе определенных общих характеристик. Таким образом могут быть выявлены различия демографического (например, по возрасту или полу), социально-экономического или поведенческого характера, которые могут быть полезны для организации». Некоторое количество потребительских сегментов может быть определено путем сбора базовой информации, включая демографические характеристики, сведения о предыдущем трудоустройстве и получении социальной помощи, о поведении в процессе поиска работы, о наличии иждивенцев или инвалидности, о миграционном статусе. Такая информация может использоваться при определении категорий работников, которые потенциально либо способны позаботиться о себе сами, либо нуждаются в содействии социальных работников или в интенсивной поддержке со стороны специализированных организаций, работающих в партнерстве с государственной службой занятости.

### 3. Многоканальный подход: единые системы обслуживания

Чтобы справиться с растущим спросом в условиях жесткой нехватки бюджетных средств, службам поддержки необходимо определить наиболее эффективный способ обслуживания клиентов. Многие государственные службы занятости придерживаются стратегии, при которой обслуживаются прежде всего те, кто больше других нуждается в поддержке, а тем, кто способен позаботиться о себе самостоятельно, предоставляются для этого эффективные инструменты. Один из способов добиться этого – применение мультиканального подхода. Он позволяет обеспечить людям более гибкие и доступные услуги – например, наладив круглосуточное онлайн-обслуживание. Чтобы внедрение многоканального подхода принесло успех, необходимо иметь в виду три основных фактора: уровень и качество доступа к Интернету, степень использования Интернета основной массой получателей услуг, уровень владения компьютерными навыками, необходимыми для пользования новым ресурсом, среди основных групп клиентов.

Разрабатывая стратегию, основанную на многоканальном подходе, использующие его организации должны

решить, какие услуги, кому и по каким каналам будут предоставляться:

- Услуги предлагаются по всем каналам – граждане сами выбирают, каким из них воспользоваться. Возможно, на начальной стадии это необходимо, но в долгосрочном плане может оказаться неэффективным и затруднит целевое направление ресурсов.
- Замена: один канал заменяет другой, поскольку считается более эффективным применительно к определенной задаче или группе, исходя из того, что клиенты хотят и могут пользоваться тем каналом, который больше подходит к их конкретной ситуации.
- Дополнение: у каждого из каналов есть свои особенности, за счет которых он подходит для предоставления определенных услуг или для обслуживания определенных категорий клиентов; исходя из этого, государственные услуги могут оказываться через наиболее подходящий канал.
- Объединение: все услуги предлагаются по всем каналам, но в их структуре учитываются преимущества и недостатки каждого из них. Все каналы интегрированы в единую систему обслуживания и органично связаны друг с другом, что позволяет без проблем направлять пользователей на наиболее подходящий.

Традиционно самыми подходящими для работы в наиболее сложных ситуациях и с наиболее нуждающимися соискателями работы считались каналы, предполагающие личный контакт, хотя в условиях пандемии COVID-19 ситуация в этом плане изменилась. В повседневной работе все чаще используется онлайн-обслуживание, а по мере развития информационных технологий к нему все больше прибегают и для выполнения более сложных функций и транзакций, в том числе для отслеживания реинтеграции клиентов. Для общения с клиентами все чаще используются социальные сети – особенно для установления связи с новыми категориями потребителей, такими как молодые люди, которые не учатся, не работают и не проходят профессиональной подготовки, и это может давать множительный эффект. Социальные сети могут также служить эффективным средством, помогающим находить работу и высококвалифицированным специалистам.

Чтобы убедить клиентов использовать расширенные единые системы обслуживания, организациям, которые этим занимаются, необходимо в информационно-разъяснительной работе придерживаться методов, наиболее подходящих для определенных категорий клиентов. Таких методов может быть множество, а нередко требуется и сочетание разных подходов. Коммуникации могут осуществляться с помощью Интернета (через сайты и социальные сети), кампаний в печатных и электронных СМИ и по телевидению, через работо-

дателей (которым рекомендуется принимать на работу участников программ профессиональной ориентации и подготовки), посреднические организации (которые занимаются проблемами приоритетных категорий безработных, поддерживают и (или) представляют их), а также в процессе работы с населением на местах (в торговых центрах, по месту жительства и т.д.).

