

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Научные труды № 154Р

Мисихина С.Г.

**Социальная поддержка уязвимых групп
населения**

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2011**

УДК 364.3(100)(066)
ББК 60.9я54

М65 Мисихина, Светлана Геннадьевна

Социальная поддержка уязвимых групп населения / Мисихина С.Г. – М. : Издательство Института Гайдара, 2011. – 92 с. : ил. – (Научные труды / Издательство Института эконом. политики им. Е.Т. Гайдара; № 154Р). – ISBN 978-5-93255-327-5.

Агентство СІР РГБ

В исследовании предпринята попытка сравнить опыт стран ОЭСР и России по таким направлениям социальной поддержки уязвимых групп населения, как вовлечение неработающих трудоспособных граждан в занятость и социальная помощь. Ключевым выводом работы стал тезис о том, что для эффективной реализации программы вовлечения неработающих трудоспособных в занятость в России необходимы адекватное финансирование программы, наличие необходимого числа вакансий, индивидуальное сопровождение процесса вовлечения безработного в занятость и использование аутсорсинга и оплаты по результатам при оказании услуг неработающим трудоспособным гражданам.

S.Misikhina

The Social Support for the Vulnerable Population Groups

The study attempted to compare an experience of OECD countries and Russia in providing of social support to the vulnerable population groups such as activation policies and social assistance. One of key research findings was the theme that the effective functioning of activation policies in Russia needs proper financing, adequate number of vacancies, case management and use of outsourcing and result-oriented payment system in the provision of activation services to vulnerable individuals.

JEL Classification: H53, I32, I38

УДК 364.3(100)(066)
ББК 60.9я54

ISBN 978-5-93255-327-5

© Институт Гайдара, 2011

Содержание

1. Политика вовлечения неработающих трудоспособных граждан в занятость – направление развития систем социальной защиты уязвимых групп населения	5
1.1. Вовлечение неработающих трудоспособных в занятость в странах ОЭСР	5
1.1.1. Необходимость программ по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в развитых странах	5
1.1.2. Основные подходы к вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость	9
1.1.3. Основные итоги вовлечения неработающих трудоспособных граждан в занятость	12
1.1.4. Внедрение мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в некоторых странах ОЭСР	19
1.2. Меры по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в Российской Федерации	41
1.2.1. Необходимость внедрения программ по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость	41
1.2.2. Основные подходы к вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость	43
1.2.3. Анализ эффективности мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость	52
2. Социальная помощь	57
2.1. Социальная помощь в странах ОЭСР	57
2.1.1. Критерии получения социальной помощи	57
2.1.2. Размеры социальной помощи	62
2.1.3. Динамика размеров социальной помощи в 2005–2007 гг.	65

2.2. Социальная помощь в Российской Федерации.....	68
2.2.1. Критерии получения социальной помощи.....	68
2.2.2. Размеры социальной помощи.....	73
3. Выводы и рекомендации	77
Библиография.....	82

1. Политика вовлечения неработающих трудоспособных граждан в занятость – направление развития систем социальной защиты уязвимых групп населения

1.1. Вовлечение неработающих трудоспособных в занятость в странах ОЭСР

1.1.1. Необходимость программ по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в развитых странах

Основным направлением развития систем социальной защиты в странах ОЭСР в годы экономического роста (2001–2007 гг.) было продолжение политики вовлечения неработающих трудоспособных в занятость, которая началась в ряде стран ОЭСР еще в 1990-е годы и приняла заметные масштабы с середины 1990-х годов. К 1990-м годам данные ряда исследований показали, что выплаты достаточно щедрых пособий по безработице и пособий в рамках социальной помощи подрывают стимулы к труду и приводят к возникновению зависимости от пособий. Это стало побудительным мотивом для стран ОЭСР приступить к разработке и реализации мер по вовлечению в занятость безработных, а позже и людей трудоспособного возраста, получающих пособия по инвалидности и пособия по минимальному доходу ((*OECD, 1994*); (*OECD, 2006b*)). Европейский совет также отмечает необходимость таких мер (*EC, 2006*).

Принятие указанных мер во многом было обусловлено такими причинами, как:

- высокие уровни безработицы в развитых странах в последнее десятилетие прошлого века, относительно высокие размеры пособий по

безработице и достаточно длительные сроки их выплаты: в среднем по странам ОЭСР продолжительность долгосрочной (1 год и более) безработицы составляла 35,5 месяца в начале 1990 г. и 29,5 месяца после кризиса 1998–1999 гг.;

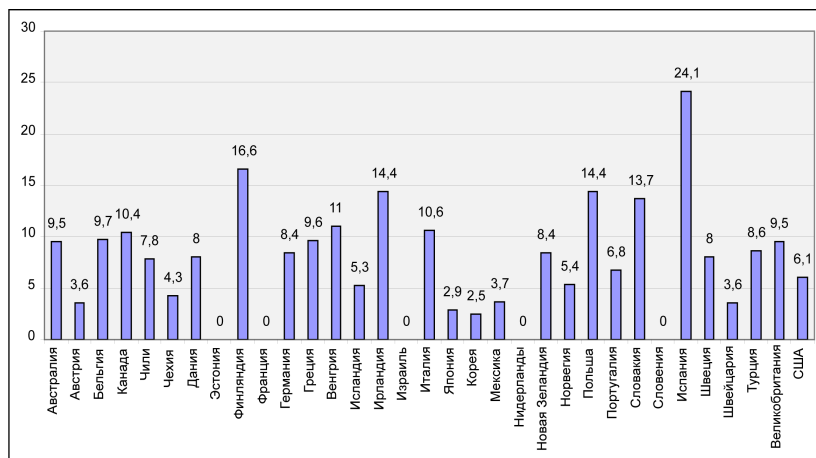
- значительное число семей, получающих различные виды социальной помощи (семейные и детские пособия, жилищная помощь и т.п. для малообеспеченных групп семей), и значительный срок получения помощи, что, в свою очередь, во многом было связано с высокими уровнями безработицы и относительно высокими уровнями социальной помощи уязвимым группам семей. В США, например, число семей – получателей программы «Помощь семьям с зависимыми детьми»¹ достигло своего максимума в 1994 г. и составило 5 млн семей, т.е. одна из каждых 12 американских семей получала помощь в рамках данной программы, причем почти половина семей-бенефициаров получала помощь в течение 5 лет и более.

Сложившаяся ситуация приводила к высоким расходам государств на социальную защиту малообеспеченных семей. Бенефициары системы социальной защиты продолжали оставаться в статусе бенефициаров длительное время, что еще более снижало вероятность их выхода из группы малообеспеченных семей, зависящих от системы социальной защиты, и приводило к высокой нагрузке на бюджеты развитых стран не только в каждый конкретный момент времени, но и на перспективу.

Высокие пособия, позволяющие поддерживать приемлемый уровень жизни, возможность отказа от предлагаемой работы в связи с нежесткой увязкой получения пособий и выхода на работу приводили к снижению стимулов к труду и развитию иждивенческих настроений среди семей с неработающими трудоспособными взрослыми – бенефициаров системы социальной защиты.

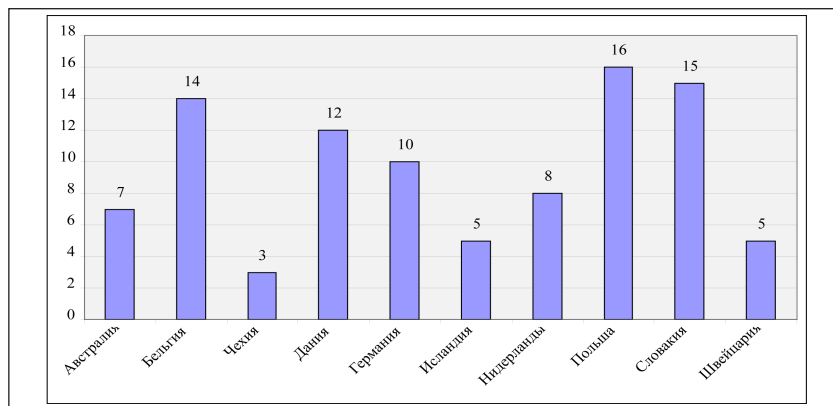
Названные причины привели к необходимости пересмотра политики социальной помощи. Одни страны ОЭСР начали вводить меры по вовлечению неработающих граждан в занятость уже в 1990-е годы как реакцию на высокие уровни безработицы в конце 1980-х – начале 1990-х годов (см. *рис. 1 и 2*). Другие – в 2000-е годы, не имея больше возможности откладывать данные меры из-за возросшей во время экономического кризиса 1998–1999 гг. безработицы (см. *рис. 3 и 4*).

¹ The Aid to Families with Dependent Children (AFDC) program.



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

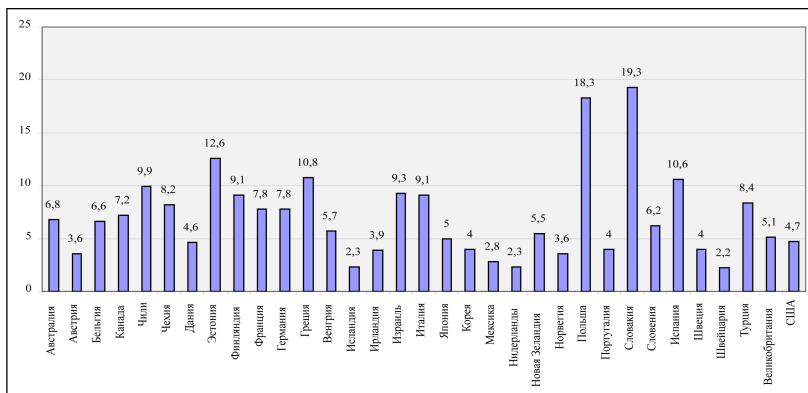
Рис. 1. Уровень общей безработицы в странах ОЭСР в 1994 г., доля безработных от общей численности рабочей силы, %



Примечание. Для стран ОЭСР, по которым есть сопоставимые данные по зарегистрированной безработице.

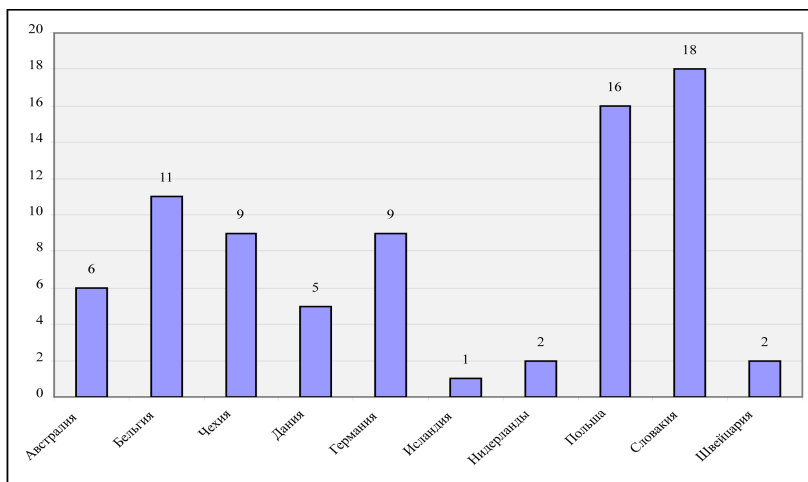
Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 2. Уровень зарегистрированной безработицы в странах ОЭСР в 1994 г., доля безработных от общей численности рабочей силы, %



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 3. Уровень общей безработицы в странах ОЭСР в 2001 г., доля безработных от общей численности рабочей силы, %



Примечание. Для стран ОЭСР, по которым есть сопоставимые данные по зарегистрированной безработице.

Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 4. Уровень зарегистрированной безработицы в странах ОЭСР в 2001 г., доля безработных от общей численности рабочей силы, %

1.1.2. Основные подходы к вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость

Четкого определения понятия «вовлечение неработающих трудоспособных граждан в занятость» не существует. Различаются и политики стран по вовлечению трудоспособного населения в занятость. Меры вовлечения включают ряд подходов и услуг. Перечислим основные направления вовлечения неработающих в занятость:

- заключение соглашений и/или контрактов с безработными о планах индивидуальных действий по вовлечению их в занятость и одругих мерах;
- разработка и выполнение индивидуальных планов действий по выходу из сложившейся ситуации, прежде всего по вовлечению в занятость, и, следовательно, обязательное участие в программах занятости;
- сопровождение процесса выполнения плана действий специалистом, который закреплен за данным случаем;
- регулярный мониторинг выполнения бенефициаром индивидуального плана действий;
- расширение набора программ по вовлечению в занятость, в который может входить обучение, образование, в субсидируемую занятость, трудоустройство, развитие навыков изучения иностранных языков, повышение грамотности, оказание медицинских, административных, социальных услуг и т.д.

Политика по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость сопровождается обычно введением как более жестких критериев получения социальных пособий, так и санкций в отношении безработного в случае отказа от сотрудничества в поисках работы. В то же время ряд стран сохраняют на некоторое время часть ранее получаемых пособий при выходе безработного на работу для снижения возможного дестимулирующего воздействия зачастую невысокой (по сравнению с размерами социальной помощи и пособия по безработице) заработной платы на новом рабочем месте у бывшего безработного, особенно у длительно безработного.

Эти стратегии могут включать финансовые стимулы, поощряющие людей устраиваться на относительно низкооплачиваемые должности, и/или субсидии, поощряющие работодателей нанимать людей с более низким уровнем производительности.

Основные меры вовлечения неработающих трудоспособных граждан в занятость в странах ОЭСР¹ можно разделить на две группы.

1. Появление новых обязательств и требований и их усиление.

1.1. Заключение соглашений и/или контрактов с безработными о планах индивидуальных действий по вовлечению их в занятость и о других мерах:

- заключение соглашений о поиске работы и/или контрактов на интеграцию в занятость;
- проведение мониторинга деятельности безработных по поиску работы и возможностей их трудоустройства;
- обязательные требования по участию в программах по поиску работы, обучению, занятости и социальному обеспечению.

1.2. Введение определенных условий для получения пособий безработными (например, выполнение индивидуальных планов действий) и постепенное ужесточение этих условий для вовлечения безработных в занятость:

- более строгие критерии обязательного согласия безработного на предлагаемую работу (расширение списков подходящих должностей, улучшение условий работы, а также обязательное согласие на работу с низкой заработной платой);
- более строгий перечень причин, при которых можно добровольно уходить с полученной работы;
- санкции, направленные на стимулирование поиска работы и содействие самообеспеченности;
- строгие санкции в отношении поиска работы, ухода с работы для получения пособий.

1.3. Сокращение продолжительности предоставления и размера пособий по безработице.

2. Обеспечение доступа к дополнительной занятости и содействие в поисках работы.

2.1. Услуги по ведению случая (case management):

- индивидуальные собеседования и персонализированное сопровождение;
- обеспечение доступа к консультативной и медицинской помощи;
- обеспечение доступа к другим видам поддержки для повышения возможности для безработного найти и получить работу (например, поддержка по уходу за ребенком, помощь в покрытии транспортных расходов и т.п.).

¹ См.: Eichhorst, Konle-Seidl, Kaufmann (2008).

2.2. Доступ к программам содействия в трудоустройстве и обязательность участия в этих в программах в случае необходимости:

- оказание помощи и предоставление инструкций по поиску работы;
- проведение подбора работы;
- обучение необходимым рабочим навыкам;
- субсидируемая занятость;
- программы временной занятости;
- программы общественных работ;
- развитие программ грантов для малого бизнеса и помощь безработным по вхождению в такие программы.

2.3. Финансовые стимулы:

- стимулирование работодателей по созданию и/или сохранению рабочих мест путем выплаты пособий при низких заработных платах;
- налоговые кредиты или пособия для дополнения доходов от заработной платы на низкооплачиваемых должностях или рабочих местах начального уровня.

Среди *основных различий в подходах* к вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость *в странах ОЭСР* можно выделить различия в подходах в США и в европейских странах. В США законодательство по реформе социального обеспечения (1996 г.) предполагает временные ограничения на выплату пособий в рамках федеральной системы социальной помощи для бедных семей, несмотря на то что среди них значительна доля неполных семей¹. В большинстве европейских и других стран политика по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость была введена при сохранении гарантий минимального уровня доходов. При обоих подходах стратегии по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость были разработаны, чтобы компенсировать отсутствие стимулов к поиску работы, которое замещается правом на получение пособий в течение длительного времени.

Требования по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в странах ОЭСР часто реализуются с помощью подходов типа «ра-

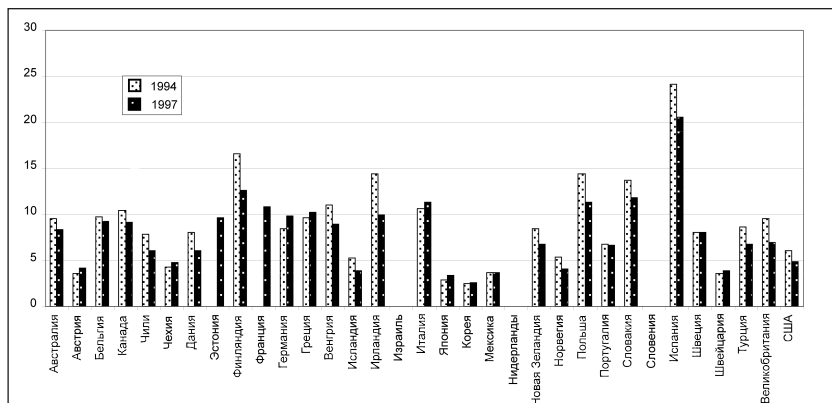
¹ Срок федеральной финансовой поддержки в рамках «Временной поддержки нуждающимся семьям» в США ограничен пятью годами, хотя штаты могут по своему усмотрению устанавливать более короткие временные рамки. Например, в десяти штатах право на получение пособия истекает через два года. Штаты имеют право освобождать до 20% человек, получающих пособия, от временных ограничений и требований по поиску работы. Такое освобождение, как правило, получают находящиеся в особенно невыгодном положении бенефициары программ, такие как нуждающиеся в обучении или инвалиды. См.: *The United States (2008); Midgeley (2008)*.

бота прежде всего». Здесь, как правило, делается акцент на сокращение сроков возвращения на работу для безработных путем заключения соглашения об индивидуальном плане действий или о плане «возвращения на работу». Выполнение плана контролируется на регулярной основе государственными службами трудоустройства или другими органами, которые запрашивают информацию о деятельности безработного по поиску работы. В меры по реализации плана могут входить в том числе такие, как направление на вакантные должности, обязательное посещение курсов по поиску работы, участие в учебных курсах. Могут также выдаваться направления на участие в обязательных рабочих программах.

Вовлечение неработающих трудоспособных в занятость отличается от активных программ на рынке труда, так как представляет собой комплексный персонализированный механизм вовлечения безработного в занятость с использованием процессов планирования, активного участия безработного в выполнении плана на основе соглашений/контрактов, механизмов сопровождения (*case management*).

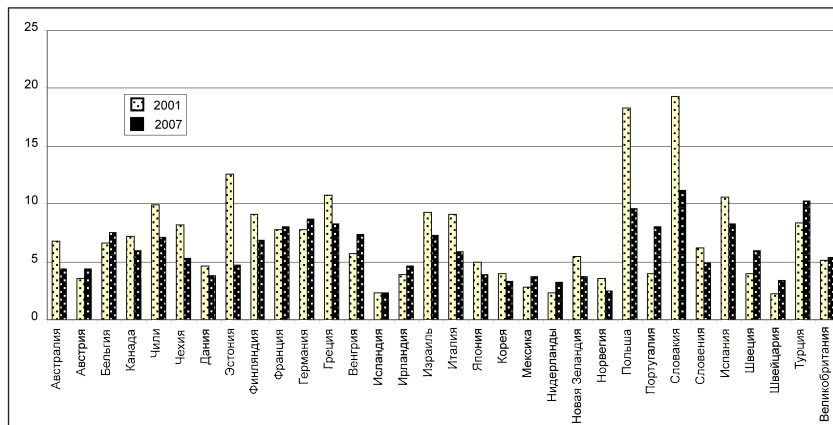
1.1.3. Основные итоги вовлечения неработающих трудоспособных граждан в занятость

По мнению экспертов ОЭСР (*OECD, 2006b*)), меры по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость имели большое значение для сокращения безработицы среди трудоспособного населения, что нашло свое отражение в динамике показателей на приведенных ниже рис. 5–9.



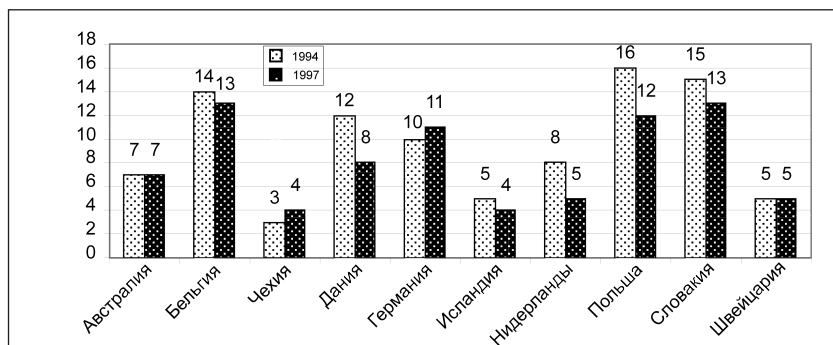
Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 5. Уровень общей безработицы в странах ОЭСР в 1994 и 1997 гг., доля безработных в общей численности рабочей силы, %



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

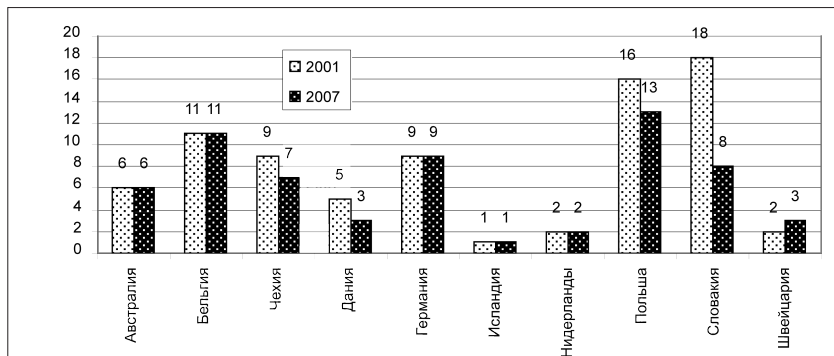
Рис. 6. Уровень общей безработицы в странах ОЭСР в 2001 и 2007 гг., доля безработных в общей численности рабочей силы, %



Примечание. Для стран ОЭСР, по которым есть сопоставимые данные по зарегистрированной безработице.

Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

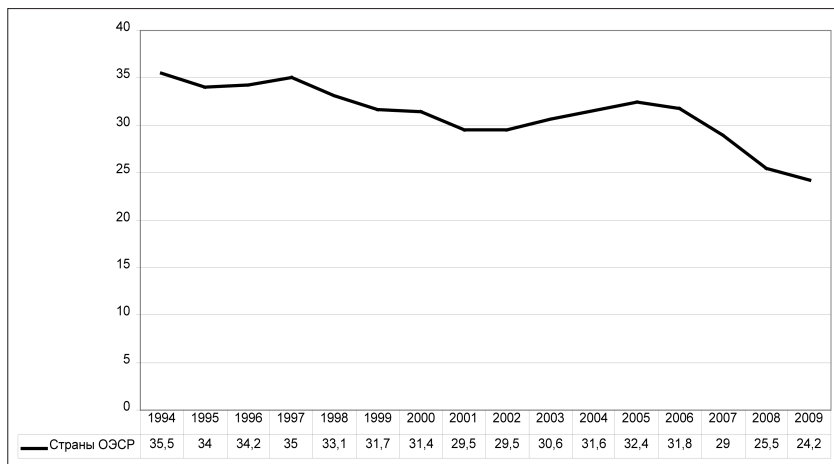
Рис. 7. Уровень зарегистрированной безработицы в странах ОЭСР в 1994 и 1997 гг., доля безработных в общей численности рабочей силы, %



Примечание. Для стран ОЭСР, по которым есть сопоставимые данные по зарегистрированной безработице.

Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 8. Уровень зарегистрированной безработицы в странах ОЭСР в 2001 и 2007 гг., доля безработных в общей численности рабочей силы, %



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 9. Динамика доли долгосрочной¹ безработицы в странах ОЭСР в 1994–2009 гг., месяцев

¹ 12 месяцев и более.

Таблица 1

**Государственные расходы на безработицу в странах
ОЭСР в 2000–2007 гг., % ВВП**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Австралия	0,921	0,88	0,77	0,697	0,618	0,544	0,482	0,407
Австрия	0,949	0,936	1,106	1,225	1,22	1,145	1,047	0,917
Бельгия	2,815	2,842	3,083	3,322	3,338	3,327	3,272	3,124
Канада	0,692	0,787	0,772	0,771	0,686	0,625	0,593	0,56
Чили	0,025	0,024	0,022	0,021	0,016	0,012	0,01	0,009
Чехия	0,614	0,572	0,63	0,745	0,687	0,619	0,535	0,585
Дания	3,006	2,928	2,965	3,349	3,287	2,829	2,256	1,922
Эстония	0,128	0,122	0,086	0,177	0,165	0,109	0,065	0,093
Финляндия	2,184	2,051	2,105	2,172	2,139	2,012	1,815	1,546
Франция	1,451	1,451	1,676	1,849	1,829	1,703	1,529	1,357
Германия	1,335	1,373	1,528	1,699	1,768	1,876	1,669	1,384
Греция	0,406	0,378	0,387	0,373	0,413	0,405	0,351	0,46
Венгрия	0,685	0,551	0,51	0,507	0,533	0,561	0,587	0,673
Исландия	0,191	0,188	0,341	0,466	0,459	0,306	0,203	0,19
Ирландия	0,785	0,71	0,843	0,904	0,949	0,892	0,915	0,975
Израиль	0,593	0,69	0,677	0,484	0,406	0,367	0,327	0,288
Италия	0,402	0,377	0,42	0,441	0,468	0,487	0,494	0,438
Япония	0,611	0,629	0,589	0,451	0,354	0,335	0,326	0,309
Корея	0,078	0,13	0,116	0,134	0,175	0,202	0,228	0,25
Люксембург	0,356	0,67	0,687	0,863	0,939	0,969	0,907	0,852
Нидерланды	1,264	1,231	1,345	1,588	1,621	1,574	1,348	1,14
Новая Зеландия	1,343	1,11	1,013	0,809	0,533	0,427	0,338	0,229
Норвегия	0,453	0,467	0,581	0,74	0,676	0,532	0,318	0,218
Польша	0,868	0,873	0,883	0,8	0,661	0,537	0,472	0,313
Португалия	0,633	0,649	0,78	1,044	1,12	1,178	1,144	0,999
Словакия	0,649	0,408	0,348	0,311	0,338	0,28	0,346	0,371
Словения	0,874	0,729	0,634	0,607	0,595	0,601	0,585	0,387
Испания	1,984	2,121	2,244	2,242	2,23	2,213	2,154	2,118
Швеция	1,377	1,075	1,047	1,203	1,303	1,188	0,971	0,666
Швейцария	0,506	0,45	0,715	1,026	1,017	0,934	0,817	0,622
Турция	0,001	0,002	0,014	0,03	0,04	0,046	0,002	0,003
Великобритания	0,322	0,497	0,278	0,252	0,244	0,252	0,24	0,204
США	0,233	0,529	0,548	0,413	0,302	0,275	0,272	0,333

Источник: Social Issues: Key Tables from OECD, <http://www.oecd-ilibrary.org>.

Анализ опыта различных социальных программ в разных странах показывает, что существуют аргументы, как подтверждающие, так и не подтверждающие факт снижения стимулов к труду у бенефициаров социальных программ.

Так, например, программа «Помощь семьям с зависимыми детьми»¹, функционировавшая в США с 1935 по 1996 г., часто приводится в качестве примера программы, которая способствовала росту иждивенческих настроений у ее бенефициаров. Этой программе был присущ ряд элементов, которые могли вызывать снижение стимулов к труду у бенефициаров программы, как, например, следующие:

- целевой группой программы были матери-одиночки, которые, как предполагалось, должны были заботиться о детях; при этом подразумевалось, что при уходе за маленькими детьми они и не должны были работать, по крайней мере, некоторый период времени;
- относительно большие выплаты, так как программа разрабатывалась как программа замещения дохода;
- прекращение выплаты пособия (или его части) при выходе на работу.

Р. Моффитт (*Moffitt, 1992*) показывает, что матери-одиночки, получавшие пособие в рамках программы «Помощь семьям с зависимыми детьми», снижали интенсивность своей трудовой деятельности на 10–50%.

В 1996 г. программа «Помощь семьям с зависимыми детьми» была заменена программой «Временная поддержка нуждающимся семьям»², которая включала элементы, направленные на то, чтобы стимулировать бенефициаров программы к выходу на работу: некоторые штаты ввели в программу элементы, стимулирующие выход женщин на работу с помощью финансовых инструментов, в ряде штатов программы требовали выхода на работу для того, чтобы стать бенефициаром программы.

Вовлечение неработающих трудоспособных в занятость в рамках программы «Временная поддержка нуждающимся семьям» в США признается в значительной мере успешным: уровень занятости среди матерей-одиночек заметно вырос, средний уровень занятости бывших получателей пособия составил 60–75% (*Moffitt, 2002*). Также важно, что требование выхода на работу снижает заинтересованность во вступлении в программу у многих семей, которые при прежнем подходе, скорее всего, стремились бы стать бенефициарами программы. С 1994 г. по июнь 1999 г. число семей – бенефициаров программы снизилось с 5 до 2,2 млн семей.

¹ The Aid to Families with Dependent Children (AFDC) program.

² The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) program.

Программа «Временная поддержка нуждающимся семьям» тем не менее не лишена недостатков, в том числе таких, как:

- низкие доходы при выходе из программы (доходы матерей-одиночек, выходящих из программы, лишь немногим выше того уровня доходов, которые они имели при участии в программе);
- существование значительного числа женщин с детьми, которые уже не являются участниками программы, но испытывают заметные проблемы из-за низкой квалификации, плохого физического и психического здоровья. Для помощи таким семьям требуется разработка специальных мер поддержки.

Программа отрицательного подоходного налога в США, реализовывавшаяся в период между 1968 и 1979 гг., представляла собой выплату бедным семьям пособия, которое составляло часть их прожиточного минимума; в то же время получателям разрешалось сохранять часть своих дополнительных доходов, что поднимало их доход выше черты бедности. Проведенные исследования показали, что использование отрицательного подоходного налога в некоторой степени снижало мотивацию к труду. Получатели мужского пола в среднем снижали свою трудовую активность и заработки на 7%. Среди получателей женского пола (лишь 17% из которых были трудоустроены) интенсивность трудовой деятельности и заработок снизились на 17% (*Burtless, 1986*).

Другие исследования показывают, что реализация ряда программ с относительно невысоким уровнем выплат, таких как программа продуктовых талонов¹, программы питания или пособия по уходу за ребенком, не отражается на интенсивности трудовой деятельности (*Blau and Tekin, 2003*).

В Канаде (провинция Онтарио) была проведена оценка отрицательных стимулов к труду, связанных с выплатой денежных пособий на основании проверки уровня доходов. Результаты оценки показали, что получатели значительных пособий в рамках программы социальной защиты в 1990-х годах снизили интенсивность своей трудовой деятельности на 3–5% после увеличения выплат втрое – со 185 до 507 канадских долларов (*Lemieux and Milligan, 2008*).

¹ The Food Stamp Program. С 1 октября 2008 г. она была заменена программой помощи на дополнительное питание (the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), которая делала акцент не только на обеспечение минимального питания, но и на его качество для лиц с низкими доходами.

Исследования, проведенные на примере Мексики, показывают, что программа PROGRESA¹ вызывает у взрослых участников снижение интереса к труду. Правда, степень снижения очень невелика. Скоуфиас иди Маро (*Skoufias, di Maro, 2006*) считают, что программа PROGRESA не повлияла на утрату стимулов к труду у взрослых. Фрейде, Бандо и Арче (*Freije, Bando, Arce, 2006*) на основе имитационного моделирования выявили, что программа Oportunidades, сменившая программу PROGRESA, по всей видимости, не оказывает влияния на вовлеченность взрослых людей в трудовую деятельность. Результаты моделирования показали, что для создания значимых отрицательных стимулов к труду пособия в рамках программы должны были быть заметно выше (более чем в 2 раза по сравнению с реальными их размерами).

Программы вовлечения неработающих трудоспособных в занятость в странах ОЭСР направлены на усиление обусловленности денежных пособий, особенно пособий для безработных. Они включают разработку, определение последовательности и предоставление пособий и услуг, нацеленных на то, чтобы трудоспособные бенефициары систем социальной защиты становились занятыми. Детали программ различаются по странам, но, как правило, сочетают изменение обязательств, связанных с занятостью, и требований по поиску работы, обязательное участие в программах занятости и реализацию пересмотренных санкций, направленных на изменение поведения лиц, получающих пособия.

Как показывает международный опыт, меры по вовлечению неработающих бенефициаров социальных программ в занятость эффективны в тех странах, где социальные пособия достаточно велики и финансирование эффективных программ на рынке труда значительно при условии наличия и/или создания необходимого числа рабочих мест. В тех странах, где меры по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость проводились в течение достаточно длительного времени, наблюдалось снижение количества безработных и лиц, получающих социальные пособия, что было характерно, например, для Австралии, Великобритании, США, Нидерландов.

¹ Programa de Educacion, Salud y Alimentacion (PROGRESA)/ Oportunidades (Программа по созданию возможностей для образования, здравоохранения и трудоустройства).

1.1.4. Внедрение мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в некоторых странах ОЭСР

Австралия

В Австралии численность населения трудоспособного возраста, получающих выплаты по поддержке дохода, постепенно увеличивалась и достигла своего максимума в 1996 г.: 25% лиц в трудоспособном возрасте получали выплаты по поддержке дохода¹. Такой высокий уровень зависимости трудоспособных от социальных выплат сложился из-за снижения спроса на неквалифицированную рабочую силу, роста безработицы, особенно среди молодежи, лиц предпенсионного возраста, а также родителей-одиночек, которые могли не работать, получая выплаты по поддержке дохода до того времени, когда младшему ребенку в семье не исполнялось 16 лет. Также среди лиц – бенефициаров системы социальной помощи увеличивалось число инвалидов: медицинские требования к инвалидности были весьма либеральны, а пособия по инвалидности и нетрудоспособности значительны.

Первые шаги по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в Австралии включали разработку критериев введения мер по вовлечению в занятость в отношении безработных и сроков их введения. Изменились критерии подходящей работы, повысились требования к деятельности по поиску работы безработным.

Был разработан и реализован принцип: неучастие безработного без уважительных причин в деятельности, обусловленной планом, приводит к уменьшению размера выплат по поддержке дохода на дневной размер пособия за каждый пропущенный день участия в обязательных мерах. Также были введены санкции за «преднамеренное и постоянное» невыполнение требований лицами, ищущими работу, в виде невыплаты пособия в течение 8 недель.

Создаются финансовые стимулы для включения безработных в занятость, хотя по меркам стран ОЭСР они пока невелики. В Австралии, если заработная плата получателя выплат по поддержке дохода при выходе безработного на работу составляет 62 австралийских доллара за 2 недели, то размер выплат по поддержке дохода не сокращается. Каждый доллар дохода устроившегося на работу безработного в интервале 63–250 австралийских долларов снижает размер выплат на 50 центов, в интервале

¹ В 1970-е годы доля таких получателей не превышала 5% численности населения в трудоспособном возрасте, в 1991 г. уже составляла 21%.

251 австралийский доллар и выше – на 60 центов¹. Такой порядок в определенной степени создает стимулы для частичной занятости в течение длительного времени, сочетающейся с получением выплат по поддержке дохода, в качестве долгосрочной альтернативы полной занятости.

Система социальной защиты в Австралии финансируется за счет общих налоговых поступлений. Эта система обеспечивает фиксированные, проверенные на нуждаемость выплаты по поддержке доходов для людей трудоспособного возраста. Такие выплаты осуществляются на основании проверки доходов и имущества и в соответствии с режимами, различающимися в зависимости от классификации выплат: «пенсии» или «денежные пособия». Продолжительность выплат не ограничена по времени и продолжается до тех пор, пока получатель удовлетворяет критериям программы. Дополнительная помощь предоставляется людям, которые платят за аренду частного жилья, а также женщинам с детьми, находящимися на их иждивении, включая помощь с оплатой расходов по уходу за детьми.

В Австралии вместо пособия по безработице с конца 1980-х годов выплачиваются два вида пособий:

- *подъемное пособие*², которое представляет собой выплаты по безработице безработным лицам в возрасте от 21 до 65 лет, выплачиваемые 1 раз в 2 недели. Пособие выплачивается, если безработный активно ищет работу и, как ожидается, согласится на подходящую работу, соответствующую его способностям и возможностям ею заниматься. От большинства получателей ожидается, что они будут работать на условиях полной занятости; однако нетрудоспособные лица с ограниченными возможностями по трудовой деятельности и основные кормильцы детей-иждивенцев до 16 лет имеют право на неполную занятость. Получатели должны согласиться на «План продвижения к трудоустройству», и предполагается, что лица, ищущие работу на условиях полной занятости, должны провести до 10 собеседований по поиску работы в течение двух недель. Заявители должны 1 раз в 2 недели представлять отчет о своих действиях в государственное агентство по выплате пособий Centrelink и участвовать в собеседованиях в государственных службах трудоустройства;
- *молодежное пособие*³, которое выплачивается лицам в возрасте 15–24 лет, обучающимся на дневном отделении или участвующим в программе

¹ (OECD, 2008a).

² Newstart Allowance (NSA).

³ Youth Allowance (YA).

ученичества¹, или лицам в возрасте 15–20 лет, которые не вовлечены в обучение и занимаются активным поиском работы. Для молодых людей, занятых поиском работы, действуют такие же требования, как и для тех лиц, которые обращаются за подъемным пособием. Пособие молодым людям назначается с учетом оценки дохода родителей, хотя за пособием в полном объеме могут обратиться и молодые люди, считающиеся «независимыми» (например, если у них нет родителей). До 1988 г. молодежь должна была обращаться за подъемным пособием при поиске работы на условиях полной занятости, что стимулировало молодых людей отказываться от продолжения обучения, поэтому для молодежи подъемное пособие было заменено молодежным пособием.

Людям трудоспособного возраста, признанным нетрудоспособными, выплачивается пенсия, которая является формой поддержки дохода для лиц, частично нетрудоспособных в течение длительного времени. Для получения данного вида поддержки необходимо заключение специалиста о том, что бенефициар не может работать более 15 ч в неделю в течение двух лет. В период, когда производится оценка уровня нетрудоспособности обращающегося за пенсией, ему временно назначаются другие выплаты (обычно подъемное пособие с медицинским сертификатом).

Пособие по воспитанию выдается основным кормильцам детей-иждивенцев до 6 лет – для заявителей-партнеров и детей до 8 лет – для одиноких заявителей. Для последней группы выплаты могут осуществляться до тех пор, пока их самый младший ребенок не достигнет 16 лет, но по достижении ребенком возраста 7 лет к родителям начинают применяться требования по участию в занятости.

В Австралии государственное агентство Centrelink выплачивает пособия и проводит оценку лиц, ищущих работу, которые затем направляются в один из четырех уровней потоков оказания услуг, предоставляемых контрактными коммерческими и некоммерческими провайдерами.

К полномочиям федерального правительства относятся выплата пособий и оказание некоторых услуг (оценка трудового потенциала работника). Администрация штатов или местные органы власти в этом почти не участвуют. Centrelink занимается управлением и осуществляет выплаты пособий от имени 20 федеральных министерств, с которыми у него заключены договора на обслуживание, включая выплату пособий по безработице и оказание услуг по определению на работу от имени Министерства образования, занятости и отношений на рабочих местах². Centrelink

¹ Australian Apprenticeship.

² Department of Education, Employment and Workplace Relations, www.deewwr.gov.au.

оценивает способность к работе обращающегося за пособием и проверяет информацию, при этом заполняется экспресс-анкета, включающая вопросы о возрасте, образовании, нетрудоспособности, знании языков и т.п. Ответы используются для определения вероятности долговременной безработицы и учреждения услуг, в который следует определить заявителя (чем ниже вероятность трудоустройства безработного и дольше продолжительность его безработицы к настоящему времени, тем больше при прочих равных условиях стоят услуги по его трудоустройству).

Во время собеседования лицо, ищущее работу, должно выбрать провайдера услуг Службы занятости Австралии, у которого оно желает зарегистрироваться. Если лицо, ищущее работу, не может сделать выбор, то его произвольно регистрируют у одного из провайдеров.

Оказание непосредственных услуг по трудоустройству осуществляется с помощью частных компаний и некоммерческих организаций. С июня 2009 г. содействие безработным в поисках работы стала координировать Служба занятости Австралии. Она оплачивает услуги частных и некоммерческих компаний, выигравших тендеры на оказание услуг, причем плата за то, что безработный устроился на работу и продолжает работать, производится после подтверждения наличия работы вновь трудоустроенным лицом в течение 13 и 26 недель.

Провайдер услуг Службы занятости Австралии должен разработать индивидуальный «План поиска работы» для безработного, определяющий обязательства безработного и согласованный план мероприятий по их выполнению. Эти мероприятия варьируются в зависимости от индивидуальных характеристик безработного, продолжительности его безработицы и уровня его возможностей по трудоустройству, но могут включать поиск работы, подготовку к работе и, если нужно, направление на обучение или реабилитацию, которые могут быть оплачены из средств Фонда содействия занятости.

Значительная часть лиц, ищущих работу, направляется в потоки 1 (небольшой срок безработицы) и 2 (большой потенциал устройства на работу)¹. Как ожидается, эти лица будут самостоятельно искать работу. После трех месяцев лицо, ищущее работу, должно принять участие в обязательном двухнедельном курсе-тренинге по поиску работы. По мере увеличения продолжительности поиска работы оно должно более регулярно посещать собеседования с сопровождающим работником (case manager) из организации – провайдера услуг Службы занятости Австралии. Лица, ищущие работу и определенные в потоки 3 (продолжительная безрабо-

¹ (Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2008).