Разработка эффективной единой информационно-технической инфраструктуры может дать ряд преимуществ, способствующих комплексному обслуживанию. Особенно важно то, что это позволяет поставщикам услуг получать более точное представление об эффективности служб поддержки, в том числе путем оценки клиентских обращений в различные ведомства, обеспечивающие данные, используемые при разработке, и ведущие учет показателей удовлетворенности клиентов. Это, в свою очередь, может способствовать формированию банка информации, который послужит подспорьем в принятии решений и управлении службами поддержки – как в плане текущей поддержки клиентов, так и при планировании стратегического развития программ интеграции.

Для успешного внедрения комплексных информационных систем службам необходимо иметь самые разнообразные данные о тех, кого они обслуживают. Всесторонний анализ обширной клиентской базы позволяет решать значимые для заинтересованных сторон вопросы и служит основой для диалога о приоритетных направлениях объединения услуг. Необходимое условие определения приоритетных групп и задач – наличие достаточного объема данных для содержательного анализа результатов, особенно применительно к наиболее уязвимым категориям.

Степень интеграции данных может варьировать от индивидуальной увязки выборочных данных при решении конкретных вопросов до создания в рамках штатных рабочих процессов сложных комплексных систем, объединяющих базы данных различных организаций-партнеров и обеспечивающих четкость в ведении отчетности и системность в принятии решений. Такой комплексный сбор данных также позволяет вводить для граждан уникальные идентификаторы, способные служить для клиентов унифицированными ключами доступа к широкому спектру оказываемых услуг. Заинтересованные партнеры смогут за счет этого совместно вести в едином формате дела общих клиентов, что будет способствовать дальнейшему росту эффективности служб поддержки в интересах как поставщиков, так и потребителей услуг.

## 4. Единый контактный центр: как в Европейском Союзе занимаются проблемой длительной безработицы

Прежде чем приступать к составлению концепции комплексного обслуживания, необходимо проанализировать то, с какими препятствиями к получению информации о рынке труда сталкивается ищущий работу потенциальный клиент комплексной службы поддержки. Вслед за этим следует проанализировать, насколько рассматриваемые услуги сочетаются с действующей системой трудоустройства и друг с другом. Наконец, важнейшая задача – разобраться в институциональных условиях. Это необходимо, чтобы понять, в какой степени существующие административные и юридические рамки способствуют интеграции, и определить необходимые для внедрения различных моделей интеграции изменения организационно-территориального характера.

В 2016 году Европейская Комиссия определила четыре варианта сочетания услуг:

Чтобы получить услугу Б, клиенту сначала надо получить (или попытаться получить) услугу А.

Услуга А более эффективна, если предоставляется вместе с услугой Б.

Чтобы услуга А была эффективной, ее поставщикам необходимо знать, что и когда клиент делает для получения (или получает от) услуги Б (и наоборот).

Предоставление услуг А и Б требует схожих навыков, опыта и (или) инфраструктуры.

Определившись в принципе, какие услуги следует объединить, необходимо принять решение о степени их интеграции. В этом плане возможны весьма разные варианты. Характер и вид интеграции определяются рядом факторов, прежде всего организационными и политическими отношениями между потенциальными партнерами, уже существующими организационными трудностями и наличием политической воли и ресурсов для их преодоления.

В Рекомендации ЕС по вопросам длительной безработицы говорится о необходимости создавать для клиентов единые контактные центры. Такой центр должен получать от гражданина необходимую информацию при первом контакте, чтобы затем по мере надобности направлять его в соответствующую службу за специализированной помощью; при этом в тех службах, куда клиент будет направлен, ему (ей) уже не придется каждый раз заново предоставлять одни и те же данные. В идеале от клиента требуется лишь один раз предоставить определенные личные данные. Это поможет из-

бегать нестыковок между различными поставщиками услуг, объединенными в рамках одного центра, и позволит им совместно заниматься делом того или иного клиента.