тица) и 4 (небольшие возможности по трудоустройству), получают более интенсивные услуги, включая проводимые раз в две недели собеседования с сопровождающим работником. После пребывания без работы в течение года лица, ищущие работу, могут подвергнуться повторной оценке, что может привести к отнесению их к другому потоку (для оказания более интенсивных услуг по вовлечению в занятость) или к повышению требований к самому безработному по поиску работы и участию в других мерах по вовлечению в занятость.

Исследования оценки успешности мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в Австралии показывают, что эффективность этих мер в значительной мере обусловлена разнообразием подходов, разработанных провайдерами услуг. Модель финансирования провайдеров (по результатам оказания услуг) позволяет им оказывать услуги, нацеленные на конкретного участника программы, обеспечивать сопровождение процесса вовлечения в занятость каждого клиента, использовать различные методы мотивации лиц, ищущих работу, и продолжать поддержку недавно трудоустроившихся. Чтобы повысить вероятность трудоустройства безработного, провайдеры услуг используют в том числе такие меры, как предоставление подходящей одежды и средств на транспортные расходы для поездки на работу, консультации по методам поиска работы, краткие тренинги для получения работы¹.

Принятые меры позволили в значительной мере оптимизировать расходы государства на трудоустройство безработных. Если до реализации мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость стоимость трудоустройства была очень высокой (8 тыс. австралийских долларов в 1991–1994 гг., 16 тыс. австралийских долларов в 1995–1996 гг.), то с введением мер по вовлечению безработных в занятость стоимость трудоустройства сократилась до 6,5 тыс. австралийских долларов (начало 2000-х годов)².

С 2003 г. требования к активности поиска работы безработными и санкции за невыполнение обязательств безработными возросли³, что привело к еще более существенной экономии средств по трудоустройству безработных: стоимость подтвержденного трудоустройства снизилась до 3,5 тыс. австралийских долларов к 2005 г. и впоследствии стабилизировалась на этом уровне⁴.

¹ (National Employment Services Association and Department for Employment, Workplace Relations and Small Business, 2001); (Australian Productivity Commission, 2002).

² (Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2009).

³ (Australian National Audit Office, 2005).

⁴ (Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2009).

В 2006 г. Министерство образования, занятости и отношений на рабочих местах провело оценку эффективности работы Службы занятости, которая содержала в том числе мониторинг поведения выбранной группы участников в течение трех месяцев после их ухода с работы. Результаты оценки показали, что воздействие обязательного двухнедельного курса-тренинга, который проводится после 3 месяцев (13 недель) безработицы, повысило вовлечение в занятость на 11%. Также эффективными оказались результаты внедрения мер по интенсивной поддержке для длительно безработных с минимальной возможностью трудоустройства¹. Успешность мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость во многом была связана с оплатой по результатам работы провайдера и отказом от использования малоэффективных провайдеров, вследствие чего к 2005 г. услуги по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость оказывало меньшее число лучше управляемых агентств, которые гибко вносили изменения в свою деятельность².

Однако, как показывают некоторые исследования (*Murray, 2006*), снижение стоимости услуг по трудоустройству обеспечивалось за счет не только повышения эффективности работы провайдеров, но и ухудшения качества оказываемых услуг. В наиболее трудной ситуации оказались безработные с наиболее низкими вероятностями устройства на работу и соответственно нуждающиеся в наиболее дорогостоящих формах услуг по трудоустройству, как и провайдеры, оказывавшие им услуги. Результаты данных исследований были использованы для корректировки осуществляемых мер и перенаправления части средств на трудоустройство лиц из потоков 3 и 4 с наименьшими вероятностями трудоустройства.

Политика вовлечения неработающих трудоспособных в занятость в значительной мере способствовала сокращению безработицы в Австралии. Уровень общей безработицы снизился за 2001–2007 гг. с 9,5 до 4,4%³. Положительная динамика прослеживалась и для других индикаторов рынка труда, в результате чего ситуация на рынке труда в Австралии заметно лучше, чем в среднем по странам ОЭСР, за исключением неполной занятости, доля которой в Австралии велика (см. табл. 2). Доля населения в трудоспособном возрасте, получающего выплаты по поддержке доходов, сократилась с 25% трудоспособного населения в 1996 г. до 17,5% в 2007 г. (см. рис. 10).

¹ (*Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2006*).

² (*Grubb, 2006*).

³ OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>

Причина таких впечатляющих результатов была связана отчасти с экономическим ростом (создание новых рабочих мест, рост заработных плат, повышающих привлекательность вакансий, и т.п.), отчасти, как представляется, с внедрением политики вовлечения неработающих трудоспособных в занятость, так как в предыдущее десятилетие успехи по снижению безработицы (с применением стандартных активных политик на рынке труда) были гораздо скромнее.

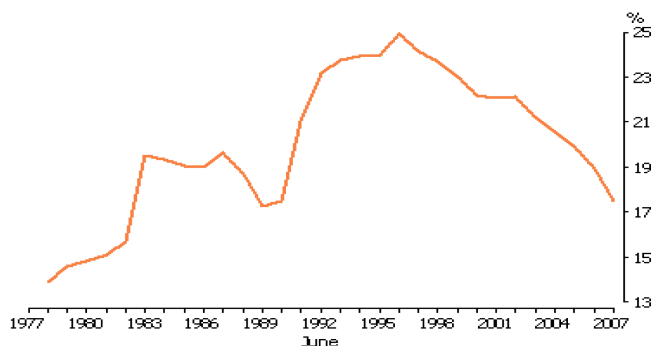
Таблица 2

**Индикаторы рынка труда в Австралии
и в ОЭСР в 1998 и 2008 гг.**

	Австралия		ОЭСР
	1998	2008	2008
Уровень безработицы (% от рабочей силы)	7,8	4,3	6,0
Уровень безработицы среди молодежи (% от рабочей силы в возрасте 15–24 лет)	14,6	8,9	12,4
Долговременная безработица (12 мес. и более) (мес.)	29,7	14,9	25,9
Уровень занятости (% от людей трудоспособного возраста)	67,9	73,2	66,5
Уровень занятости среди женщин (% от общей численности женщин в возрасте 15–64 лет)	59,6	66,7	57,5
Уровень занятости среди работников пожилого возраста (% от населения в возрасте 55–64 лет)	43,9	57,4	53,6
Временная занятость (% от численности занятых)	4,6	...	12,3
Неполная занятость (% от численности занятых)	...	23,8	15,5

... Данные не представлены/отсутствуют.

Источник: (OECD, 2009).



Источник: (Parliament of Australia Parliamentary Library, 2008).

Рис. 10. Доля лиц, получающих выплаты по поддержке доходов в Австралии, % от численности населения в трудоспособном возрасте в 1978–2007 гг.

Великобритания

В начале 90-х годов в Великобритании численность получающих пособие по безработице превысила 3 млн человек, а численность долгосрочных безработных достигло миллиона, что во многом было связано с уменьшением спроса на неквалифицированную рабочую силу в этот период¹.

Меры по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость были разработаны и нацелены прежде всего на безработных, и к 1996–1997 гг. эти меры, по мнению (*Sweeney, McMahon, 1998*), способствовали снижению уровня общей безработицы. Но данные положительные изменения ситуации с безработицей сопровождались увеличением к 1996 г. до 1 млн количества неполных семей, получающих социальную поддержку, а также числа лиц, получающих пособие по болезни и нетрудоспособности, которое достигло к этому времени почти 2,4 млн человек. Последняя тенденция в определенной степени была связана с относительно большими размерами пособий по инвалидности и нетрудоспособности.

В 1990-е годы меры по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в Великобритании, как и в Австралии, были направлены прежде всего на повышение требований по поиску работы и некоторое изменение критериев предоставления поддержки трудоспособным безработным. Для получения пособий по безработице безработные должны были заключать официальные соглашения о поиске работы. В отношении одиноких родителей были разработаны программы по вовлечению в занятость, но на первом этапе реализации этих программ участие одиноких родителей в них было добровольным, и программы не охватили значительного числа бенефициаров.

2000-е годы ознаменовали собой расширение мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в Великобритании. В 2000 г. были введены обязательные для безработных собеседования, неявка на которые без уважительной причины могла привести к сокращению размера пособия. Если бенефициар программы не выполняет требований по участию в программе, к нему применяются возрастающие санкции – сокращение пособия на сумму с двухнедельного до 26-недельного пособия.

С 2008 по 2010 г. требования по поиску работы в Великобритании были распространены также на одиноких родителей (раньше они могли не участвовать в обязательных действиях по поиску работы)². Чтобы по-

¹ OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>

² Jobseeker's Agreement.

лучить доступ к новым пособиям, безработные теперь должны пройти более строгую оценку трудоспособности, при этом значительная часть трудоспособных лиц должна участвовать в собеседованиях и выполнять определенную деятельность, связанную с поиском работы.

Система пособий для лиц трудоспособного возраста в Великобритании состоит из двух компонентов:

- выплаты из национальной системы страхования, частично финансируемые за счет вкладов работников и работодателей, в том числе пособий безработным;
- выплаты в рамках социальной поддержки для лиц, либо у которых закончилось право на получение выплат из национальной системы страхования системы, либо которые не соответствуют требованиям этой системы.

Основной вид пособия по замещению дохода в Великобритании¹ – это пособие лицам, ищущим работу², т.е. пособие для трудоспособных безработных, не достигших пенсионного возраста, активно ищущих работу в течение 5 дней в неделю по 8 ч каждый день. За данным пособием также могут обращаться люди, работающие менее 16 ч в неделю, но ищущие работу на полную занятость. Существует два основных вида пособий по замещению дохода³:

- пособие лицам, ищущим работу, на основе взносов⁴ представляет собой денежное пособие с фиксированной ставкой, выплачиваемое в течение 6 месяцев лицам, которые работали и уплатили достаточное количество взносов по схемам национального страхования за 2 прошедших года;
- пособие лицам, ищущим работу, на основе доходов⁵ предоставляется безработным с низким уровнем доходов и их семьям, если они удовлетворяют критериям оценки доходов и имущества, которые действуют для лиц, обращающихся за помощью в поддержке дохода.

Большинство выдаваемых безработным пособий по замещению доходов – это пособия на основе доходов. В июне 2008 г. 616 тыс. безработных получали пособия на основе доходов и только 128 тыс. безработных – на основе взносов⁶.

¹ (OECD, 2008) for the United Kingdom.

² Jobseeker's Allowance.

³ Для лиц с ограниченной трудоспособностью и инвалидностью существует пособие по содействию в трудоустройстве.

⁴ Contributory Jobseeker's Allowance.

⁵ Income-Based Jobseeker's Allowance.

⁶ (Bradshaw, Bennett, 2009).

Выплаты в поддержку дохода¹ – денежные выплаты для лиц, которым не может быть предъявлено требование поиска работы и доход которых является недостаточным для удовлетворения их потребностей. Для получения данного вида выплат объем сбережений заявителя и членов его семьи должен быть ниже 16 тыс. фунтов стерлингов. При этом первые 6 тыс. фунтов стерлингов сбережений не учитываются при расчете дохода в рамках проверки нуждаемости. В выплаты в поддержку дохода входят личные выплаты заявителю, его партнеру и детям; бонусы семьям с детьми, людям с ограниченными возможностями и опекунам; а также помощь в оплате некоторых жилищных расходов, таких как уплата процентов по ипотеке. В августе 2008 г. около 1,1 млн человек получили выплаты по поддержке дохода². Основными получателями таких выплат являются одинокие родители с детьми. До 2008 г. к родителям не предъявлялось требований по поиску работы, пока возраст младшего ребенка не достигал 16 лет. С 2010 г. к родителям предъявляются требования по поиску работы при достижении младшим ребенком возраста 7 лет.

Введение мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в Великобритании осуществлялось в соответствии с принципом, по которому каждый трудоспособный должен обеспечивать себя сам и прежде всего путем нахождения оплачиваемой занятости.

Управление системой вовлечения трудоспособных безработных в занятость в последнее десятилетие в Великобритании было в значительной степени улучшено: до 2001 г. оказанием услуг по предоставлению пособий и трудоустройству занимались отдельные министерства, 2 национальные сети социального страхования и бюро трудоустройства. В 2001 г. было сформировано Министерство по работе и пенсиям³, а в 2002 г. – Jobcentre Plus – исполнительное агентство, в полномочия которого входили комплексная работа по выявлению вакансий, определению соответствия безработных вакантным должностям, помощь в поисках работы и управление выплатами пособий всем лицам трудоспособного возраста.

Основная задача Jobcentre Plus заключается в вовлечении трудоспособных взрослых в занятость путем использования подхода «работа прежде всего», а эффективность работы данного агентства определяется главным образом количеством трудоустроенных им людей. При этом трудоустройство групп бенефициаров, которые имеют более низкую вероятность трудоустройства, учитывается в оценке деятельности агентства

¹ Income Support. См. (OECD, 2008) for the United Kingdom.

² (Bradshaw, Bennett, 2009).

³ Department for Work and Pensions. <http://dwp.gov.uk/>

с большими коэффициентами: при оценке деятельности агентства максимальные коэффициенты применяются для оценки по трудоустройству одиноких родителей, минимальные – для учета в оценке услуг по оказанию помощи работающим людям по поиску новой работы.

Услуги по занятости и мониторинг деятельности Jobcentre Plus реализуются через сеть, включающую 800 интегрированных центров работы. В 2005–2006 гг. Jobcentre Plus обработал данные и выплатил пособия почти 4,6 млн человек трудоспособного возраста на сумму около 22 млн фунтов стерлингов. В штате агентства было 9300 персональных сопровождающих (Advisers). В 2005–2006 гг. они провели 10,8 млн собеседований, направленных на поиск работы. Большинство таких собеседований проводились с безработными. Что касается персональных сопровождающих, которые работают с лицами, не имеющими работу длительное время, то они, по оценкам, проводили около 28 собеседований в неделю и активно работали в среднем с 30–40 бенефициарами¹.

В британской системе различаются подходы к работе с краткосрочно и долгосрочно безработными:

- работа с безработными, чья безработица длится в течение не продолжительного периода времени, состоит в основном в строгом мониторинге деятельности бенефициара по реализации требований по поиску работы путем проведения кратких двухнедельных семинаров в Центрах работы. Она также может дополняться базовыми услугами по посредничеству в поиске работы;
- основное внимание уделяется работе с длительно безработными, которым оказывается более интенсивная и дорогостоящая поддержка.

С 1998 г. помощь длительно безработным реализуется в рамках программ «Новый курс»². Основной принцип данной программы заключается в том, что после определенного периода безработицы все получатели пособий по безработице должны быть определены на постоянную работу или участвовать в деятельности по полной занятости. Молодые люди в возрасте 18–24 лет должны участвовать в программе «Новый курс для молодых людей»³ через 6 месяцев периода безработицы⁴. Такой же период безработицы является критерием участия в программе «Новый курс 50 плюс»⁵ для людей старше 50 лет, а люди в возрасте 25–50 лет должны

¹ (National Audit Office, 2006).

² New Deal. <http://dwp.gov.uk/a-to-z/>.

³ New Deal for young people.

⁴ http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_173757.

⁵ New Deal for young people.

участвовать в программе «Новый курс 25 плюс»¹ после 18 месяцев периода безработицы². Если получатели пособий не участвуют в этих программах без уважительных причин, им сокращается размер пособий или они совсем лишаются его.

В рамках программ «Новый курс» в центрах работы были открыты ставки специалистов по сопровождению индивидуальных случаев безработицы, которые занимаются оценкой трудоспособности безработных, помогают как в поисках работы, так и в устранении возможных препятствий для устройства на работу, включая направление на участие в программах по поддержке.

В период с 1997 по 2001 г. правительство разработало и ввело специальные программы для одиноких родителей с детьми³ и для супругов безработных⁴. Участие в этих программах было сначала добровольным, и тем безработным, кто решил в них участвовать, оказывалась поддержка со стороны специалистов по сопровождению индивидуальных случаев в поисках работы или доступе к услугам, способствующая снижению барьеров, препятствующих поиску и получению работы (например, содействие в получении услуг по уходу за ребенком).

В 2001 г. в Великобритании были созданы так называемые зоны занятости⁵ в 15 регионах с высоким уровнем безработицы. В этих регионах провайдерами услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость стали частные провайдеры, которые имели меньше ограничений при выполнении таких программ, чем программы «Новый курс». Основной доход таких провайдеров зависел от скорейшего определения участников на работу, поэтому они были заинтересованы оказывать услуги прежде всего бенефициарам с самыми высокими вероятностями устройства на работу.

В 2007 г. в отчете о внедрении мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость (*Freud, 2007*), на основе исследования опыта Великобритании и других стран по реализации мер по вовлечению безработных в занятость, Министерству по работе и пенсиям Великобритании рекомендовалось изменить подходы к управлению рынком социаль-

¹ New Deal 50 plus.

² http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_173718.

³ New Deal for Lone Parents. http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_173730.

⁴ New Deal for Partners. http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_173756

⁵ Employment zones.

ных услуг. В рекомендациях предлагалось перейти к закупке основной части услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость и выплате пособий в связи с безработицей (до 80% финансирования программ, связанных с занятостью) у 30 основных крупных провайдеров, способных реализовывать программы, связанные с занятостью и выплатами пособий на территории всей страны¹. Чтобы мотивировать провайдеров услуг, предполагалось, что контракты с ними заключаются на срок до 5 лет с возможным продлением еще на 2 года. При этом контракты предусматривают небольшие авансовые платежи, но основная часть выплат провайдерам по контрактам осуществляется на основе результатов вовлечения неработающих трудоспособных в занятость и обеспечения устойчивой занятости.

В 2009 г. появились предложения (см., например, (Gregg, 2008)) расширить меры вовлечения неработающих трудоспособных в занятость, которые позволят реализовать положения закона о реформировании системы социального обеспечения, предоставившего правительству полномочия по созданию системы, где практически каждый, кто может работать, либо ищет работу, либо готовится к ней².

Предлагаемые меры позволят создать систему персональной работы с лицами из трех основных групп с различными возможностями трудоустройства:

- с бенефициарами из «готовой к работе» группы людей, получающих пособия по безработице;
- с группой «продвигающихся к работе бенефициаров», в которую будут входить люди, получающие пособие по поддержке занятости, родители-одиночки и родители с маленькими детьми;
- а также с лицами из числа бенефициаров с серьезными медицинскими проблемами.

Статистика свидетельствует, что в период реализации программ «Нового курса» и деятельности по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в рамках зон занятости безработица сокращалась, при этом позитивные тенденции наблюдались в группах длительной безработицы, женской безработицы, безработицы среди старших возрастов. Однако среди молодежи безработица выросла почти на 2 п.п. Кроме того, в Великобритании по сравнению с другими странами ОЭСР велик уровень неполной занятости (см. табл. 3).

¹ (Department for Work and Pensions, 2008a).

² (Department for Work and Pensions, 2008b).

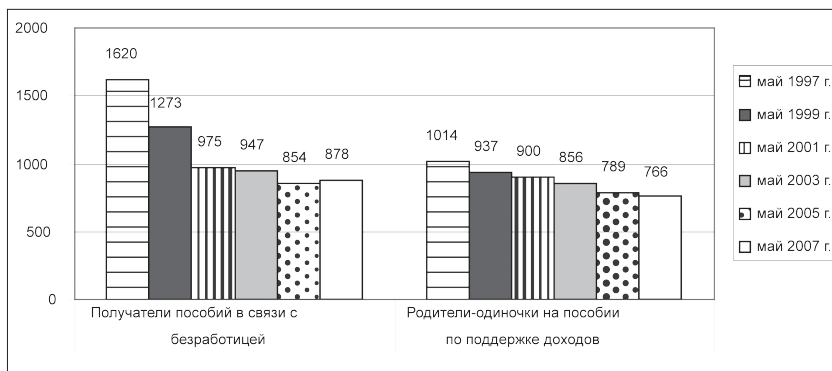
Таблица 3

**Индикаторы рынка труда в Великобритании
и в ОЭСР в 1998 и 2008 гг.**

	Великобритания		ОЭСР
	1998	2008	2008
Уровень безработицы (% от рабочей силы)	6,2	5,4	6,0
Уровень безработицы среди молодежи (% от рабочей силы в возрасте 15–24 лет)	12,3	14,1	12,4
Долговременная безработица (12 мес. и более) (мес.)	32,7	25,5	25,9
Уровень занятости (% от людей трудоспособного возраста)	71,0	72,7	66,5
Уровень занятости среди женщин (% от общей численности женщин в возрасте 15–64 лет)	64,2	66,9	57,5
Уровень занятости среди работников пожилого возраста (% от населения в возрасте 55–64 лет)	48,3	58,2	53,6
Временная занятость (% от численности занятых)	7,1	5,3	12,3
Неполная занятость (% от численности занятых)	23	22,9	15,5

Источник: OECD (2009).