В перечень ведомств, которые могут быть представлены в рамках такого центра, входят:

- ▶ государственная служба занятости;
- ▶ поставщики социальных услуг;
- ▶ государственные органы власти;
- ▶ учреждения образования и профессиональной подготовки;
- ▶ единые центры занятости (государственные службы занятости и органы, назначающие пособия);
- ▶ муниципальные органы;
- ▶ частные службы занятости;
- ▶ НПО;
- ▶ объединения организаций.

Европейский пример показывает, что в основу работы единых контактных центров могут быть положены различные модели сотрудничества, адаптированные к конкретным условиям той или иной страны, в частности к возможностям и уровню компетенции служб, совместно занимающихся предоставлением услуг. Данная модель демонстрирует также, насколько важно, чтобы одна из организаций взяла на себя руководящую и координирующую роль в обеспечении более тесной интеграции.

Минимальный уровень интеграции активных и пассивных мер политики на рынке труда обеспечит предоставление услуг, при котором безработные клиенты будут направляться на регистрацию в государственную службу занятости, а полученная от них при этом в едином контактном центре информация будет передаваться и в другие службы – с соблюдением правил защиты данных. Необходимо также иметь механизм для сведения воедино информации о клиентах путем бесперебойной и надежной передачи их досье во все организации поддержки, задействованные в создании единой службы. Поставщики услуг должны также делиться друг с другом информацией о наличии вакансий, возможностях в плане профессиональной подготовки и других услугах, предоставляемых клиентам. Предполагается также, что заинтересованные партнеры возьмут на себя обязательство заключить между собой соглашения о сотрудничестве с тем, чтобы обеспечить более тесное согласование и координацию действий. В них должно предусматриваться налаживание более эффективного сотрудничества между организациями, особенно в том, что касается передачи данных, и совместная организация подготовки в области сопровождения клиентов.

При среднем уровне интеграции служб предполагается, что партнеры не просто предоставляют все минимальные услуги, но и придают им более комплексный

характер. Речь идет, в частности, о назначении специального социального работника, отвечающего за весь процесс интеграции клиента, и о том, чтобы партнеры по предоставлению услуг имели при условии соблюдения правовых положений совместный доступ к досье клиента. Необходимо также проводить углубленный индивидуальный анализ перспектив трудоустройства клиента. Предполагается, что организации-партнеры будут работать над решением общих задач, в том числе связанных с трудоустройством и интеграцией клиента, и разрабатывать такие системы помощи в трудоустройстве, при которых имеющиеся вакансии резервируются за теми, кто направлен из единого контактного центра. Достичь такого уровня интеграции можно за счет долгосрочного межведомственного сотрудничества, участники которого готовы взять на себя определенные бюджетные и технические обязательства.

При высоком уровне интеграции служб партнеры (при условии соблюдения правовых положений) открывают соответствующим службам полный доступ к единым досье клиентов. Клиентам предлагается активное сопровождение, причем на каждого консультанта должно приходиться не более 100 клиентов. Работодатели, желающие нанимать людей, длительное время не имевших работы, могут воспользоваться службой «одного окна». Участники партнерства получают полный доступ к субсидиям на трудоустройство и возможность заключать с работодателями договоры о найме людей, длительное время не имевших работы, а также оказывать содействие в их назначении на должности. Такой высокий уровень интеграции требует более широких возможностей, которые обеспечиваются за счет создания официальных межведомственных органов, занимающихся вопросами взаимодействия и координации. Партнеры согласуют между собой нормативные требования, в том числе целевые показатели в области трудоустройства и другие значимые показатели эффективности, входящие в системы оценки результатов, принятые во всех организациях-участниках. Организации-партнеры согласуют также нормы сопровождения клиентов, договариваются как минимум о некотором объединении бюджетных ресурсов, а за тем, как работает система единого обслуживания, следит совет управляющих, в который входят представители всех организаций.