К маю 2008 г. численность получателей пособий в связи с безработицей снизилась до 807 тыс. человек, численность одиноких родителей трудоспособного возраста, получающих пособие по поддержке доходов, – до 739 тыс. человек (см. *рис. 11*). Экономический кризис, начавшийся в 2008 г., привел к заметному росту числа групп населения, получающих выплаты в связи с безработицей и по поддержке доходов.



Источник: (*Key out of work benefits, 2010*).

**Рис. 11. Число отдельных групп трудоспособного населения
Великобритании, получающих выплаты по безработице и поддержке
доходов в 1997–2007 гг., тыс. человек**

Как показывает целый ряд исследований, эффект программ «Нового курса» и зон занятости был заметным. Так, по оценкам К. Sweeney, D. McMahon (1998), введение обязательных повторных собеседований с безработными после каждых 6 мес. безработицы в 1986 г. способствовало уменьшению уровня безработицы, а введение пособий по содействию в поисках работы с более жесткими критериями к получателям пособий, по их оценкам, уменьшило количество получающих пособия на 100–200 тыс. человек.

Повторные собеседования способствовали сокращению продолжительности безработицы и отказу от получения пособий ((*White, Lakey, 1992*); (*Dolton, O'Neill, 2002*)).

Оценка реализации программ «Новый курс» и деятельности частных провайдеров по оказанию длительно безработным услуг по их вовлечению в занятость в зонах занятости показала, что количество людей, устроенных на работу, увеличилось по сравнению с тем, что было бы без принятия этой программы и введения зон занятости. Более эффективными оказались зоны занятости, они обеспечили работой на 8% больше трудоспособных в возрасте 25–50 лет, чем агентства по реализации программы «Новый курс 25 плюс» в сопоставимых районах. Особенно важно, что трудоустройство через частных провайдеров в зонах занятости приводило к тому, что на 10% больше трудоустроенных сохраняли занятость в течение 13 недель, чем показала оценка эффективности деятельности агентств по реализации программы «Новый курс 25 плюс» в сопоставимых районах¹.

Оценка программы «Новый курс для молодых людей» показала, что ее реализация в целом дала положительные результаты: количество молодежи, обращающейся за пособиями, сократилось на 5–9 п.п.².

Введение собеседований, направленных на поиск работы для родителей-одиночек, увеличило количество участников в программе «Новое соглашение» приблизительно на 15% и число тех, кто отказался от получения пособий по поддержке доходов, на 1–2 п.п.³.

Однако не все меры по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость можно назвать положительными: некоторые исследования показали, что часть людей, переставших получать пособия в связи с безработицей, не была вовлечена в занятость, а стала неактивной или уехала в другие регионы⁴.

¹ (*Griffiths, Durkin, 2007*).

² (*Blundell, Card, Freeman, 2004*), (*White, Riley, 2002*).

³ (*Knight, Thomas, 2006*).

⁴ (*Manning, 2005*).

Нидерланды

Одной из острых проблем в Нидерландах был значительный рост доли населения трудоспособного возраста, получающего достаточно высокие пособия в связи с нетрудоспособностью, которая достигла 10% в 1980 г. и сохранилась практически на том же уровне в 2005 г., несмотря на все принимаемые меры по вовлечению трудоспособных взрослых в занятость¹.

При столь высоком уровне безработицы критерии получения социальных пособий были весьма либеральны: оценки показали, что при включении всех лиц трудоспособного возраста, получающих пособие по социальному страхованию или зарегистрированных в специальных схемах по содействию в обеспечении занятости, в показатель «уровень общей безработицы» уровень безработицы достигал бы четверти трудоспособного населения на протяжении почти всего десятилетия – с 1986 по 1996 г.² Уровень долговременной безработицы в Нидерландах был одним из наиболее высоких в Европе, при этом 44% общего количества безработных не имели работы в течение года и более, в то время как аналогичный средний показатель по странам ОЭСР составлял 28,6%³.

Новые меры по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость были направлены прежде всего на молодежь и длительно безработных. Были установлены более строгие критерии доступа в систему пособий по безработице; работа, а не пособие, должна была стать основным направлением поддержки обращающихся за помощью. Участие работодателей в решении проблем безработицы и вовлечении безработных в занятость усилилось: начиная с 2006 г. работодатели несут ответственность за реинтеграцию в занятость своих нетрудоспособных работников и/или должны платить им как минимум 70% размера их предыдущей заработной платы в период до двух лет после потери трудоспособности.

В Нидерландах система социальных пособий и значительное число мер на рынке труда находятся в ведении Министерства социальной политики и занятости⁴, которое разрабатывает комплекс стратегических целей, ежегодных задач и методов мониторинга и оценки эффективности работы системы, а функции по фактическому оказанию услуг переданы:

- Институту по схемам пособий для работников (UWV), который отвечает за функционирование системы социального страхования⁵;

¹ (Tergeist, Grubb, 2006); (Statistics Netherlands, 2010).

² (Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough, Whiteford, 1996).

³ OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw>; The Ministry of Social Affairs and Employment. <http://english.szw.nl/>.

⁵ Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

- и муниципалитетам, которые организуют социальную помощь.

Существующая система оказания услуг в области вовлечения неработающих трудоспособных в занятость и выплаты пособий появилась в результате ряда реформ, наиболее важной из которых был акт SUWI («Структура реализации для работы и дохода»)¹, принятый в 2002 г. Данный акт был разработан, чтобы переориентировать систему на принцип «работа превышает доход», и требовал активных действий соответствующих институтов по стимулированию реинтеграции в занятость пользователей услуг и получателей пособий через вовлечение их в занятость. Он был направлен на стимулирование развития рынка услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость, а UWV и муниципалитеты должны были покупать услуги по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость у частных провайдеров. Бывшая государственная служба занятости была реорганизована в 131 центр по работе и доходам (CWI), оставшийся под контролем отдельного агентства государственного сектора, а часть системы, ранее занимавшаяся оказанием услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость, была приватизирована. В 2009 г. CWI вошли в состав агентства по социальному страхованию, ориентированного на занятость (UWVw)².

Местные офисы UWVw обеспечивают доступ как к системе социального страхования, так и к муниципальной системе пособий. Безработные должны зарегистрироваться в UWVw для поиска работы. Во время первоначальных собеседований консультанты оценивают возможность трудоустройства обращающихся и собирают информацию, необходимую UWV и муниципалитетам для определения, может ли обращающийся претендовать на получение пособия³.

В большинстве муниципалитетов страны офисы UWV расположены рядом с муниципальными социальными службами и провайдерами услуг по обеспечению занятости, на так называемых рабочих площадках (Werkplein). Заявители, обращающиеся за получением пособий, оцениваются по специальным методикам, а персонал UWVw отвечает за оценку и мониторинг деятельности по поиску работы большинства трудоспособных пользователей услуг в течение первых 6 мес. их безработицы. Те, кому необходима более интенсивная помощь или кто находится без работы более 6 мес., переходят в ведение сопровождающих работников UWV и муниципалитетов.

¹ Structuur uitvoering werk en inkomen – implementation structure for work and income.

² UWV WERKbedrijf. (*Tergeist, Grubb, 2006*).

³ (*Van Berkel, Valkenburg, 2007*).

Услуги по вовлечению трудоспособных безработных в занятость направлены на получателей, которым нужна дополнительная помощь в получении работы, и могут включать широкий перечень услуг – от оценки возможности трудоустройства заявителей и сопровождения их деятельности по поиску работы до проведения обучающих тренингов по подходам к поиску работы и методам такого поиска, сопровождения процедуры занятия должности и поддержки сохранения занятости. Пакеты услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость могут быть составлены и закуплены как полный «спектр услуг». Когда муниципалитет или агентство закупает такой пакет услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость, это включает заключение контрактов с третьими лицами на услуги по сопровождению бенефициаров. Если нет необходимости в закупке полного пакета, сопровождающие работники UWV или муниципалитетов могут приобретать отдельные индивидуальные услуги.

По оценкам E. Sol (2008), в период с 2002 по 2006 г. около 150 тыс. человек ежегодно пользовались услугами по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость. Большинство из них – 60% числа получивших такие услуги – занимались муниципалитеты, а сотрудники Института по схемам пособий для работников обеспечивали заключение контрактов с третьими сторонами на оказание услуг для безработных и людей, живущих на пособие по нетрудоспособности¹.

Исследование, проведенное ОЭСР в Нидерландах в 2006 г., показало, что в штатах UWV и CWI было более 23 тыс. сотрудников², но лишь 3–4 тыс. из них являлись консультантами по занятости или служащими, определяющими на должность и работающими в основном с получателями пособий по безработице. В муниципалитетах работало 5–7 тыс. человек, занимавшихся вовлечением в занятость безработных получателей социальных пособий. Еще 6 тыс. сотрудников были наняты частными провайдерами услуг: половина из них занимались определением на должность и вовлечением в занятость безработных клиентов, другая половина – работой с нетрудоспособными клиентами³.

Создание Института по схемам пособий для работников привело к развитию рынка услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в Нидерландах. Региональные офисы UWV сначала закупали пакеты таких услуг путем заключения обычных контрактов, за которые

¹ (Sol, 2008).

² В пересчете на полную занятость.

³ (Tergeist, Grubb, 2006).

конкурировали частные провайдеры. Эти контракты, как правило, были нацелены на небольшие группы клиентов и предлагали различные комбинации оплаты в зависимости от характеристики группы клиентов¹.

С 2004 г. UWV стал применять вариант, в рамках которого конкретные пользователи услуг могли воспользоваться индивидуальным бюджетом на выполнение услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость на основе индивидуального соглашения, на базе которого пользователь мог купить собственный набор услуг по согласованию с консультантом по вовлечению в занятость. Спектр услуг индивидуального соглашения о вовлечении неработающего трудоспособного в занятость может охватывать период до 2 лет, максимальная стоимость пакета услуг на основе индивидуального соглашения о вовлечении в занятость, как правило, составляет 5 тыс. евро. Контрактом предусмотрена формула финансирования, организованная по принципу: не получаешь занятость – платишь меньше. Провайдер получает 20% в начале реализации согласованного плана, 30% – после 6 мес. участия, а 50% согласованной суммы выплачивается при получении клиентом устойчивой занятости, гарантированной в течение двухлетнего периода. Эта формула может использоваться при более высоких размерах оплаты за услуги для лиц, которых труднее всего устроить на работу. Если в ходе выполнения индивидуального соглашения о вовлечении в занятость клиент не получает работу, то провайдеру выплачивается только половина стоимости пакета услуг на основе индивидуального соглашения о вовлечении в занятость.

Покупка отдельных услуг по вовлечению в занятость на основе индивидуального соглашения стала довольно распространенной. Чтобы в данной ситуации сохранять контроль за предоставляемыми услугами и их эффективностью, UWV реорганизовал рынок с помощью введения «структуры покупок», в соответствии с которой все провайдеры должны выполнять определенные процедуры и удовлетворять требованиям по эффективности. Эффективные провайдеры отбираются для предоставления либо полного спектра услуг на основе индивидуального бюджета, либо отдельных услуг.

Предоставляются следующие услуги по вовлечению в занятость:

- оценка препятствий для занятости, связанных со здоровьем, кроме психических заболеваний (обычно продолжительность оказания такой услуги составляет 4 недели);
- расширение возможностей для получения занятости, связанных со здоровьем, кроме психических заболеваний (14 недель);

¹ (Struyven, Steurs, 2005).

- оценка препятствий для занятости, связанных с психическим здоровьем (обычно продолжительность оказания такой услуги составляет 4 недели);
- расширение возможностей для занятости людей с психическими расстройствами (14 недель);
- поиск работы и определение на работу (22 недели).

Все эти услуги, кроме поиска и определения на работу, финансируются по принципу возмещения затрат. Оплата услуг по поиску работы и определению на работу, наоборот, полностью зависит от результатов и может дополнительно вознаграждаться за быстроту определения на работу, за более длительный период сохранения работы и т.д. Самая низкая цена – у услуги по оценке препятствий для занятости, связанных со здоровьем, кроме психических заболеваний, самая высокая цена – у услуг, нацеленных на расширение возможностей для занятости людей с психическими расстройствами, и на поиск работы и определение на работу.

В рамках существующей системы услуг по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в Нидерландах сопровождающие работники Института по схемам пособий для работников или консультанты по вовлечению в занятость играют ключевую роль. Они используют диагностическую модель, которая оценивает шансы и риски конкретного лица, связанные с получением и сохранением занятости. Модель включают тесты на соответствие рынку труда и вовлечению в него, дополненные при необходимости прочими тестами на мотивацию и компетентность. Результаты используются консультантом, чтобы подготовить заключение о требуемых услугах для безработного и о необходимом плане действий, который согласуется с клиентом. Более интенсивные услуги главным образом нацелены на тех, кого, по мнению консультанта, можно устроить на постоянную работу в течение года (для молодежи, получающей пособия по нетрудоспособности, – в течение двух лет). В случае с людьми, вступление которых в занятость очень затруднено, консультант может рассмотреть возможность так называемого социального вовлечения в занятость, включающее, например, участие в добровольных общественных работах.

Получатель услуг по вовлечению в занятость должен принимать участие в реализации плана действий, продолжительность которого может достигать нескольких часов в день. Консультант по вовлечению в занятость, которому будут направляться отчеты, должен контролировать процесс и вносить необходимые корректировки после обсуждения с получателем услуг. Если получатель услуг участвует в реализации плана

действий в недостаточной мере, консультант может применить к нему определенные санкции, включая сокращение пособия.

Муниципалитеты, которых насчитывается более 450, через свои департаменты социальных услуг оказывают услуги социальной помощи, а сопровождающие работники проводят оценку и направляют возможных клиентов услуг по вовлечению в занятость в соответствующие агентства. К 2006 г. 85% муниципалитетов использовали системы вовлечения в занятость получателей социальной помощи. Для них характерно общее требование, в соответствии с которым большинство получателей социальной помощи должно быть привлечено к работе и связанной с работой деятельности. Несоблюдение этого требования ведет к санкциям или даже к лишению социальной помощи¹.

Как показывает статистика, политика на рынке труда Нидерландов к 2008 г. привела к уменьшению показателей как общего уровня безработицы, так и безработицы среди отдельных категорий населения (безработица среди молодежи, женщин, работников старших возрастов). Сократилась также продолжительность долгосрочной безработицы (см. табл. 4).

Таблица 4

**Индикаторы рынка труда в Нидерландах
и в ОЭСР в 1998 и 2008 гг.**

	Нидерланды		ОЭСР
	1998	2008	2008
Уровень безработицы (% от численности рабочей силы)	4,3	3,0	6,0
Уровень безработицы среди молодежи (% от численности молодежи (15–24 лет))	8,1	5,6	12,4
Долговременная безработица (12 мес. и более) (мес.)	47,9	36,3	25,9
Уровень занятости (% от численности людей трудоспособного возраста)	69,5	76,1	66,5
Уровень занятости среди женщин (% от общей численности женщин в возрасте 15–64 лет)	59,1	70,2	57,5
Уровень занятости среди работников пожилого возраста (% от численности населения в возрасте 55–64 лет)	32,8	50,7	53,6
Временная занятость (% от численности занятых)	12,7	18,3	12,3
Неполная занятость (% от численности занятых)	30,0	36,1	15,5

Источник: (OECD, 2009).

Оценка, проведенная в 2005 г., показала, что почти половине получателей социальной помощи (около 146 тыс. человек) предоставлялись услуги по вовлечению в занятость².

¹ (Van Geuns, van Gent, 2007).

² (Blommesteijn, Mallee, 2009).

В целом к 2006 г. относительно 1995 г. число получателей пособия снизилось, хотя на этом интервале отмечаются заметные колебания¹:

- отмечалось значительное снижение числа получателей пособия в период с 1995 по 2000 г.;
- в 2001–2004 гг. число получающих пособия по безработице увеличилось, что во многом было связано с тенденциями на рынке труда;
- 2005–2006 гг. – сокращение числа получателей пособий (см. табл. 5).

Таблица 5

Численность отдельных групп трудоспособного населения Нидерландов, получающих выплаты в 1995–2006 гг., тыс. человек

Тип пособия	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Пособие по нетрудоспособности	860	953	979	993	980	964	904	861
Пособие по безработице	395	194	166	205	280	322	307	249
Социальная помощь	512	377	364	363	378	379	368	337
Пенсии иждивенцам	185	157	152	147	141	135	128	121
Всего	1952	1680	1661	1707	1778	1799	1707	1569

Источник: (Blommesteijn, Mallee, 2009).

Министерство социальной политики и занятости провело оценку эффективности и услуг, и процедур по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость². Оценка показала увеличение доли трудоустройства для всех групп неработающих трудоспособных, хотя число успешно трудоустроившихся было намного меньше числа лиц, вышедших из программ социальной поддержки.

Другие оценки эффективности программ по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость позволили установить, что чистое воздействие вовлечения в занятость было незначительным. Было установлено, что ряд лиц, получающих пособия по безработице, включались в программы вовлечения в занятость очень рано и могли бы сохранить рабочие места без участия в программах. В то же время факты подтвердили, что воздействие программ было бы более заметным, если бы ряд заявителей на получение социальной помощи подключались к таким программам на более раннем этапе³.

¹ (Statistics Netherlands, 2010).

² (Ministry of Social Affairs and Employment, 2008); (Blommesteijn, Mallee, 2009).

³ (Council for Work and Income, 2009).

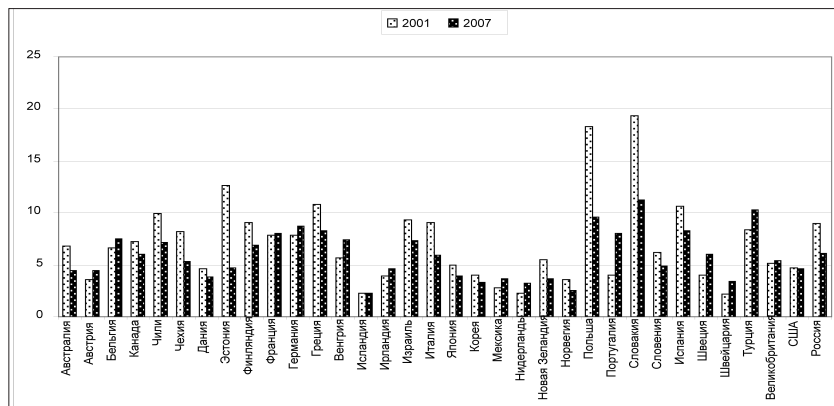
Некоторые исследователи отмечают, что на уровне муниципалитетов результатом реформ по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость стал «резкий культурный сдвиг», который выражается в том, что теперь работники агентств в большей степени ориентированы на достижение результатов в ходе работы и уделяют больше внимания оказанию помощи заявителям в получении работы, при этом заметно снизились случаи мошенничества¹.

1.2. Меры по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в Российской Федерации

1.2.1. Необходимость внедрения программ по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость

Вовлечение неработающих трудоспособных в занятость в Российской Федерации до недавнего времени не было проблемой государственного уровня. Это было обусловлено целым рядом причин:

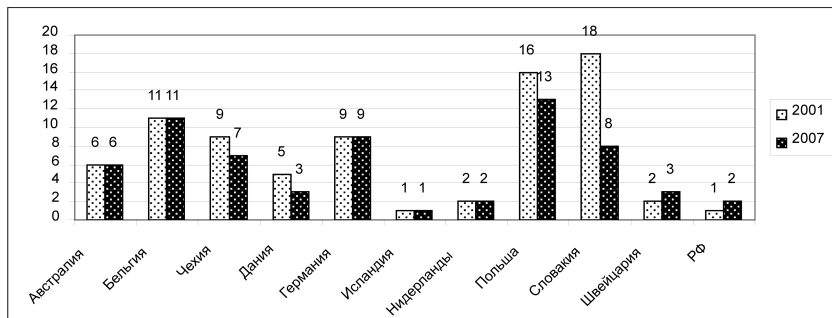
- в России по сравнению с большинством стран ОЭСР безработица невелика: более низким является уровень как общей, так и особенно зарегистрированной безработицы (см. *рис. 12, 13*);



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 12. Уровень общей безработицы в странах ОЭСР и РФ в 2001 и 2007 гг., доля безработных от общей численности рабочей силы, %

¹ (Davidse, Kraan, 2008).



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 13. Уровень зарегистрированной безработицы в странах ОЭСР и РФ в 2001 и 2007 гг., доля безработных от общей численности рабочей силы, %

- пособия по безработице и социальная помощь малы, их дестимулирующая роль незначительна по сравнению со странами ОЭСР:
 - о в 2009 г. средний размер регулярной¹ денежной выплаты не превышал:
 - гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, – 20% среднемесячной заработной платы в Российской Федерации;
 - лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода, – 13,9% среднемесячной заработной платы;
 - малоимущим гражданам – 1,6% среднемесячной заработной платы²;
- число получателей социальной помощи в России было невелико по сравнению со странами ОЭСР:
 - о число получателей регулярной³ денежной выплаты не превышало в 2009 г.:
 - среди граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, – 0,2% населения РФ;
 - среди лиц, имеющих низкий уровень индивидуального дохода, – 0,3% населения России;

¹ Периодичность выплаты и продолжительность ее получения определяются субъектом РФ и обычно не превышают 3–6 мес.