Создание единой службы – всегда сложный процесс, имеющий разные последствия для различных заинтересованных организаций, участвующих в столь тесном сотрудничестве. Крайне важно проследить, чтобы в числе прочих результатов такого объединения было улучшение показателей профильной деятельности каждой из организаций, а также расширение перспектив социальной и трудовой интеграции отдельных клиентов. Задача контроля, особенно на ранних стадиях, – выявление любых нежелательных «компромиссов», таких

как улучшение показателей занятости за счет снижения эффективности программ социальной помощи и помощи безработным или роста уровня бедности.

Примеры успешного создания единых служб показывают, что этот процесс требует времени и что даже наиболее продуманные схемы операционных моделей нуждаются в корректировке исходя из практического опыта. Поэтому планы такой работы должны предусматривать возможность «обучения на собственном опыте» и исходить из того, что в процессе налаживания стабильной оперативной деятельности придется идти на эксперименты и проводить корректировку, что требует определенных издержек.

Эффективная координация работы разных служб может существенно расширить перспективы клиентов, находящихся в неблагоприятном положении, особенно тех, чья интеграция на рынке труда выглядит наиболее затруднительной. В 2015 и 2016 годах аналитики Европейской комиссии выделили три фактора, способствующие длительной безработице и бездействию: недостаточность мер поддержки в трудоустройстве, неравномерный и несогласованный характер оказания услуг, плохо продуманные меры поддержки в трудоустройстве. В свою очередь, Европейская сеть по вопросам социальной политики определила ряд важных моментов, способствующих эффективному решению проблемы длительной безработицы. Среди них особо выделены необходимые меры в сфере предложения, адекватный уровень пособий, эффективные социальные службы и продуманные активные меры политики на рынке труда.

Эффективная координация служб занятости, социальной помощи и поддержки необходима для согласованных комплексных действий, обеспечивающих оказание индивидуализированной поддержки, в которой многие люди, долгое время остающиеся без работы, нуждаются для решения множества проблем.

## 5. Пути реформ – уроки, извлеченные из различных национальных подходов

Можно рассмотреть последовательный, поэтапный подход к развитию партнерских отношений с государственными службами занятости с «нулевой отметки» – начиная с полной фрагментации и рассогласованности политики в сфере занятости и социальной защиты. При наиболее ограниченном сотрудничестве осуществлялось лишь разовое взаимодействие, как правило, для удовлетворения конкретных потребностей, возникавших в периоды кризисов и затруднений, в случае более регулярного и устойчивого сотрудничества оно могло охватывать обмен информацией о клиентах и услугах.

Партнерское взаимодействие для более согласованного и скоординированного предоставления услуг в области обеспечения занятости и социальной защиты может быть разным – от простого эпизодического сотрудничества на основе неформальных договоренностей до создания единой организационной структуры, предполагающей объединение ресурсов и совместное использование помещений, а в некоторых случаях речь может идти и о полном слиянии организаций. Важным фактором, который учитывается при определении уровня стремления к более тесному сотрудничеству, является общая эффективность государственных служб занятости и потенциальных партнеров. Если управление политикой в сфере занятости и социальной защиты на данный момент отличается слабостью, рекомендуется начинать с менее амбициозных целей, чем в тех случаях, когда более тесное сотрудничество в области предоставления услуг развивается между сильными организациями. Степень интеграции будет зависеть от отношений между поставщиками услуг, а также от характера и степени институциональных ограничений. Особенно актуальное значение имеют существующая правовая обстановка (т.е. являются ли организации, такие как государственные службы занятости, составной частью головного министерства или самостоятельных правительственных учреждений?), организационные цели, управленческие структуры, организационная иерархия, уровни управления, географический охват, степени самостоятельности и совместимость информационно-технологических систем.