² Рассчитано по данным: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009а, 2009б).

³ Периодичность выплаты и продолжительность ее получения определяются субъектом РФ и обычно не превышают 3–6 мес.

- среди малоимущих граждан – 0,9% населения России¹.

Как показано выше, в России проблема вовлечения в занятость трудоспособных получателей социальной помощи не стояла так остро, как в странах ОЭСР. Программы по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость реализовывались в основном на местном, иногда на региональном уровнях. Меры по вовлечению в занятость начали внедряться в 2000-е годы на региональном и муниципальном уровнях. На федеральном уровне такие меры, как государственная социальная помощь на основе социального контракта, начали реализовываться в качестве антикризисных мер с 2010 г. (см. раздел 1.2.2).

1.2.2. Основные подходы к вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость

До 2010 г. в Российской Федерации политика в области вовлечения неработающих трудоспособных в занятость проводилась в основном на местном и региональном уровнях в рамках программ типа «Самообеспечение» и «От пособия – к зарплате».

Программы типа «Самообеспечение» реализовывались для улучшения качества жизни малоимущих семей с детьми, проживающих в сельской местности. Содержанием таких программ являлось оказание целевой помощи для развития подсобного хозяйства или индивидуальной трудовой деятельности в основном в сельской местности, т.е. главная задача таких программ не просто помочь семье, а активизировать ее трудовой потенциал, уменьшить барьеры для трудовой деятельности трудоспособных членов семьи (оказание услуг по обучению и переобучению, по уходу за ребенком и т.п.), создать устойчивую занятость (обычно самостоятельную) трудоспособных членов семей. Помощь в рамках таких программ обычно не оказывалась семьям, где не было трудоспособных членов.

Оказание такой помощи в рамках программ проводилось на основе заключения соглашений с получателями помощи, в которых последние обязывались выполнять определенные условия, касающиеся прежде всего целевого назначения использования помощи, а также других мер. Особенность таких программ заключалась в персонализированном подходе к получателям помощи (разработка плана деятельности семьи по выходу на самообеспечение, определение форм целевой помощи, необходимой конкретной семье, заключение с семьей соглашения), хотя он не сопро-

¹ Рассчитано по данным: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009а, 2009б).

вождался закреплением семьи за персональным консультантом, сопровождающим деятельность семьи по выполнению индивидуального соглашения.

Отбор получателей помощи в рамках программы происходил при участии местных сообществ, это повышало эффективность реализации программы в дальнейшем, поскольку местные сообщества участвовали в оценке потенциала семьи, реалистичности плана семьи по самообеспечению и т.д.

Оказание целевой помощи в рамках программ могло быть дифференцированным и зависело от потенциала семьи и от того, что семья предполагала делать в рамках программы. Однако в некоторых программах размеры помощи могли быть одинаковыми для разных семей – в основном в том случае, когда средства выделялись сельским семьям, например, в виде помощи на приобретение скота и кормов для него.

Оказание помощи в рамках программ типа «Самообеспечение» не предполагало лишения или ограничения доступа семей, участвующих в программах, к другим видам социальной поддержки.

Программы типа «Самообеспечение» начали реализовываться в России в 2000-е годы как муниципальные и региональные программы в таких регионах, как: Пермский и Приморский края, Тюменская, Ростовская, Амурская, Волгоградская, Еврейская автономная, Самарская области, Республика Коми, и в некоторых других регионах.

Основные характеристики некоторых программ типа «Самообеспечение» представлены в *табл. 6*.

Таблица 6

**Характеристики программ типа «Самообеспечение»
в некоторых регионах Российской Федерации в 2007 г.**

	Пермский край	Тюменская область	Амурская область	Волгоградская область	г. Уссурийск (Приморский край)
1	2	3	4	5	6
Начало реализации	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г.	2007 г.
Количество семей - участников	Более 4500	2341	38	50	73
Территориальный охват	Край	Область	3 района	1 район	Все сельские территории городского округа
Максимальная сумма помощи, тыс. руб. в 2007 г.	20	94	20	20	35
Количество семей, занимавшихся развитием ЛПХ	Более 4185	1981	35	48	69

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6
Количество семей, занимавшихся ИТД	Более 315	347	3	2	4
Количество случаев нецелевого использования помощи	Не менее 4	0	0	0	0

Источник: (Гришина, Чагин, 2008).

Оценки эффективности реализации таких программ, например в Пермском крае, показали, что в семьях, получивших помощь, выросло качество жизни, почти все семьи получили доход в натуральной или денежной форме, в среднем превышающий размер полученной помощи¹.

Программы типа «От пособия – к зарплате» обычно реализовывались в городской местности, где существовала возможность трудоустройства на вакантные рабочие места. Такие программы предусматривали активизацию трудового потенциала безработного члена семьи, снижение барьеров для его участия в трудовой деятельности: оформление необходимых документов, оказание услуг по обучению и переобучению, по поиску работы, по уходу за ребенком и т.п. В рамках программы для каждой семьи составлялся семейный план комплексной социальной помощи. Семьи, участвующие в программе, принимали на себя обязательства по выполнению индивидуального семейного плана комплексной социальной помощи. Работающие в программе специалисты органов социальной защиты отслеживали выполнение семей план и осуществляли межведомственную координацию оказания помощи семье, но такое отслеживание вряд ли можно было назвать индивидуальным сопровождением (case management). В случае трудоустройства безработного члена семьи денежное пособие продолжало выплачиваться в уменьшенном размере в течение определенного времени.

Размер пособия для семей устанавливался дифференцированно, в зависимости от состава семьи, ее среднедушевого дохода.

В 2000–2001 гг. такая программа реализовывалась в Мотовилихинском районе Перми. В программе приняли участие 100 семей. Впоследствии она реализовывалась во всех 7 районах Перми (350 семей), в 12 других городах Пермской области (1100 семей), а также в Биробиджане Еврейской автономной области (15 семей).

Мониторинг реализации программы в Перми показал, что трудоустроилось от 50 до 70% участников программы. Программа была более полезной для тех групп населения, которые являются наименее защищенными на рынке труда (в большей степени программа помогла семьям, где

¹ (Гришина, Чагин, 2008).

безработными были женщины в возрасте от 35 до 54 лет, такие семьи составляли 61% числа опрошенных участников)¹.

Оценка показала, что до участия в программе доходы практически всех участвовавших в программе семей не превышали 60% прожиточного минимума. Доходы заметно выросли в тех семьях, где произошло трудоустройство безработного члена семьи. Программа показала, что было достигнуто сокращение уровня самой глубокой бедности (до программы доход семей не превышал 20% прожиточного минимума) – снизилась доля семей с самыми низкими доходами (см. табл. 7).

Таблица 7

**Соотношение среднедушевого дохода семьи и величины
прожиточного минимума при реализации программы
«От пособия – к зарплате» в Перми в 2001 г., %**

Среднедушевой доход семьи, в % от прожиточного минимума	Распределение доходов семей перед вступлением в программу	Распределение доходов семей во время участия в программе	
		безработный член семьи не трудоустроился	безработный член семьи трудоустроился
0–20	27,8	26,4	6,6
21–40	37,2	49,1	41,3
41–60	32,8	13,2	23,1
61–80	2,2	7,5	13,2
81–100		1,9	5,0
101–110		1,9	5,8
111–120			4,1
> 121			0,8

Источник: (Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки, 2003).

Проведенная в Перми оценка эффективности программы показала, что услуги, оказанные участникам программы центром службы занятости, практически (за исключением обучения работе с компьютером) не оказали положительного влияния на трудоустройство безработных в рамках программы. Это объяснялось в том числе оказанием услуг небольшому числу участников программы и тем, что в ряде случаев специалисты службы занятости не вели никакой специальной работы с участниками программы, оказывая им помощь на основе традиционных подходов². Большую роль играло предоставление денежного пособия и продуктового

¹ (Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки, 2003); (Сотникова, 2004). Вывод малообеспеченных семей на самообеспечение в рамках программы «От пособия – к зарплате».

² (Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки, 2003).

набора, которые, обеспечив участникам программы необходимые средства существования, позволили им заниматься поиском работы¹.

В некоторых регионах Российской Федерации, например, в Республике Коми, программы типа «От пособия – к зарплате» реализуются и в настоящее время².

С января 2010 г. в России президентом Российской Федерации³ инициируется эксперимент по оказанию помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов. Данное поручение находит свое отражение в утвержденном 2 марта 2010 г. председателем правительства Российской Федерации В.В. Путиным «Плане по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики правительства Российской Федерации на 2010 год» (пункт 1), в котором Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации поручается в рамках направления «Социальная защита населения» проведение в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов. В случае положительных результатов проведенного эксперимента оказание помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов предполагается распространить на всей территории России до 2012 г.⁴

Целью внедрения государственной социальной помощи на основе социального контракта, согласно «Рекомендациям по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта»⁵, является повышение качества жизни малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан путем активизации адаптивных возможностей малоимущей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина).

Социальный контракт предусматривает договорные отношения (включая заключение контракта) по взаимным обязательствам между малоимущей семьей и органом социальной защиты населения субъекта Российской Федерации. При этом орган социальной защиты населения

¹ (Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки, 2003); (Сотникова, 2004). Вывод малообеспеченных семей на самообеспечение в рамках программы «От пособия – к зарплате».

² (Постановление правительства Республики Коми, 2004).

³ (Поручение президента Российской Федерации, 2010, п. 1).

⁴ (News.ru, 2010), (Николаева, 2010).

⁵ (Приказ Минздравсоцразвития России, 2010).

обязуется оказать семье государственную социальную помощь в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи.

Обязательства заявителя (малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина) в рамках социального контракта могут включать такие обязательства, как:

- активный поиск работы при посредничестве государственного учреждения – центра занятости населения;
- регистрация в качестве ищущего работу либо безработного;
- получение государственных услуг в сфере занятости населения (профессиональное обучение, профессиональная ориентация);
- обязательное участие в общественных работах, временной занятости;
- осуществление индивидуальной трудовой деятельности;
- ведение личного подсобного хозяйства;
- обеспечение посещения детьми школы и других образовательных учреждений;
- добровольное лечение от алкогольной (наркотической) зависимости;
- осуществление ремонта жилья и хозяйственных построек;
- подготовка к осенне-зимнему отопительному периоду;
- и другие мероприятия по социальной адаптации.

Как видно из вышеприведенного перечня возможных обязательств заявителя, социальный контракт предусматривает прежде всего вовлечение в занятость трудоспособных взрослых из семей, с которыми заключается социальный контракт.

Государственная социальная помощь в рамках социального контракта не отменяет возможности оказания заявителю других видов государственной социальной помощи. Рекомендациями предусматривается, что период оказания помощи в рамках социального контракта составляет 3–6 мес. с возможным продлением с учетом конкретных результатов выполнения социального контракта. Также государственная социальная помощь в рамках социального контракта может быть оказана единовременно.

Размер ежемесячного социального пособия на период действия социального контракта определяется в пределах разницы между величиной прожиточного минимума заявителя и его совокупным доходом. Минимальный размер пособий устанавливается на уровне не ниже минимального размера ежемесячного социального пособия малоимущим гражданам, установленного в субъекте Российской Федерации.

Если в рамках социального контракта помощь заявителю оказывается в виде единовременной выплаты, то ее размер не может превышать мак-

симальный размер единовременной выплаты малоимущим гражданам, установленный в субъекте РФ.

В ходе собеседования с заявителем специалисты органа социальной защиты населения заполняют лист собеседования, в который вносится информация о проблемах семьи.

Заявитель заполняет анкету о семейном и материально-бытовом положении, которая предусматривает сообщение заявителем сведений о таких сторонах положения заявителя, как:

- трудовая деятельность трудоспособных членов семьи и их образование;
- доходы заявителя и членов семьи за 3 мес. по отдельным видам доходов, предшествующих месяцу обращения;
- жилищно-бытовые условия;
- сведения о недвижимости и имуществе, принадлежащих заявителю и членам его семьи на праве собственности, о владении земельным участком, крестьянским подворьем, личным подсобным хозяйством;
- состояние здоровья членов семьи;
- направления предполагаемой деятельности по выходу из трудной жизненной ситуации.

Специалисты органа социальной защиты проверяют полученную от заявителя информацию (возможны дополнительные проверки, включая проведение комиссионного обследования) и составляют программу социальной адаптации семьи (одиноко проживающего гражданина) на период действия социального контракта.

В рамках выполнения программы социальной адаптации заявитель обязуется взаимодействовать с социальным работником, осуществляющим сопровождение контракта, регулярно представлять все сведения о ходе исполнения программы.

Решение об оказании государственной социальной помощи на основе социального контракта (или об отказе от нее) принимается Межведомственной комиссией, состоящей из представителей органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, органов службы занятости населения, общественных и иных заинтересованных организаций.

Рекомендуемый типовой договор о взаимных обязательствах предусматривает прекращение выплаты государственной социальной помощи, если заявитель не выполняет обязательств по программе социальной адаптации.

Финансирование расходов, связанных с оказанием государственной социальной помощи гражданам на основе социального контракта, осу-

ществляется за счет средств бюджета субъекта РФ на соответствующий год.

Финансирование государственных услуг в сфере занятости заявителю осуществляется из средств бюджетов субъектов РФ, а также из средств федерального бюджета, направляемых бюджетам субъектов РФ в виде субвенций на реализацию переданных полномочий в сфере занятости населения и в виде субсидий на реализацию программ дополнительных мер по снижению напряженности на региональных рынках труда.

Приказом Минздравсоцразвития России от 31 мая 2010 г. № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта»¹ также утверждены:

- перечень субъектов РФ, участвующих в эксперименте по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта, в состав которого вошли 17 субъектов РФ;
- форма отчетности о ходе эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в субъекте РФ.

В ряде регионов России предоставление социальной помощи на основе определенных условий (обычно связанных с вовлечением в занятость, в том числе в занятость в личном подсобном хозяйстве) в рамках договорных отношений между органами исполнительной власти субъектов Федерации или местных органов власти, как уже отмечалось, началось в 2000-е годы. Участие в эксперименте по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта с 2010 г. в одних регионах осуществляется как новый опыт оказания социальной помощи, в других – как развитие имеющихся подходов к предоставлению социальной помощи, обусловленной вовлечением в занятость трудоспособных бенефициаров.

Так, в Томской области до эксперимента заключались двусторонние договоры между органами социальной защиты населения и получателями материальной поддержки, в которые в том числе входили и некоторые условия по вовлечению трудоспособных бенефициаров в занятость. Участие в эксперименте расширило договорные рамки оказания помощи: в контрактах участвуют не только бенефициары и органы социальной за-

¹ (Приказ Минздравсоцразвития России, 2010).

щиты, но и другие органы исполнительной власти и учреждения. Право на участие в социальных контрактах есть у семей, имеющих в своем составе трудоспособных членов, за исключением граждан, потерявших работу, или граждан, находящихся под угрозой увольнения¹. Материальная помощь в денежной форме предоставляется для создания условий по выходу из трудной жизненной ситуации на основании социального договора о взаимных обязательствах при предоставлении материальной помощи, заключенного между гражданином и уполномоченным органом. Социальный контракт заключается по решению межведомственной комиссии при районной администрации в случаях повторного в течение года обращения семьи, в составе которой есть трудоспособные граждане за материальной помощью, а также когда для выхода из сложной жизненной ситуации необходимо совместное участие ряда ведомств и организаций. Обязанность получателя к целевому расходованию средств закрепляется документально. В контракте прописываются как обязательства организаций или органов, предоставляющих адресную помощь (денежные средства, другие формы поддержки: необходимое лечение, рассрочка оплаты задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг и т.п.), так и обязательства семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, которые должны быть выполнены семьей в заранее оговоренные сроки. Среди таких обязательств могут быть: трудоустройство, регистрация в центре занятости населения, получение профессиональной подготовки (оказывается содействие в поиске работы), участие в общественных работах, посадка овощей на приусадебном участке, заготовка продуктов на зиму, ведение подсобного хозяйства и др. Для формирования адаптивных возможностей с семьей работают психологи, к оформлению детей в дошкольное учреждение также подключаются специалисты учреждений образования².

В Ростовской области семьям, участвующим в эксперименте по стимулированию активности граждан по выходу из трудного материального положения, выделяется адресное пособие для социальной адаптации, которое представляет собой денежную сумму, безвозмездно передаваемую каждому члену малоимущей семьи на условиях, предусмотренных социальным контрактом. К обязательным условиям участия семей в социальных контрактах в Ростовской области относится наличие в составе

¹ Эти группы населения имеют право на материальную помощь оказавшимся в трудной жизненной ситуации. См.: *(Постановление администрации Томской области, 2009)*.

² *(Департамент социальной защиты населения Томской области, 2010)*; *(Постановление администрации Томской области, 2009)*; *(Распоряжение губернатора Томской области, 2009)*; *(Распоряжение губернатора Томской области, 2010)*.

малоимущей семьи неработающих совершеннолетних членов трудоспособного возраста и (или) инвалидов III группы¹.

Однако часть семей, находящихся, по их мнению, в трудной жизненной ситуации, не может стать участниками программы. К ним относятся семьи, у которых:

- есть недвижимое имущество, которое может сдаваться в аренду и приносить доход;
- есть автотранспортная техника со сроком эксплуатации до 10 лет;
- в состав семьи входят совершеннолетние члены трудоспособного возраста, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

Похожий фильтр на вхождение семей в программу социальных контрактов есть и в Республике Коми, но в этом субъекте РФ необходимо, чтобы хотя бы один член семьи, включаемой в систему социальных контрактов, был неработающим в возрасте до 55 лет – для мужчин и 50 лет – для женщин, а ограничение по сроку эксплуатации автомобиля, имеющегося в семье, составляет 7 лет².

1.2.3. Анализ эффективности мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость

Социальные контракты представляют собой первый эксперимент на федеральном уровне (даже с учетом того, что пока система социальных контрактов реализуется не во всех субъектах РФ) по предоставлению социальной помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, на основе таких принципов, как:

- заключение договора между семьей и органом, оказывающим помощь. Как отмечают работники органов, ответственных за реализацию системы социальных контрактов, даже сам факт того, что семья принимает на себя обязательства и представитель семьи ставит подпись на договоре о своей согласии с тем, что семья должна будет выполнить ряд условий, положительно влияет на бенефициаров. Положение о предоставлении помощи на определенные цели, об отслеживании выполнения этих целей и предупреждении о том, что договор может быть расторгнут в случае ненадлежащего выполнения семьей ее обязательств, а неправомерно полученная помощь должна быть возвращена, по мнению работников, занимающихся социальными контрактами, также приводит к по-

¹ (Областной закон Ростовской области, 2004).

² (Постановление правительства Республики Коми, 2004).

- вышению осознания своей ответственности у бенефициаров;
- участие всей семьи в социальном контракте, которое способствует повышению ответственности каждого ее члена как за выполнение программы социальной адаптации, так и за предоставление достоверной информации о положении семьи и выполнении программы социальной адаптации;
 - встречные обязательства семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, которые включают обязательства по включению трудоспособных членов семьи в трудовую деятельность. Обычно программы социальной помощи представляют собой пассивные меры помощи семьям и гражданам;
 - сопровождение семьи в рамках социального контракта специально закрепленным работником системы социальных контрактов. Каким бы формальным оно ни было на первых порах, введение в программу оказания социальной помощи такого сопровождения – очень важный шаг в использовании современных методов и подходов оказания социальной помощи и вовлечения трудоспособных в занятость;
 - возможные высокие (по меркам российских регионов и муниципалитетов) размеры помощи малообеспеченным семьям и семьям в трудной жизненной ситуации.

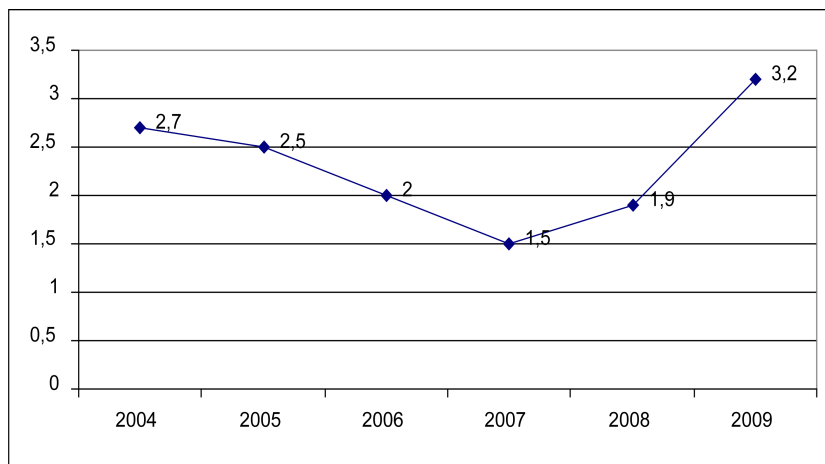
Для оказания помощи семье важно наличие в ней трудоспособных членов, так как зачастую социальная помощь в Российской Федерации предоставляется нетрудоспособным гражданам: престарелым, инвалидам, детям и т.д. В данном случае признается необходимость помогать трудоспособным гражданам, чье социально-экономическое положение признается тяжелым.

Вовлечение в занятость и тем более обеспечение устойчивой занятости трудоспособных членов семей, вовлеченных в социальные контракты, представляется на современном этапе достаточно проблематичным. Как показывает зарубежный опыт, для действительного вовлечения неработающих в занятость нужны наличие и/или создание рабочих мест, детальное изучение возможностей занятости и барьеров к доступу в нее по каждому трудоспособному бенефициару программы, на основе которого и должна выстраиваться программа мер по вовлечению конкретного неработающего в занятость, персонализированное сопровождение процесса такого вовлечения для каждого вовлекаемого в занятость, строгие санкции за невыполнение условий контракта и т.д., а также строгий мониторинг и оценка эффективности программы.

В настоящее время, как представляется, большая часть вовлекаемых в занятость трудоспособных бенефициаров программы социальных

контрактов в России будет направлена на развитие личного подсобного хозяйства и частично в индивидуальную трудовую деятельность. Во многом это связано с высокой нагрузкой незанятого населения на одну заявленную вакансию¹, которая в годы экономического роста снижалась с 2,7 человека в 2004 г. до 1,5 человека в 2007 г. и резко выросла за годы экономического кризиса, достигнув в 2009 г. уровня 3,2 человека на одну заявленную вакансию (см. *рис. 14*). Региональная экономическая дифференциация и более низкие возможности обеспечения занятости в менее развитых субъектах РФ при низком уровне трудовой мобильности и реализации программы на уровне субъектов также будут снижать возможности по трудоустройству неработающих.

Обеспечение же устойчивой занятости (скажем, занятости, которая была получена в ходе программы и продолжалась не менее 12 мес.) программой социальных контрактов не предусматривается, что также может негативно повлиять на тенденции вовлечения в занятость в рамках программы.



Источник: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009б).

Рис. 14. Нагрузка незанятого населения на одну заявленную вакансию в 2004–2009 гг., человек

¹ Значение данного показателя рассчитывается как отношение числа лиц, не занятых трудовой деятельностью, состоящих на учете в государственных учреждениях службы занятости, к числу вакансий, сообщенных организациями в эти органы. См. (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009б).

Проведение мониторинга реализации программы и оценки ее эффективности, корректировка программы социальных контрактов на основе результатов, получаемых в ходе ее реализации, и использования опыта развитых стран по осуществлению программ вовлечения неработающих трудоспособных в занятость при достаточном финансировании программы будет способствовать повышению эффективности работы программы.

Пока данных о результатах реализации программы нет. Можно предположить, что программа получит небольшое распространение из-за нехватки средств в бюджетах субъектов РФ на социальную политику. Однако могут иметь место и попытки охватить социальными контрактами как можно больше семей, что приведет к небольшим размерам помощи, которые не позволят семьям решать свои проблемы.

Имеющиеся в настоящее время сведения подтверждают небольшие объемы программы по числу бенефициаров:

- за 10 мес. 2010 г. в Томской области было заключено 48 социальных контрактов (из них 35 семей с несовершеннолетними детьми)¹;
- к октябрю 2010 г. в Приморском крае было заключено 9 социальных контрактов².

Размеры помощи в рамках социальных контрактов варьируются по регионам. Так, например, в Приморском крае помощь в рамках социального контракта составляет от 40 до 150 тыс. руб. (на общую сумму порядка 800 тыс. руб., что означает средний размер помощи на уровне около 89 тыс. руб. на семью). В Самарской области сумма социального контракта по региональному законодательству не должна превышать 25 тыс. руб.

По сравнению с обычными размерами социальной помощи в регионах, которая предоставляется малообеспеченным гражданам и семьям, не входящим в категории федеральных или региональных льготников, данные размеры помощи представляются значительными (см. *табл. 8*). Вопрос заключается в том, будет ли достаточно данных средств для того, чтобы реализовать такую программу социальной адаптации семьи, которая позволит ей повысить качество жизни. Как представляется, данных средств может быть достаточно для улучшения снабжения семьи продуктами питания (покупка коровы и сена для нее в сельской местности). Однако размеры помощи в рамках социальных контрактов, скорее всего, будут недостаточными для создания устойчивого собственного бизнеса даже в рамках индивидуальной трудовой деятельности.

¹ (Департамент социальной защиты населения Томской области, 2010).

² (РИА Новости, 2010).

Таблица 8

**Численность отдельных категорий граждан, получивших
единовременную денежную выплату в соответствии
с нормативными правовыми актами и региональными
программами субъектов РФ и органов местного самоуправления,
и размер данной выплаты в 2009 г.**

	Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию		Малоимущие граждане	
	число граждан, получивших единовременную денежную выплату, человек	средний размер единовременной выплаты, руб. на одного получателя	число граждан, получивших единовременную денежную выплату, человек	средний размер единовременной выплаты, руб. на одного члена малоимущей семьи
Самарская область	1288	2674	—	—
Приморский край	2244	2445	7818	607

Примечание. Данных о программах для лиц, имеющих низкий уровень индивидуального дохода, нет.

Источник: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009а).

2. Социальная помощь

2.1. Социальная помощь в странах ОЭСР

2.1.1. Критерии получения социальной помощи

Сложившиеся к началу экономического кризиса 2008–2010 гг. системы социальной помощи в странах ОЭСР варьируются по странам, регионам, муниципалитетам, но, несмотря на это, в них прослеживается ряд общих черт.

Практически все страны ОЭСР при предоставлении социальной помощи стали предъявлять к трудоспособным требования по их вовлечению в занятость. Социальная помощь всегда рассматривалась как крайняя мера – last resort assistance. И если до 1990-х годов к трудоспособным, получающим социальную помощь, практически не предъявлялись требования по поиску работы, то широкое распространение по странам ОЭСР мер по вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в 1990-е и 2000-е годы сделало такие требования нормой.

К основным мерам по вовлечению трудоспособных в занятость при предоставлении социальной помощи, используемым в странах ОЭСР, относятся:

- требование поиска работы трудоспособным;
- требование регистрации в государственной службе занятости для безработных;

- требование участия трудоспособных в мерах по вовлечению в занятость;
- требование приступить к работе в случае ее нахождения и не увольняться с работы без уважительных причин.

В большинстве стран ОЭСР, по которым есть информация, при предоставлении социальной помощи по вовлечению трудоспособных в занятость к ним применяются как минимум 2–3 требования (см. *табл. 9*, а также детальную информацию по мерам вовлечения в занятость в некоторых развитых странах в разделе 1).

В большинстве стран ОЭСР обращаться за социальной помощью может только домашнее хозяйство, а не индивидуальные граждане, следовательно, специальные требования могут применяться не только к главе домашнего хозяйства, но и к его супругу/партнеру. Так, например, в Швеции требование поиска работы при обращении за социальной помощью предъявляется и к главе домашнего хозяйства, и к его супругу/партнеру (если они трудоспособны)¹.

Уровень, на котором устанавливаются размеры социальной помощи, варьируется от страны к стране. В большинстве стран размер помощи устанавливается на национальном уровне (см. *табл. 9*), но есть страны, в которых размеры социальной помощи регулируются на региональном или местном уровне.

К получателям социальной помощи обычно предъявляется требование проверки нуждаемости², которое представляет собой определение уровня доходов и сбережений семей, а также уровня некоторых других активов. Полученная сумма доходов сравнивается с пороговым значением доходов для получения права на социальную помощь. Пороговое значение доходов варьируется по странам и может быть очень высоким: в Австралии, чтобы претендовать на социальную помощь, достаточно иметь финансовые и ликвидные материальные активы, размер которых ниже 5 тыс. австралийских долларов на человека. В других странах пороговое значение уровня активов очень низкое и может сочетаться с требованием продажи дорогого дома или других материальных активов (иногда даже машины). Так, например, в Португалии социальная помощь предоставляется, если семья испытывает очень сильную нужду, которая определяется на основе сравнения доходов семьи с размерами социальной пенсии³ (при этом для одинокого гражданина или первых двух взрослых членов семьи поро-

¹ (OECD, 2007a); (OECD, 2007b).

² Means-testing.

³ Welfare Pension.

говым значением месячных доходов для получения социальной помощи является 100% социальной пенсии, которая в 2007 г. была равна в Португалии 177,5 евро в месяц, а для детей – 50% социальной пенсии)¹.

Размер помощи зависит от того, насколько имеющийся у семьи доход ниже порогового значения дохода для получения социальной помощи. Иногда из суммы доходов и сбережений семьи исключают часть доходов и сбережений. Так, например, в Финляндии при определении того, какой доход получает семья, из общей суммы дохода семьи вычитается 20% ее чистого дохода, но не более 1800 евро, в Словакии – 25% чистого дохода².

Таблица 9

Социальная помощь в странах ОЭСР в 2007 г.

	Уровень, на котором определяются размеры социальной помощи	Ограничения по возрасту при предоставлении социальной помощи	Требования к трудоспособным, связанные с занятостью и вовлечением в занятость			
			поиск работы	регистрация в государственной службе занятости	участие в мерах по вовлечению в занятость	неувольнение с работы, если она есть
1	2	3	4	5	6	7
Австрия	Средние размеры определяются на национальном уровне	–	–	Да	Да	–
Бельгия	Определяются на национальном уровне	–	–	–	–	–
Канада (Онтарио) ¹	Определяются регионами	–	Да	–	Да	Да
Чехия ²	Определяются на национальном уровне	–	Да	Да	Да	В некоторых случаях

¹ (OECD, 2007a); (OECD, 2007b).

² (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c).

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7
Дания	Определяются на национальном уровне	>25	Да	–	Да	Да
		<25				
Финляндия	Определяются на национальном уровне	–	Да	Да	Да	Да
Франция ³	Определяются на национальном уровне	>25	Да	Да	Да	–
Германия ⁴	Определяются на национальном уровне	>15	Да	Да	Да	Да
Венгрия	Определяются на национальном уровне и носят рекомендательный характер	>18	Да	В некоторых случаях	Да	Да
Исландия (Рейкьявик)	Определяются регионами	>17	–	–	–	–
Ирландия	Определяются на национальном уровне и носят рекомендательный характер	–	Да	Да	Да	Да
Япония ⁵ (Осака или Токио)	Определяются регионами	Зависит от членов семьи	Да	Нет	Нет	Нет
Корея	Определяются на национальном уровне	–	Да	Нет	Да	–
Люксембург	Определяются на национальном уровне	>25	–	–	–	–
Нидерланды	Определяются на национальном уровне	>22	Да	Да	Да	В некоторых муниципалитетах
Норвегия ⁶	Определяются на национальном и муниципальном уровнях и носят рекомендательный характер	–	Зависит от ряда обстоятельств	Нет	Да	Нет

Окончание таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7
Польша	Определяются на национальном уровне, социальный работник принимает решение о периодах выплаты	Постоянное пособие	Нет	Нет	Да	Да
Португалия	Определяются на национальном уровне	>17	–	Да	Да	–
Словакия	Определяются на национальном уровне	–	Нет	Нет	Нет	Нет
Испания (Мадрид) ⁷	Определяются регионами	>24	Да	Да	Да	Да
Швеция ⁸	Определяются на национальном уровне и носят рекомендательный характер, социальный работник принимает решение о дополнительной помощи	–	Да	Да	Да	Да
Швейцария (Цюрих)	Определяются на национальном уровне и носят рекомендательный характер, социальный работник принимает решение о дополнительной помощи	–	Да	В некоторых кантонах	Да	В некоторых кантонах
Великобритания	Определяются на национальном уровне, индивидуальная часть плюс дополнительный размер на семью	>24 или одинокому родителю	Да	Да	Да	Да
		Одиночка в возрасте 18–24 года				
США ⁹	Определяются на национальном уровне	–	Да	Да	Да	Да

Примечание. По тем странам, где размеры социальной помощи регулируются на региональном или местном уровне, данные в таблице относятся к одному из регионов или муниципалитетов.

¹ Базовое пособие плюс пособие на жилище.

² Пособие выплачивается в размере прожиточного минимума в течение 6 мес., потом вы-

плачивается пособие в уменьшенном размере (минимум выживания, который используется для расчета пособий для не участвующих должным образом в мерах по вовлечению в рынок труда и уменьшен на величину штрафов за это).

³ За пособием могут обращаться лица в возрасте моложе 25 лет, у которых на иждивении дети.

⁴ С 1 января 2005 г. помощь по безработице и социальная помощь для трудоспособных объединены в одно пособие – пособие ищущему работу, нетрудоспособные получают социальную помощь.

⁵ Помощь состоит из двух частей: индивидуальная помощь, зависящая от возраста детей (иногда взрослого), и помощь на домашнее хозяйство, зависящая от числа членов домашних хозяйств.

⁶ Социальная помощь – на основе рекомендательных национальных ставок, жилищная – на основе ставок муниципалитета Тронхейм.

⁷ За пособием могут обращаться лица в возрасте моложе 25 лет, у которых на иждивении дети.

⁸ Помощь состоит из двух частей: индивидуальная помощь, зависящая от возраста детей (иногда взрослого), и помощь на домашнее хозяйство, зависящая от числа членов домашних хозяйств.

⁹ Размер показан для программы продовольственных талонов.

Источник: составлено на основе: (*Immervoll, 2010*); (*OECD, 2007a*); (*OECD, 2007c*).

2.1.2. Размеры социальной помощи¹

Размеры социальной помощи в странах ОЭСР, как уже отмечалось ранее, зависят от уровня нуждаемости домашнего хозяйства, от его состава, от того, какому члену домашнего хозяйства назначается социальная помощь, и от ряда других факторов. Обычно размер социальной помощи определяется на основе стоимости базовых нужд домашнего хозяйства (питание, одежда и т.п.).

Иногда дополнительными компонентами социальной помощи в случае необходимости могут являться:

- доплата на арендную плату за квартиру (как, например, в Австрии, Канаде, Финляндии и других странах ОЭСР);
- доплата на отопление (Германия);
- оплата расходов на погребение (Исландия);
- оплата некоторых счетов за медицинские услуги (Япония, Швейцария)².

В странах ОЭСР для определения пороговых уровней нуждаемости и размеров социальной помощи используются шкалы эквивалентности, основанные на изучении отдельных видов расходов домашних хозяйств. Как показывают исследования, домашнему хозяйству, состоящему из 2 человек, не всегда нужно в 2 раза больше благ, которые могут быть использованы совместно членами домашнего хозяйства, чем одиноко проживающему человеку. Как показывают оценки расходов домашних хо-

¹ Размеры социальной помощи приведены в расчете на год.

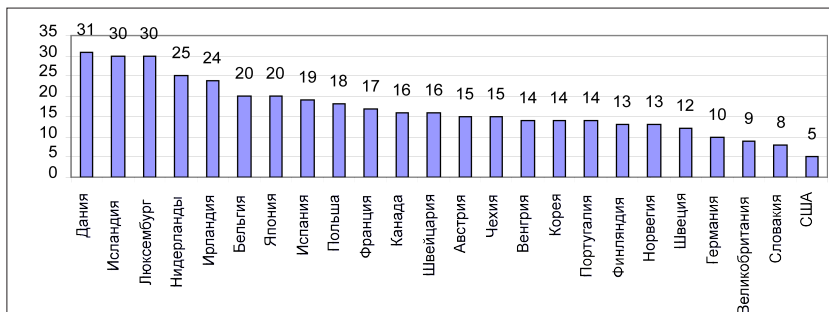
² (*Immervoll, 2010*); (*OECD, 2007a*); (*OECD, 2007c*).

зайств, такие блага, как материальные активы (холодильник, машина и т.п.), часто используются совместно всеми членами домашнего хозяйства. Исследования также показывают, что детям обычно требуется меньшее количество благ, чем взрослым¹.

Все это приводит к тому, что размеры социальной помощи главе домашнего хозяйства и другим его членам различаются. При этом в ряде стран, где есть пособие на детей, социальная помощь на ребенка может не предусматриваться при расчете размера социальной помощи для семьи.

Наиболее щедрая социальная помощь выплачивалась главам домашних хозяйств в 2007 г. в таких странах, как Дания, Исландия, Люксембург (30–31% средней заработной платы в стране).

В большинстве стран социальная помощь главе домашнего хозяйства выплачивалась в размере 15–25% средней заработной платы по стране. Самыми маленькими – менее 10% средней заработной платы – были размеры социальной помощи в США (5% средней заработной платы), в Словакии (8%), в Великобритании (9%) (см. рис. 15).



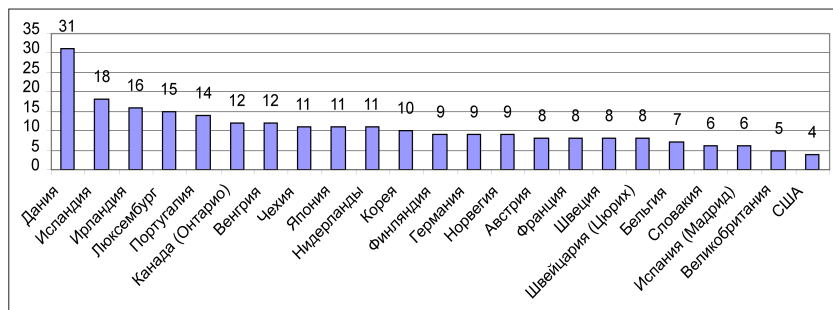
Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c).

Рис. 15. Максимальные размеры социальной помощи главам домашних хозяйств в странах ОЭСР в 2007 г., % к средней заработной плате в стране

Размер выплачиваемой социальной помощи супругу/партнеру главы домашнего хозяйства в странах ОЭСР обычно меньше, чем самому главе домашнего хозяйства.

¹ (Atkinson, Rainwater, Smeeding, 1995); (Burniaux, Dang, Fore, Förster, d'Ercole, Oxley, 1998); (Hagenaars, de Vos, Zaidi, 1994); (Förster, 1994); (OECD, 1982); (OECD, 2008b).

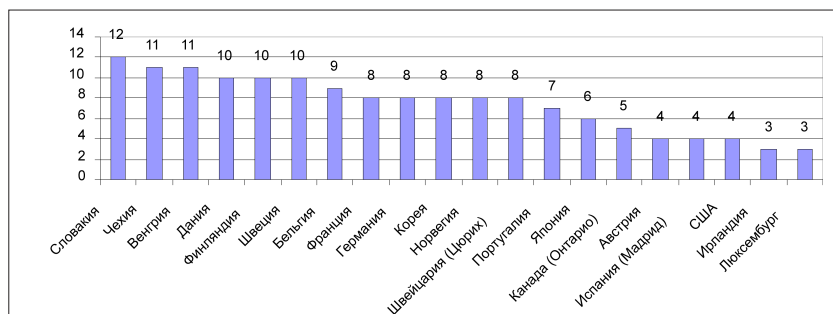
В большинстве стран ОЭСР максимальный размер социальной помощи супругу/партнеру главы домашнего хозяйства составляет 5–10% средней заработной платы по стране, реже – 10–18% (рис. 16). Самый низкий максимальный размер социальной помощи супругу/партнеру главы домашнего хозяйства – в США (4%), самый высокий – в Дании (31%).



Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c).

Рис. 16. Максимальные размеры социальной помощи супругу/партнеру главы домашнего хозяйства в странах ОЭСР в 2007 г., % к средней заработной плате в стране

Как уже было показано ранее, размеры социальной помощи на ребенка обычно ниже, чем на других членов домашнего хозяйства. Практически во всех странах ОЭСР максимальный размер такой помощи не превышает 10% средней заработной платы по стране (см. рис. 17).



Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c).

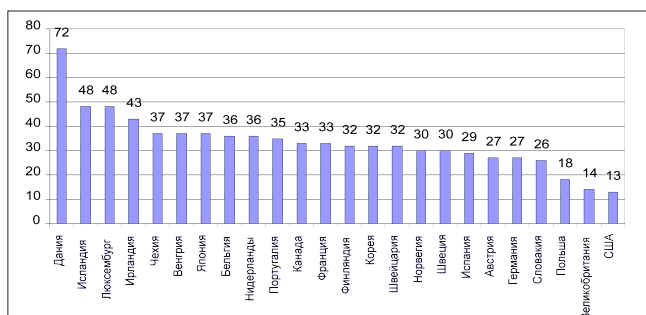
Рис. 17. Максимальные размеры социальной помощи на ребенка в странах ОЭСР в 2007 г., % к средней заработной плате в стране

Абсолютным лидером по щедрости максимального размера социальной помощи на домашнее хозяйство из трех человек (супруги (партнеры) и один ребенок) является Дания – здесь размер социальной помощи составляет 72% средней заработной платы по стране.

В Исландии, Ирландии и Люксембурге размер социальной помощи составляет 43–48% средней заработной платы по стране.

В большинстве стран ОЭСР размер социальной помощи на домашнее хозяйство варьирует в интервале 26–37% средней заработной платы.

Наименьшая социальная помощь семье из трех человек выплачивается в США (13% средней заработной платы), в Великобритании (14%) и в Польше (18%) (см. *рис. 18*).



Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c).

Рис. 18. Максимальные размеры социальной помощи домашнему хозяйству из трех человек в странах ОЭСР в 2007 г., % к средней заработной плате в стране

2.1.3. Динамика размеров социальной помощи в 2005–2007 гг.

Практически все страны ОЭСР за некоторым исключением в период с 2005 по 2007 г. не меняли правил предоставления и либо не меняли размеров социальной помощи, либо незначительно их индексировали.

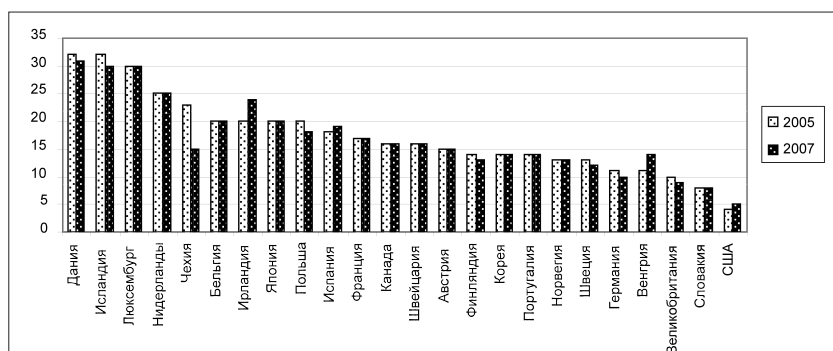
Исключение из этого правила составляют такие страны, как:

- *Ирландия*, где было осуществлено значительное повышение размеров пособий (индекс прироста размеров социальной помощи для гла-

вы домашнего хозяйства, например, был более чем в 2,5 раза выше индекса прироста средней заработной платы)¹;

- *Венгрия*, где в рассматриваемый период проводилось реформирование системы социальной помощи, включающее как существенное повышение размеров социальной помощи, так и введение предоставления социальной помощи на ребенка;
- *Япония*, где в 2005–2007 гг. в социальную помощь были включены дополнительные выплаты на ребенка (при этом на детей одиноких родителей выплаты были предусмотрены в повышенных размерах).

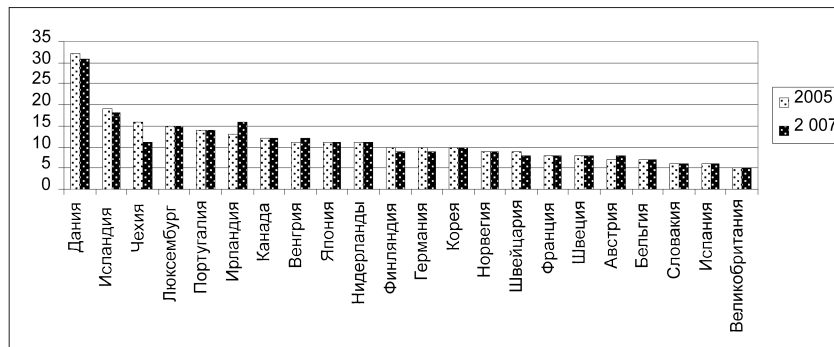
Замораживание размеров социальной помощи в одних странах ОЭСР и их незначительное индексирование в других привели к тому, что в 2007 г. по сравнению с 2005 г. реальные (в % от средней заработной платы) размеры социальной помощи незначительно сократились в самых щедрых странах и практически остались на том же уровне в основной группе стран со средними размерами социальной помощи (см. *рис. 19–22*).



Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c); (OECD, 2005a); (OECD, 2005b).

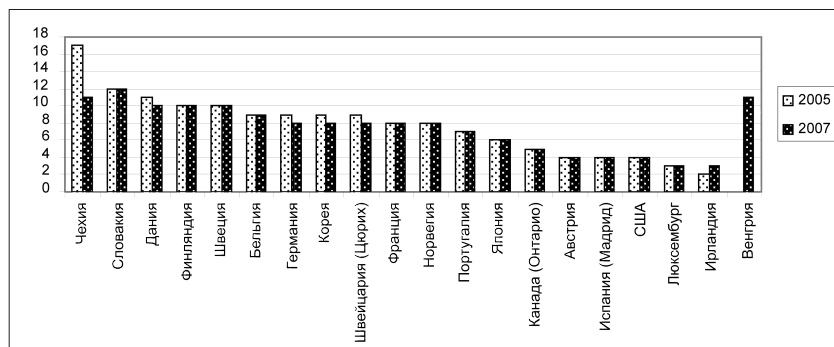
Рис. 19. Максимальные размеры социальной помощи главам домашних хозяйств в странах ОЭСР в 2005 и 2007 гг., % к средней заработной плате в стране

¹ (OECD, 2007a); (OECD, 2007c); (OECD, 2005a); (OECD, 2005b).



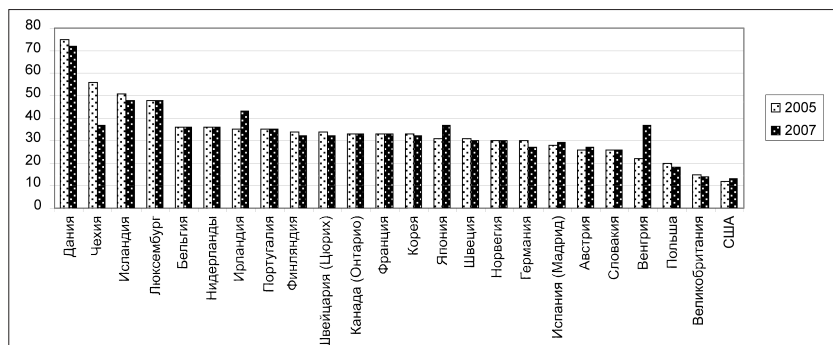
Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c); (OECD, 2005a); (OECD, 2005b).

Рис. 20. Максимальные размеры социальной помощи супругу/партнеру главы домашнего хозяйства в странах ОЭСР в 2005 и 2007 гг., % к средней заработной плате в стране



Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c); (OECD, 2005a); (OECD, 2005b).

Рис. 21. Максимальные размеры социальной помощи на ребенка в странах ОЭСР в 2005 и 2007 гг., % к средней заработной плате в стране



Источник: (Immervoll, 2010); (OECD, 2007a); (OECD, 2007c); (OECD, 2005a); (OECD, 2005b).

Рис. 22. Максимальные размеры социальной помощи домашнему хозяйству из трех человек в странах ОЭСР в 2005 и 2007 гг., % к средней заработной плате в стране

Социальная помощь в странах ОЭСР с учетом других социальных трансфертов (семейные пособия, пособия по безработице, если в семье есть безработный, и т.п.) позволяет семьям – бенефициарам программ социальной помощи обеспечить минимальные базовые потребности семьи в питании, непродовольственных товарах и услугах. Во второй половине 2000-х годов заметных изменений в системе социальной помощи в странах ОЭСР не происходило (за исключением Ирландии, Венгрии и Японии). Размеры помощи семье индексировались, но это увеличение не успевало за темпами роста средней заработной платы. Это приводило к небольшому снижению размеров социальной помощи семье по отношению к размеру средней заработной платы.

2.2. Социальная помощь в Российской Федерации

2.2.1. Критерии получения социальной помощи

К основным формам **адресной социальной поддержки** для нуждающихся групп населения в Российской Федерации можно отнести следующие виды помощи, являющиеся расходными обязательствами субъектов РФ:

- ежемесячное пособие на ребенка, предоставляемое в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;

- субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, предоставляемые в соответствии со ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ;
- государственная адресная социальная помощь, за исключением выплат, заменивших льготы отдельным категориям граждан денежными формами выплаты и социальными услугами в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Можно спорить о том, всели эти виды социальной поддержки относятся к категории «социальная помощь», как она понимается в странах ОЭСР. Но для целей данной работы можно считать, что социальной помощью являются государственная адресная социальная помощь и ежемесячное пособие на ребенка. Жилищные субсидии в Российской Федерации не предусматривают процедуры проверки нуждаемости, они, скорее, отражают компенсацию высоких тарифов на жилищно-коммунальные услуги и не могут считаться видом социальной поддержки, как она определяется в странах ОЭСР.

Получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Порядок оказания, размеры, виды государственной адресной социальной помощи определяются и финансируются субъектами РФ. Обычно такая помощь предоставляется гражданам с денежным доходом ниже прожиточного минимума, при этом регионы могут повышать уровень дохода, при котором назначается данный вид помощи. Основными формами выплат являются ежемесячное или ежеквартальное пособие, назначаемое на небольшой срок (от 3 мес. до полугода), и разовая помощь при тяжелой жизненной ситуации (при различных в разных регионах критериях определения трудной жизненной ситуации). Данные о ряде выплат в рамках социальной помощи приведены в *табл. 10*.

Таблица 10

**Предоставление гражданам социальной помощи в рамках
региональных и муниципальных программ в России в 2009 г.**

Категория граждан	Число граждан, получивших регулярную денежную выплату¹, тыс. человек	Средний размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг), руб. в месяц на одного получателя	Число граждан, получивших единовременную денежную выплату², тыс. человек	Средний размер единовременной денежной выплаты, руб. на одного получателя
Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию	0,7	3723	251,8	3863
Малоимущие граждане	1738,5	307*	1220,5	1372*
Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода	2344,5	2585	426,8	1003

Примечание:

* На одного члена малоимущей семьи.

¹ Регулярная денежная выплата – это выплата, введенная в связи с изменением формы предоставления льгот, а также все виды выплат (доплат), производимых отдельным категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ с регулярной периодичностью (ежемесячно или ежеквартально), за исключением денежных компенсаций.

² Единовременная денежная выплата – это выплата, осуществляемая один раз в год, а также другие выплаты, имеющие нерегулярный характер, за исключением денежных компенсаций.
Источник: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009а).

Размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ (ст. 16 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Выплата ежемесячного пособия на ребенка производится за счет средств бюджетов субъектов РФ (ст. 4 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим

детей»)¹. Тем не менее значительная часть регионов Российской Федерации придерживается размеров и порядка выплаты ежемесячного пособия на ребенка, установленных той редакцией закона, когда выплата ежемесячного пособия производилась за счет федерального бюджета. Пособие выплачивается на детей в возрасте до 16 лет (на учащихся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет) семьям с душевым денежным доходом ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ.

Регионы определяют базовый размер пособия, а также размеры пособия на детей одиноких матерей, на детей военнослужащих по призыву, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, – они обычно устанавливаются в размере 150–200% размера базового пособия. В одних регионах базовый размер пособия принят в зависимости от числа детей в семье, в других – в зависимости от возраста детей.

Число получателей ежемесячного пособия на ребенка за годы экономического роста резко уменьшилось, так как:

- рост доходов населения привел к снижению количества семей со среднемесячным душевым доходом ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ:
 - о средний денежный доход населения в 2008 г. составил 325% прожиточного минимума², тогда как в 2003 г., например, значение этого показателя сформировалось на уровне 245%;
 - о численность бедного населения за 2003–2008 гг. сократилась на 10,8 млн человек (с 29,3 до 18,5 млн человек), а уровень бедности уменьшился более чем на 7 процентных пунктов (с 20,3 до 13,1%)³;
- пособие предоставляется на основе заявительного принципа, улучшение материального положения ряда семей способствовало их меньшей обращаемости за пособием.

Так, например, за 2003–2008 гг. число получателей ежемесячного пособия на ребенка сократилось на 5,5 млн человек, или на 42,4%, и составило в 2008 г. 7,4 млн человек (см. *табл. 11*). Доля детей, семьи которых

¹ Исключение составляет выплата ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, которая производится за счет субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ. По данному виду пособия все параметры установлены Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

² Оценка на основе данных, установленных правительством Российской Федерации за I–IV кварталы 2008 г.

³ Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2009. Статистический сборник. М.: Росстат, 2009. www.gks.ru.

получают пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет) уменьшилась с 58,2 до 40,8%, однако степень адресности предоставления пособия невелика и не растёт (см. данные по бедности выше).

Таблица 11

**Число получателей ежемесячного пособия на ребенка
в России на конец 2008 г.**

Число получателей пособия, тыс. человек	7 445
Из них получатели пособия на детей:	
одиноких матерей	1 314
военнослужащих по призыву	3,5
родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов	5,9
Число детей до 16 лет, на которых назначено пособие*, тыс. человек	10 623
Из них дети:	
одиноких матерей	1 554
военнослужащих по призыву	3,6
родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов	7,3
Удельный вес детей, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет), %	40,8

* Учащихся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет.

Источник: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009б).

Таблица 12

**Базовый размер ежемесячного пособия на ребенка, установленный
в субъектах РФ с наименьшими и наибольшими размерами пособия
по федеральным округам на конец 2008 г.¹**

1	Минимальный размер базового пособия, установленный в субъекте РФ		Максимальный размер базового пособия, установленный в субъекте РФ	
	2	3	4	5
	руб. в месяц	субъект РФ	руб. в месяц	субъект РФ
Центральный федеральный округ	70	Курская область	1000–2000	Московская область
Северо-Западный федеральный округ	70	Псковская область	450–3235	г. Санкт-Петербург*
Южный федеральный округ	70	Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика	300	Ставропольский край

¹ По данным Минздравсоцразвития России.

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5
Приволжский федеральный округ	90	Ульяновская область	164–438	Республика Татарстан
Уральский федеральный округ	140	Курганская область	300	Тюменская область
Сибирский федеральный округ	70	Томская область	210	Томская область
Дальневосточный федеральный округ	70	Республика Саха (Якутия), Сахалинская область	180–330	Магаданская область*

*Размер пособия установлен в зависимости от возраста детей.

Источник: (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2009б).

2.2.2. Размеры социальной помощи

Для того чтобы сопоставить размеры социальной помощи в странах ОЭСР и в Российской Федерации, рассчитаем размеры государственной социальной помощи в России по отношению к средней заработной плате. Российские данные о размерах социальной помощи приводятся за 2005–2007 гг. для сопоставления с данными по странам ОЭСР, обобщенными за этот же период.

Данных о размерах социальной помощи малообеспеченным семьям и семьям в трудной жизненной ситуации официальная статистика за 2005 г. не сообщала. Такие данные стали публиковаться в 2006 г. По данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, по состоянию на 1 декабря 2006 г. размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг) малоимущим гражданам как категории населения, отнесенной к компетенции субъектов РФ, составил 223 руб. в месяц на одного получателя¹, или 2,1% среднемесячной заработной платы в среднем по Российской Федерации², т.е. семья из трех человек могла получать в месяц около 6,3% среднемесячной заработной платы³.

¹ (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2007).

² Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (2006, 2007).

³ Однако не представляется возможным определить, в течение какого периода выплачивалась данная регулярная помощь. На основе анализа законодательных актов субъектов РФ можно предположить, что период выплаты в среднем составил 3–6 мес. на гражданина (семью) в год.

По сравнению с уровнем помощи малообеспеченным семьям в странах ОЭСР (см. раздел 2.1.2), где размеры помощи в 2005 г. семье из трех человек варьировались от 13% средней заработной платы в США до 72% средней заработной платы в Дании, уровень помощи малообеспеченным семьям в Российской Федерации представляется очень невысоким. Даже по сравнению с размерами социальной помощи в наименее щедрой из стран ОЭСР – США социальная помощь в Российской Федерации ниже в 2 раза. Также необходимо учитывать, что в большинстве стран ОЭСР предусмотрены более длительные сроки оказания социальной помощи, чем в России.

В 2005 г. минимальный размер базового ежемесячного пособия на ребенка, установленный в субъектах РФ, не превышал 0,5–1,9% среднемесячной заработной платы в соответствующем регионе. Максимальный размер базового ежемесячного пособия на ребенка, установленный в субъектах РФ, в 2005 г. сформировался на уровне 0,5–4,9% среднемесячной заработной платы в соответствующем регионе, за исключением Рязанской области, где максимальный размер базового ежемесячного пособия на ребенка мог достигать 16,3% среднемесячной заработной платы (см. табл. 13).

Таблица 13

Базовый размер ежемесячного пособия на ребенка, установленный в субъектах РФ с наименьшими и наибольшими размерами пособия по федеральным округам на конец 2005 г.

Федеральный округ	Субъект РФ	Минимальный размер базового пособия, установленный в субъекте РФ		Субъект РФ	Максимальный размер базового пособия, установленный в субъекте РФ	
		руб. месяц	в % от средней заработной платы по региону (за год)		руб. в месяц	в % от средней заработной платы по региону (за год)
1	2	3	4	5	6	7
ЦФО	Курская область	70	1,3	Рязанская область*	1000	16,3
СЗФО	Псковская область	70	1,2	г. Санкт-Петербург**	497,9	4,9

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7
ЮФО	Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Чеченская Республика	70	1,0–1,9	Волгоградская область	140	2,3
ПФО	Пермский край	70	0,9	Чувашская Республика*	140	2,8
УФО	Курганская область	70	1,2	Тюменская область	100	0,5
СФО	Республика Тыва, Томская область***, Читинская область, Новосибирская область	70	0,7–1,0	Томская область**	210	2,2
ДФО	Республика Саха (Якутия), Еврейская автономная область, Сахалинская область	70	0,5 – 0,9	Приморский край	90	1,0

* Размер пособия установлен в зависимости от числа детей в семье.

** Размер пособия установлен в зависимости от возраста детей.

*** Размер пособия установлен в зависимости от возраста детей.

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (2006).

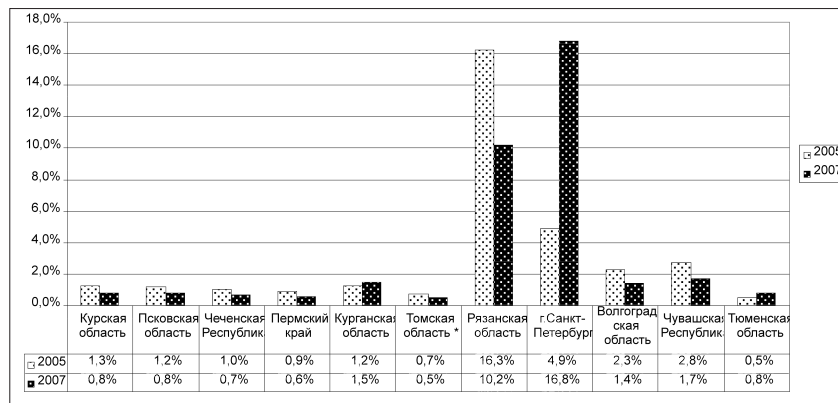
С 2006 по 2007 г. размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг) малоимущим гражданам как категории населения, отнесенной к компетенции субъектов РФ, увеличился с 223 до 307 руб. в месяц на одного получателя¹. Следовательно, уровень социальной помощи вырос за 2006–2007 гг. с 2,1 до 2,3% среднемесячной заработной платы.

Размеры ежемесячного пособия на ребенка в регионах с наименьшими базовыми размерами данного пособия за 2005–2007 гг. уменьшились по отношению к средней заработной плате (за исключением Курганской области).

Тенденция уменьшения реального размера ежемесячного пособия на ребенка наблюдалась и в регионах с наибольшими базовыми размерами ежемесячного пособия на ребенка. Исключение составили два субъекта РФ, где в этот период произошло серьезное *увеличение* размера ежемесячного пособия на ребенка:

¹ Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (2006, 2007).

- *г. Санкт-Петербург*, где размер пособия вырос с 497,9 до 2950 руб. в месяц, что привело к увеличению отношения данного пособия к средней заработной плате в регионе с 4,9 до 16,8%;
- *Тюменская область*, где размер пособия увеличился со 100 до 232 руб. (с 0,5 до 0,8% средней заработной платы в регионе).



* Минимальный размер базового пособия.

Рис. 23. Динамика базового размера ежемесячного пособия на ребенка, установленного в некоторых субъектах РФ с наименьшими и наибольшими размерами пособия по федеральным округам в 2005–2007 гг.

3. Выводы и рекомендации

Внедрение мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость в развитых странах было достаточно *успешным в силу целого ряда причин.*

1. Достаточное финансирование программ по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость, которое включало:
 - большие бюджеты систем социальной защиты населения, которые были обусловлены большим количеством получателей пособий по безработице и различных видов социальной помощи, высокими размерами пособий и длительными сроками их получения:
 - о послужили основой для финансирования мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан при внедрении таких мер;
 - о высокие затраты на пособия по безработице и социальная помощь обусловили понимание, что меры по сокращению количества граждан и семей, получающих пособия, не могут быть дешевыми, особенно на начальных этапах внедрения политики по активизации;
 - при необходимости выделение из бюджетов стран значительных средств на развитие и внедрение мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость;
 - возможность использования финансовых стимулов как для работодателей, так и для самих граждан, вовлекаемых в занятость.
2. Наличие вакансий, на которые могли быть приняты безработные:
 - о это не всегда были очень привлекательные рабочие места.