Отношения между государственными службами занятости и другими партнерами могут быть неформальными или формальными, и в последнем случае они регулируются различными соглашениями, включая такие как меморандумы о понимании и договоры субподряда. Там, где требуется специализированное участие, например, использование знаний и опыта НПО для содействия интеграции клиентов из уязвимых групп, более предпочтительными могут оказаться формальные договоры, способствующие и обеспечивающие открытость и гласность в том, что касается объема услуг и требований к качеству.

Необходимым условием продуктивного межведомственного сотрудничества являются эффективные механизмы управления партнерствами, позволяющие улучшать оказание услуг. При установлении партнерских отношений в ходе обсуждений должны учитываться точки зрения всех потенциальных партнерских организаций. Это необходимо для определения возможностей создания общего механизма контроля и объединения источников финансирования. Важно также определить схожие и общие цели и возможность их пересмотра для повышения стратегической согласованности действий. Схожие цели и возможность их пересмотра для повышения стратегической согласован-

ности действий также дают преимущество. Сходные степени независимости, географического распространения и охвата, а также сходные и (или) совместимые информационно-технологические системы – все это дополнительные положительные моменты. И наоборот, если услуги несхожие, их сложнее интегрировать.

В определенных обстоятельствах преимущество может заключаться в том, что местное партнерство возглавляет не государственная служба занятости, а какая-то другая заинтересованная организация, например, муниципальные органы. Выбор ведущего учреждения может зависеть от ряда факторов, в том числе от действующих институциональных механизмов, местного потенциала, состояния пунктов оказания услуг, а также существующей и потенциальной степени координации с другими учреждениями.

Для осуществления реформ, направленных на создание единой службы, существуют разные пути. В аналитических трудах, использовавшихся при проведении реформ в Европейском Союзе, описывается «всеохватывающая модель»<sup>2</sup> (первый путь) и вторая модель институционализированного сотрудничества (второй путь).

Первый путь охватывает различные направления деятельности для расширения рамок сопровождения клиентов и ведения их дел. Он основан на законодательных нормах (как это предлагается для Армении), которые предусматривают институциональные изменения. Такой подход для поддержки усилий по созданию единой службы с участием государственной службы занятости и поставщиков социальных услуг был принят в ряде стран, включая Германию, Данию, Ирландию, Испанию (Страну Басков), Норвегию, Соединенное Королевство и Финляндию.

Второй путь заложен в уже существующей институциональной основе и предполагает значительную свободу действий на местном уровне при разработке и предоставлении услуг. Он принят в Австрии, Бельгии, Польше, Румынии и Швейцарии.

Важно отметить, что на практике эти модели не являются взаимоисключающими и реформы в некоторых странах, таких как Словения, в значительной степени отражают влияние обоих подходов. Идеальной модели, подходящей для всех стран, не существует, и процесс интеграции представляет собой непрерывную последовательность событий, определяемую специфическими условиями конкретной страны.

Исследованные конкретные примеры свидетельствуют если не о необходимости, то о желательности политического консенсуса. Объединение ранее отдельных системы социальной помощи и системы поддержки безработных в рамках реформы Хартца в Германии было частью более обширной реформы социального обеспечения, нацеленной, в частности, на сокращение длительной безработицы. В Ирландии программа «Пути к труду», в рамках которой внедряется служба «одного окна» (Intreo), объединяющая государственные службы занятости и органы социального обеспечения, задумывалась с целью сократить социальное иждивенчество и установить более тесную связь между получением пособий и активными мерами на рынке труда, требующими от получателей пособий сотрудничества и участия в усилиях по их трудоустройству. В Норвегии интеграция услуг, предоставляемых государственной службой занятости, с услугами по оформлению пособий и социальному обеспечению в результате создания новой Службы по вопросам труда и социального обеспечения (NAV) имела своей целью выявление сильных сторон в плане административной эффективности, а также сокращение числа получателей социальных пособий за счет более комплексной индивидуальной поддержки.

Финляндия с ее программой LAFOS, возможно, демонстрирует наиболее яркий пример самой широкой интеграции льгот и пособий, в том числе услуг государственных служб занятости и других услуг социальной поддержки (например, здравоохранение, жилищная поддержка) с участием государственных, частных и неправительственных организаций. Важно отметить, что степень интеграции услуг, предоставляемых в рамках модели LAFOS, в значительной степени зависела от внушительного размера инвестиций в модернизацию систем информационно-технологического обеспечения. Это позволило начать выполнять существенную часть работы с клиентами при поддержке информационно-технологических систем, что стало возможным благодаря их совместимости, позволяющей налаживать тесное межведомственное сотрудничество. Различные организации и структуры объединяются с целью обеспечить эффективное и комфортное обслуживание граждан, при этом ключевым побуждающим фактором является взаимодействие, а не институциональная реформа. Не все попытки добиться более полного объединения органов административного управления, чтобы обеспечить единую степень интеграции на местном уровне, оказывались успешными. В Германии центры занятости также оказывают комплекс услуг широкого спектра.

2 Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market – success factors and reform pathways. June 2018. EFTHEIA, Budapest Institute and ICON Institut. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.



В Ирландии, Соединенном Королевстве и Франции системы пособий были оптимизированы в рамках формирования служб «одного окна», причем в единый комплекс услуг вошли и выплата пособий, и услуги, предоставляемые государственными службами занятости. Это обеспечило как индивидуальную поддержку, в большей степени ориентированную на клиента, так и механизм усиления требований относительно трудоустройства. Необходимо отметить, что в большинстве случаев, особенно в Германии и Соединенном Королевстве, интеграция происходила постепенно, как часть долгосрочного процесса реформ, а не как следствие «большого взрыва» в политике.

Несмотря на различие механизмов, существующих в отдельных странах, важная роль государственных служб занятости остается общим лейтмотивом, отражая актуальность совершенствования и укрепления систем содействия трудоустройству. Одним из решающих факторов планирования является вертикальное разделение ответственности за реализацию политики на рынке труда. Во многих странах эта ответственность разделена между национальными, региональными и муниципальными органами власти. Независимо от внутреннего административного деления ключевую роль в комплексном предоставлении услуг обычно играют государственные службы занятости, возглавляя партнерство, как в Дании, или являясь его наиболее значимым участником, как в Норвегии, Финляндии и Германии. Редкими примерами стран, которые в настоящее время планируют дальнейшую интеграцию услуг при второстепенной роли государственных служб занятости, являются Румыния и Словения. Необходимо отметить, что более амбициозные модели интеграции, такие как «Ассоциированное сотрудничество» в Швеции, предполагающие объединение муниципальной социальной работы, социального страхования, политики в области занятости и политики в области здравоохранения, оказались успешными благодаря общей прочности национальных учреждений социального обеспечения.

Прежде чем приступать к реализации реформы, направленной на интеграцию услуг, необходимо определить степень, т.е. фактическую форму этой интеграции. На основе европейского опыта можно выделить модели комплексного предоставления услуг двух общих категорий. В одном случае предполагается физическое объединение услуг в многофункциональных центрах, как, например, в Германии, Дании, Ирландии, Испании (Стране Басков), Норвегии и Соединенном Королевстве. В альтернативном случае предполагается создание сетей, как в Швеции и Финляндии. Преимущество последней методики может заключаться в том, что изменять институциональные условия не требуется, но заинтересованные стороны при этом могут объединять ресурсы для удовлетворения потребностей конкретных приоритетных целевых групп.

Благодаря росту цифровизации возрастают возможности для виртуальной интеграции. Это может стать эффективным способом подключения граждан к услугам при отсутствии инфраструктуры местных отделений и, таким образом, оказаться особенно полезным для улучшения обслуживания изолированных сообществ, особенно в сельской местности. Данная технология получила успешное распространение в Эстонии.