Для реализации мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость были ужесточены подходы к определению подходящей для безработного работы (любая работа является подходящей) и места нахождения такой работы (практически только наличие в семье иждивенцев, переезд которых на новое место жительства мог оказать на них отрицательное воздействие, рассматривалось как возможность отказа от вакансии в другой местности);

- для стимулирования работодателей к сохранению данных вакансий и приему на работу лиц, вовлекаемых в занятость, использовались субсидии;
 - для стимулирования работников к устройству на низкооплачиваемые вакансии использовалась выплата им части пособия в течение достаточно длительного периода времени.
3. Индивидуальное сопровождение процесса вовлечения безработного в занятость специально закрепленным работником, нацеленное на активное участие самого безработного в выполнение индивидуального плана вовлечения его в занятость и действенную помощь ему в этом процессе (от оценки потенциала трудоустройства безработного и повышения потенциала его трудоустройства до мониторинга поиска работы, консультирования и помощи после нахождения работы и т.д.).
 4. Использование аутсорсинга и оплаты по результатам:
 - практически все развитые страны использовали аутсорсинг в оказании услуг (или их части) по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость. Как показали оценки таких мер, частные агентства чаще работали более эффективно, чем государственные;
 - финансирование результата: в ряде стран результатом считается сохранение рабочего места трудоустроенным более одного года, поэтому часть средств выплачивается провайдеру услуг по вовлечению безработного в занятость после достижения такого результата.

В то же время внедрение мер по вовлечению неработающих трудоспособных граждан в занятость было не лишено определенных недостатков. Так как легче всего трудоустраивались недавние безработные, и использовался принцип финансирования услуг по вовлечению в занятость по результату, агентства по трудоустройству предпочитали работать с недавними безработными и именно их вовлекать в занятость. Когда проведенные оценки результативности программ показали это, в ряде стран

был изменен порядок финансирования трудоустройства долговременных безработных и некоторых других категорий безработных, трудоустройство которых было более сложным, и повышена «цена» такого трудоустройства по сравнению с трудоустройством недавних безработных, что способствовало совершенствованию практики работы агентств по вовлечению в занятость.

Внедрение системы социальных контрактов в Российской Федерации с самого начала наталкивается на целый ряд ограничений.

1. Недостаточное финансирование:

- федеральные средства на проведение эксперимента по внедрению социальных контрактов в 2011 г. не были предусмотрены. Скорее всего, они не будут заложены в федеральный бюджет в случае принятия решения о распространении социальных контрактов во всех регионах Российской Федерации и на последующие годы;
- региональные бюджеты на социальную политику в значительной степени (69,4% всех средств консолидированных бюджетов на социальную политику в 2010 г.) расходуются на выплаты по социальному обеспечению населения. Большую часть этих выплат составляют выплаты и услуги категориальным льготникам.

На меры адресной поддержки малообеспеченных семей, на материальную помощь лицам и семьям в трудной жизненной ситуации средства выделяются по остаточному принципу. Среди трансфертов, нацеленных на помощь малообеспеченным, большая часть средств расходуется на выплату ежемесячного пособия на ребенка, а также некоторых других видов помощи семьям с детьми. Единственным способом, который мог бы позволить высвободить средства в региональных бюджетах на социальную политику для формирования сколько-нибудь серьезного бюджета на функционирование системы социальных контрактов, могло бы стать реформирование категориальных льгот (отмена ряда льгот, прекращение индексации сохраняемых льгот, ужесточение критериев предоставления льгот будущим поколениям льготников и т.п.). Однако следует учитывать, что большинство льготников – это пенсионеры. Реформирование категориальных льгот в сторону их сокращения вызовет резко негативную реакцию пенсионеров и лиц предпенсионного возраста, что, в свою очередь, может негативно повлиять на готовность законодательных и исполнительных органов власти регионов перераспределять средства по разделу «Социальная политика» в пользу финансирования внедрения и развития системы социальных контрактов.

2. Недостаточное финансирование программы приводит к небольшим размерам помощи в рамках социального контракта: ее может быть

достаточно для улучшения снабжения семьи продуктами питания, но, скорее всего, будет недостаточно для создания устойчивого собственного бизнеса даже в рамках индивидуальной трудовой деятельности.

3. Малый охват программы в силу небольшого финансирования будет приводить к большим расходам на меры по вовлечению одного неработающего в занятость, в случае если они будут применяться (затраты на индивидуальное сопровождение, переподготовку, оценку потенциала и т. п.).
4. Сфера применения социальных контрактов в Российской Федерации в настоящее время – это прежде всего сельская местность, где бенефициары программы будут вовлечены в развитие личного подсобного хозяйства. Ряд бенефициаров программы социальных контрактов будет вовлечен в индивидуальную трудовую деятельность. Региональная экономическая дифференциация и более низкие возможности обеспечения занятости в менее развитых субъектах РФ при низком уровне трудовой мобильности и реализации программы социальных контрактов на уровне субъектов Федерации также будут снижать возможности по трудоустройству неработающих.
5. Индивидуальное сопровождение и современные методики оценки трудового потенциала, меры по его повышению еще только предстоит осваивать и внедрять.
6. Недостаточная межведомственная координация по внедрению социальных контрактов может стать помехой их внедрению.
7. Низкое развитие аутсорсинга и финансирования по результатам в сфере социальной защиты населения может стать дополнительным препятствием на пути реализации и развития социальных контрактов в России.

Чтобы социальные контракты стали действенной формой помощи неработающим трудоспособным и приводили к тому, что данная категория населения будет вовлекаться в устойчивую занятость, необходимо *совершенствовать систему социальных контрактов по следующим направлениям* лучших международных практик в данной сфере:

- принятие решения о том, что вовлечение неработающих в занятость – это приоритетное направление работы служб занятости, органов социальной защиты населения и других органов в области поддержки незанятых трудоспособных граждан;
- разделение функций и четкая координация деятельности органов и организаций, реализующих социальные контракты в Российской Федерации;

- выделение достаточного финансирования системы социальных контрактов из федерального бюджета, по крайней мере, на начальных этапах их внедрения;
- пересмотр регионами приоритетов социальной политики, выбор действительно приоритетных направлений и в случае выбора в качестве одного из приоритетов развития системы социальных контрактов – оптимизация социальных расходов в регионе в соответствии с выбранными приоритетами с тем, чтобы изыскать дополнительные средства для финансирования системы социальных контрактов;
- создание института индивидуальных консультантов, сопровождающих процесс вовлечения в занятость, включая сопровождение при оценке и повышении потенциала занятости, профессиональной подготовке и переподготовке, мониторинге активности участника социального контракта;
- освоение современных методик индивидуального сопровождения участников социальных контрактов, методик оценки результативности и эффективности вовлечения неработающих в занятость;
- внедрение аутсорсинга части услуг (оценка и повышение потенциала, трудоустройство и т.п.) с одновременным введением оплаты за результат (часть оплаты по оказанию услуг должна производиться за создание устойчивой занятости).

Без использования вышеперечисленных современных подходов к оказанию социальной поддержки неработающим трудоспособным гражданам система социальных контрактов в регионах Российской Федерации, скорее всего, станет еще одной незначительной по охвату и размерам помощи формой социальной поддержки отдельных групп населения, которая не приведет к сколько-нибудь значимым результатам в сфере вовлечения в занятость неработающих трудоспособных граждан.

Библиография

1. Вывод малообеспеченных семей на самообеспечение в рамках программы «От пособия – к зарплате». http://www.e-gorod.ru/pract/practices_main/List_and_Texts/Text_3_1_3.htm
2. Гришина Е.Е., Чагин К.Г. (2008). Технология адресной социальной помощи «Самообеспечение»: руководство по внедрению для местных и региональных администраций. М.: Фонд «Институт экономики города».
3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.
4. Информационное письмо Минздравсоцразвития России от 1 июня 2010 г. № 13-1/10/2-4573.
5. Департамент социальной защиты населения Томской области (2010); Социальная защита населения Томской области; Материальная помощь предусматривает взаимные обязательства, <http://socialwork.tomsk.gov.ru/index.php/component/content/article/90-2009-12-17-08-39-26/490-2010-11-26-03-57-03>
6. Николаева Д. (2010). До 2012 года в России будет введена система социальных контрактов, HRMaximum, 2 февраля 2010 г. http://www.hrmaximum.ru/news/2012_in_russia_will_be_introduced_a_system_of_social_contracts/. Областной закон Ростовской области «Об адресной социальной помощи в Ростовской области» от 22 октября 2004 г. № 174-ЗС, с измен. и доп.

7. План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики правительства Российской Федерации на 2010 г., утвержден председателем правительства Российской Федерации В.В. Путиным 2 марта 2010 г. № 972п.
8. Постановление администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в Томской области» от 24 ноября 2009 г. № 186а.
9. Постановление правительства Республики Коми «О мерах по реализации закона Республики Коми «Об оказании государственной социальной помощи в Республике Коми» от 31 декабря 2004 г. № 281, с измен. и доп.
10. Поручение президента Российской Федерации от 27 января 2010 г. № Пр-19.
11. Приказ Минздравсоцразвития России «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта» от 31 мая 2010 г. № 399.
12. Распоряжение губернатора Томской области «Об оказании адресной поддержки населению на условиях заключения Социального контракта о взаимных обязательствах» от 14 апреля 2009 г. № 104-р, <http://socialwork.tomsk.gov.ru/index.php/pravo/region/raspgubernator/580-adres>.
13. Распоряжение губернатора Томской области «О проведении в Томской области эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта» от 6 июля 2010 г. № 205-р, <http://socialwork.tomsk.gov.ru/index.php/pravo/region/raspgubernator/676-sockontrakt>.
14. РИА Новости (2010). Первые социальные контракты заключены на Камчатке // РИА Новости. 12 октября 2010 г. <http://www.rian.ru/society/20101012/284590881.html>.
15. РИА Самара (2010). Жаплов Д. Жизнь по контракту. Новая социально-экономическая технология поможет жителям области улучшить свое благосостояние // РИА Самара. http://www.riasa-mara.ru/rus/news/region/economy_and_business/article61774.shtml.
16. Сотникова Е. (2004). Долгий путь от пособия к зарплате // Пермский край. 12 марта 2004 г..

17. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2006). Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат. www.gks.ru.
18. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2007). Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2007 году. www.gks.ru.
19. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2008). Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат. www.gks.ru.
20. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009а). Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2009 году. www.gks.ru.
21. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009б). Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат. www.gks.ru.
22. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ.
23. Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ.
24. Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки (2003). Пример оценки программы «От пособия – к зарплате» в г. Пермь / А.Л. Александрова, З.Л. Садовская, Р.Дж. Страйк, К.Г. Чагин. М.: Фонд «Институт экономики города».
25. Atkinson A.B., Rainwater L., Smeeding T.M. (1995). Income Distribution in OECD Countries, OECD Social Policy Studies. No. 18. Paris.
26. Australian Bureau of Statistics (2010). Income Support Among People of Working Age, Australian Social Trends, at <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4102.0Main+Features50Mar+2010>
27. Australian National Audit Office (2005). Implementation of Job Network Employment Services Contract 3, Audit Report No. 6. 2005–06, Australian National Audit Office, Canberra.
28. Australian Productivity Commission (2002). Independent Review of Job Network, Productivity Commission, Canberra.
29. Blau D., Tekin E. (2003). The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers, NBER Working Papers 9665. National Bureau of Economic Research.

30. Blommesteijn M., Mallee L. (2009). The Netherlands Minimum Income Scheme: Work and Social Assistance Act, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, on behalf of the European Commission, at <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>.
31. Blundell R., Card D., Freeman R. (2004). Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980–2000. University of Chicago Press.
32. Bradshaw J., Bennett F. (2009). Minimum Income Schemes in the United Kingdom, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, on behalf of the European Commission, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes/>.
33. Burniaux J-M, Dang T-T., Fore D., Förster M.F., d’Ercole M.Mira, Oxley H. (1998). Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries. OECD Economics Department Working Paper. No. 189. Paris. www.oecd.org/dataoecd/34/37/1864447.pdf. / www.oecd.org/eco/working_papers
34. Burtless G. (1986). Social security, unanticipated benefit increases, and the timing of retirement // Review of Economic Studies. Vol.53(5). P. 781–805.
35. Council for Work and Income (2009). Analysis of the reintegration market 2008/2009: Survey of developments in the reintegration market in the Netherlands, The Hague.
36. Davidse E., Kraan A. (2008). The Work and Social Assistance Act in a nutshell: from social assistance to work in the Netherlands, The Hague: Directorate for Work and Benefits, Ministry of Social Affairs and Employment.
37. De Koning J. (2007). The reform of the Dutch public employment service. In de Koning J. (ed.). The Evaluation of Active Labour Market Policies, Cheltenham: Edward Elgar.
38. Department for Work and Pensions (2008a). Department for Work and Pensions Commissioning Strategy, Cmnd 7330. The Stationery Office: London.
39. Department for Work and Pensions (2008b). Raising Expectations and increasing support: reforming welfare for the future, Cmnd 7506. The Stationery Office: London. <http://www.dwp.gov.uk/docs/fullversion.pdf>.
40. Department of Education, Employment and Workplace Relations (2006). Customised Assistance, Job Search Training, Work for the Dole

- and Mutual Obligation – A Net Impact Study. Canberra: Department of Employment and Workplace Relations.
41. Department of Education, Employment and Workplace Relations (2008). The Future of Employment Services in Australia: A Discussion Paper. Canberra.
42. Department of Education, Employment and Workplace Relations (2009). Australia's employment services – assisting disadvantaged job seekers, presentation at WAPES World Congress. 28–29 May 2009. Department of Education, Employment and Workplace Relations, Dubrovnik, Croatia, at www.wapes.org/infos/file/attachfiles/ppt/2009-046-EN.ppt
43. Dolton P., O'Neill D. (2002). The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom // *Journal of Labor Economics*. Vol. 20. No. 2. Pt. 1. The University of Chicago.
44. Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whiteford P. (1996). Social Assistance in OECD Countries, Volume II: Country Reports, Research Report No. 47. Department of Social Security. London.
45. EC (2006). Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, Communication from the European Commission. Brussels.
46. Eichhorst W., Konle-Seidl R., Kaufmann O. (2008). Activating Labour Market Policy: A Comparative Study, Berlin: Springer Academic Publishers.
47. Förster M.F. (1994). Measurement of Low Incomes and Poverty in a Perspective of International Comparisons. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No. 14, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/58/1895548.pdf>
48. Freije S., Bando R., Arce F. (2006). Conditional Transfers, Labor Supply, and Poverty: Microsimulating Oportunidades, *Economía* // The journal of the Latin American and Caribbean Economic Association. Fall 2006. Vol. 7. No. 1.
49. Freud D. (2007). Reducing dependency, increasing opportunity: Options for the future of welfare to work, London: An independent report to the Department for Work and Pensions. <http://www.dwp.gov.uk/docs/welfarereview.pdf>.
50. Gregg P. (2008). Realising Potential: A Vision for Personalised Conditionality and Support, The Stationery Office. London.

51. Griffiths R., Durkin S. (2007). Synthesising the evidence on Employment Zones, Research report 449. London: Department for Work and Pensions.
52. Grubb D. (2006). Australia's quasi-market delivery of case management, paper delivered to the International Experts Workshop of the International Social Security Association, Brussels. 10–11 April. Brussels.
53. Hagenaars A., de Vos K., Zaidi M.A. (1994). Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Micro-data, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
54. Immervoll H. (2010). Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 100, OECD Publishing. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kmmw7qkkfkk.pdf?expires=1296646111&id=0000&accname=guest&checksum=0D0320BAA471E0745B8E2C4BE5AA9A65>.
55. Key out of work benefits (2010). Office for National Statistics. United Kingdom. <http://www.statistics.gov.uk/statbase/product.asp?vlnk=15234>.
56. Knight G., Thomas A. (2006). Final Report: LPWFI and Review Meetings administrative data analyses and qualitative evidence, Research Report 315, Policy Studies Institute, Department for Work and Pensions. London.
57. Lemieux T., Milligan K. (2008). Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach // *Journal of Econometrics*. Vol. 142 (2).
58. Manning A. (2005). You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK Jobseeker's Allowance, CEP Discussion Paper No 697. Centre for Economic Performance, London School of Economics.
59. Midgley J. (2008). Welfare Reform in the United States: Implications for British Social Policy, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, at <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper131.pdf>
60. Ministry of Social Affairs and Employment (2008). Review of Reintegration Policy, The Hague, at http://docs.szw.nl/pdf/35/2008/35_2008_3_11424.pdf.
61. Moffitt R. (1992). Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association. Vol. 30(1). March.

62. Moffitt R. (2002). From Welfare to Work: What the Evidence Shows, Welfare Reform & Beyond Policy Briefs, The Brookings Institution, Policy Brief No. 13. January 2002.
63. National Audit Office (2006). Jobcentre Plus: delivering effective services through Personal Advisers, London. http://www.nao.org.uk/publications/0607/jobcentre_plus.aspx.
64. National Employment Services Association and Department for Employment, Workplace Relations and Small Business (2001). Towards better practice in employment services: A study to identify the factors that contribute to high performance in Intensive Assistance, National Employment Services Association and Department for Employment, Workplace Relations and Small Business. Canberra.
65. News.ru (2010). В России до 2012 года будет введена система социальных контрактов // News.ru, 2 февраля 2010 г., <http://www.newsru.com/finance/02feb2010/sockontkakt.html>.
66. OECD (1982). The OECD List of Social Indicators, Paris.
67. OECD (2001). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
68. OECD (2002). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
69. OECD (2003). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
70. OECD (2004). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
71. OECD (2005a). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
72. OECD (2005b). Social Assistance. Tax/benefit policies: Overview tables for selected years. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
73. OECD (2006a). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
74. OECD (2006b). Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, OECD.

75. OECD (2007a). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
76. OECD (2007b). Benefits and Wages: OECD Indicators. 2007 Edition. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/17/39753700.pdf>
77. OECD (2007c). Social Assistance. Tax/benefit policies: Overview tables for selected years. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
78. OECD (2008a). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD. www.oecd.org/els/social/workincentives/.
79. OECD (2008b). Growing Unequal Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris. (www.oecd.org/els/social/inequality/ / www.oecd.org/els/social/inegalite)
80. OECD (2009). Online Statistics and Statistical Annex, OECD Employment Report, 2009.
81. Parliament of Australia Parliamentary Library (2008). <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/WorkforceAgeWelfare.htm>.
82. Sainsbury D., Morissens A. (2002). European Anti-Poverty Policies in the 1990s: Toward a Common Safety Net, Luxembourg Income Study (LIS), Working Paper Series, Working Paper No. 307.
83. Skoufias E., Maro V. di (2006). Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty, Policy Research Working Paper Series 3973, The World Bank.
84. Sol E. (2008). It's the client, stupid! An active role for the client in Dutch employment services // In P. Lilley, O. Hartwich (eds). *Paying for Success: How to make contracting out work in employment services*, London: Policy Exchange.
85. Statistics Netherlands (2010). Labour and social security tables, Number of benefits and percentages sick leave, accessed 30 May 2010, at: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37789eng&LA=EN>
86. Struyven L., Steurs G. (2005). Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: Empirical evidence from Australia and the Netherlands // *Journal of European Social Policy*. Vol. 15. No. 3. P. 211–219. Sage Publications.
87. Sweeney K., McMahon D. (1998). The effect of Jobseeker's Allowance on the claimant count, *Labour Market Trends*. Vol. 106. No. 4. HMSO.

88. Tergeist P., Grubb D. (2006). Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 42, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/22/37848464.pdf>
89. Van Berkel R., Valkenburg B. (2007). Making it personal: individualising activation services in the EU, Bristol: Policy Press.
90. Van Geuns R., Gent M. van (2007). The new Work and Social Assistance (WWB), Discussion Paper for Peer Review, The Hague: 4–5 June, European Employment Observatory. Brussels.
91. White M., Riley R. (2002). Findings from the Macro evaluation of the New Deal for Young People, Research Report No 168, DWP. London.
92. White M., Lakey J. (1992). The Restart Effect, Policy Studies Institute. London.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 100 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 153Р С. Синельников-Мурылев, П. Кадочников, Г. Идрисов. **Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 г. и моделирование налогового потенциала регионов.** 2011.

№ 152Р Кнобель А., Соколов И., Худько Е.; под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева. **Влияние государственных расходов на качество образования в России.** 2011.

№ 151Р Цухло С. **Конкуренция в российской промышленности в 2003–2009 гг.** 2011.

№ 150Р Идрисова В. **Теоретические вопросы применения нетарифных мер регулирования во внешней торговле.** 2011.

№ 149Р Синельников-Мурылев С., Шкребела Е. **Совершенствование налога на прибыль в Российской Федерации в среднесрочной перспективе.** 2011.

№ 148Р Стародубровская И., Лободанова Д., Борисова Л., Филюшина А. **Стратегия развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России.** 2011.

№ 147Р Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Назаров В., Соколов И. **Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: и поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны.** 2010.

№ 146Р Малинина Т. **Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика.** 2010.

Мисихина Светлана Геннадьевна

Социальная поддержка уязвимых групп населения

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 1.11.2011

Тираж 300 экз.

125993, г. Москва, Газетный переулок, д. 3–5, стр. 1.

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 697–8816

www.iep.ru

E-mail: wwwiet@iet.ru

ISBN 978-5-93255-327-5



9 785932 553275