При разработке и реализации программы интеграции важнейшую роль играют механизмы управления, которые будут зависеть от законодательной базы, степени централизации контроля (местной автономии) и механизмов финансового контроля. Ключевое решение заключается в выборе наиболее предпочтительного варианта между централизованным контролем, как в Ирландии, и большей местной автономией, как в Германии, Норвегии и Финляндии. Интересный подход, получивший название «децентрализованная централизация», существует в Дании. В соответствии с этим подходом центральное правительство возмещает муниципальным органам (в ведении которых находятся государственные службы занятости) затраты на трудоустройство безработных, но при этом перекладывает расходы на те муниципальные органы, у которых клиенты остаются без работы в течение длительного времени. Таким образом обеспечивается сочетание автономии с механизмами централизованного контроля (управления).

Разные страны применяют различные подходы к управлению интегрированными услугами. Возможно и совместное управление, как в Норвегии, и единоличное, как в Дании и Ирландии. При планировании реформ, направленных на интеграцию услуг, решение о порядке внутреннего управления имеет крайне важное значение. В модели единоличного управления то, на кого возлагается основная ответственность, обычно отражает и подчеркивает, какое направление в комплексе услуг является приоритетным. В качестве примера можно привести реформы в целях интеграции услуг в Словении, где во главу угла были поставлены отделы социального обеспечения. А в Испании (Стране Басков), наоборот, интеграционные процессы возглавила государственная служба занятости. Примечательными примерами модели единоличного управления служат Ирландия и Соединенное Королевство, где приоритетом политики стало трудоустройство получателей социальных пособий с помощью подхода «работа прежде всего».

В странах, стремящихся продвигать более широкую модель интеграции услуг в сфере занятости и социального обеспечения, например, в Финляндии и Норвегии, обычно чаще используется совместное управление. В особенности важно учитывать то, в какой степени внедрение системы с сильным акцентом и на обеспечение занятости, и на социальные аспекты зависит от

ресурсов, а именно от наличия необходимых информационных технологий и, в частности, достаточного количества подготовленных сотрудников, компетентных в вопросах межведомственного сотрудничества и способных оказывать индивидуальную поддержку клиентам при небольшой рабочей нагрузке.

## 6. Расширение социального обеспечения и содействие переходу в формальную экономику: двуединый подход МОТ<sup>3</sup>

Успешные примеры распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики заостряют внимание на двух широких стратегических подходах. Во многих странах распространение социального обеспечения на более широкие группы населения осуществлялось в соответствии с подходом, который можно охарактеризовать как «расширение социальной защиты посредством формализации», при этом основное внимание сосредоточивалось на существующих механизмах социальной защиты (как правило, социальное страхование, а также, до некоторой степени, взаимные фонды (общества взаимопомощи) и другие виды микрострахования на базе местных общин). При таком подходе приоритет обычно отдается конкретным группам работников, которые уже близки к формальной экономике и обладают определенными возможностями по уплате взносов, благодаря чему их относительно не трудно охватить механизмами социальной защиты по месту работы. Во многих случаях стратегия расширения включает не только изменение законодательства, но и принятие мер по устранению административных препятствий для уплаты взносов путем упрощения административных процедур и адаптации ставок взносов и пакетов пособий. В качестве примеров можно привести следующее: включение домашних работников в программы страхования по материнству и безработице (ЮАР); создание взаимных фондов или обществ взаимопомощи по родам деятельности или секторам (Сенегал); упрощение процессов регистрации и сбора налогов и взносов с помощью введения системы единого налогового платежа (Аргентина, Уругвай); включение самозанятых работников в программы социального страхования (Алжир).

В других странах распространение социальной защиты на более широкие группы населения осуществ-

лялось путем масштабного расширения систем социальной защиты ненакопительного типа с целью охвата ранее неохваченных категорий населения независимо от их статуса занятости, причем делалось это в основном за счет государственных доходов, полученных от налогообложения, доходов от добычи полезных ископаемых и внешних субсидий. Такой подход можно охарактеризовать как «расширение социальной защиты независимо от статуса». В его основе – предположение о том, что инвестиции в людей, осуществляемые посредством социальной защиты, делают здравоохранение и образование более доступными для работников, дают им дополнительные гарантии дохода и позволяют брать на себя больший риск, тем самым повышая производительность и способствуя формализации трудовых отношений в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В качестве примеров можно привести внедрение и расширение программ социальных денежных выплат детям и семьям (Бразилия, Мексика, Монголия), лицам с ограниченными возможностями (ЮАР) и пожилым (социальные пенсии в Лесото, Маврикии, Намибии, Непале, Тимор-Лесте, ЮАР), а также расширение национальных служб здравоохранения.

Оба подхода к расширению социальной защиты не исключают друг друга, а во многом могут быть и взаимодополняющими. Действительно, многие из стран, успешно обеспечивших у себя расширение охвата, сочетают оба подхода в комплексных двуединых стратегиях социальной защиты, которые следуют принципу всеобщей защиты и при этом учитывают возможности различных категорий населения в плане уплаты взносов. Универсального решения, подходящего для всех случаев, не существует, и на самом деле страны сочетают два подхода, чтобы распространять социальную защиту на ранее не охваченных работников, при этом постепенно обеспечивая более высокий уровень защиты для максимально возможного числа людей и способствуя их переходу из неформальной в формальную экономику.

Оба стратегических направления способствуют переходу от неформальной к формальной экономике. Первое направление призвано делать это напрямую, обеспечивая повышение уровня формальной занятости, улучшение экономических показателей и увеличение фискального пространства. Второе направление подразумевает сосредоточение усилий на расширении охвата независимо от статуса занятости, что, возможно, и не принесет немедленных результатов в плане формализации экономики, но может способствовать

3 ILO, Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience (2021), <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-en/index.htm>.

этому в долгосрочной перспективе за счет улучшения доступа к здравоохранению, образованию и гарантированному доходу с положительным эффектом для развития человеческого потенциала и производительности. Содействие переходу от неформальной к формальной экономике имеет важное значение не только для обеспечения всеобщего доступа к адекватной и устойчивой социальной защите. Это также способствует расширению налоговой базы и образованию дополнительного фискального пространства, необходимого для проведения справедливой и эффективной государственной политики.

При разработке стратегий расширения охвата социальной защиты важно позаботиться о наличии эффективных стимулов к формализации трудовых отношений и не допустить возникновения сдерживающих факторов, способных затруднить переход к формальной экономике. Для того чтобы обеспечить надлежащий охват и сохранить эффективные стимулы к формализации, необходима хорошая координация между различны-

ми элементами системы социальной защиты. Кроме того, для стимулирования перехода от неформальной к формальной экономике как среди экономических единиц, так и среди работников, а также для обеспечения финансовой устойчивости и справедливости систем социальной защиты и государственных бюджетов необходима скоординированность с другими политическими мерами, например, с политикой в области занятости, с макроэкономической и налогово-бюджетной политикой и с мерами по поддержке жизнеспособных предприятий. Адекватный размер пособий и достаточный уровень распределения и перераспределения рисков можно обеспечить с помощью ступенчатого подхода, который предусматривает повышение качества социальных пособий (более высокий размер пособий, их более комплексный характер) по мере увеличения объемов взносов и степени формализации экономики при одновременном обеспечении базового уровня социального обеспечения для всех.

#### Контакты

Группа технической поддержки  
по вопросам достойного  
труда и Бюро МОТ для стран  
Восточной Европы  
и Центральной Азии

ул. Петровка 15, оф. 23,  
107031, Москва,  
Российская Федерация  
тел.: +7 495 933 08 10  
факс: +7 495 933 08 20  
E: moscow@ilo.org

Для получения полной информации  
посетите наш веб-сайт:  
[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).