



Международная
организация
труда

► Улучшение координации услуг в области социальной защиты и занятости в Армении и Таджикистане

Руководство



▶ **Улучшение координации
услуг в области
социальной защиты
и занятости в Армении
и Таджикистане**

Руководство

Д-р Анетта Скоппетта (Dr. Anette Scopetta)

Вероника Санду (Veronica Sandu)

© Международная организация труда, 2022
Первое издание, 2022 год

Публикации Международной организации труда (МОТ) охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. МОТ приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт: www.ifrro.org.

Улучшение координации услуг в области социальной защиты и занятости в Армении и Таджикистане. Руководство. Москва, Россия: Международная организация труда, 2022 г.

ISBN: 9789220379905 (web PDF)

Также издано на английском языке: *Improving coordination of social protection and employment service delivery in Armenia and Tajikistan. Guide.* ISBN: 9789220379899 (web PDF). Moscow, Russia, International Labour Organization, 2022; на армянском языке: *Մշակույթի և աշխատանքի ծախսերի կոորդինացիայի և զբաղմունքի ծախսերի կոորդինացիայի մասնագիտական ղեկավարման բարելավումը Հայաստանում և Տաջիկստանում:* Ուղեցույց: ISBN: 9789220379912 (web PDF). Մոսկվա, Ռուսաստան, Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն, 2022.

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения МОТ ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что МОТ поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения МОТ как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Для получения полной информации посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns.

Руководство «Улучшение координации услуг в области социальной защиты и занятости в Армении и Таджикистане» подготовлено в рамках реализуемых в Армении и Таджикистане проектов «Комплексные меры политики в области занятости и социальной защиты в контексте усилий по смягчению и устранению последствий кризиса COVID-19 при поддержке социального диалога» по заказу Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии.

Информация, анализ, мнения и рекомендации, содержащиеся в настоящей публикации, не обязательно отражают точку зрения МОТ.

► Содержание

Краткое описание.....	1
1. Введение.....	2
2. Комплексное ведение дел: существующая ситуация в Армении и Таджикистане.....	3
3. Методы и инструменты для повышения эффективности взаимодействия и осуществляемых мер.....	4
Ссылки и дополнительные материалы.....	14
Приложение. Примеры положительного опыта из стран ЕС.....	15

Информационные вставки

1. Памятка по ролям и функциям.....	5
2. Координационный орган.....	6
3. Сотрудники, отвечающие за ведение дел.....	8
4. Совещания по конкретным делам.....	9
5. Стандарты ведения дел.....	10

Вставки о накопленном опыте

1. Центры комплексного социального обслуживания в Армении.....	6
2. Методика, применяемая на уровне местных администраций в Таджикистане.....	7
3. Комитеты по вопросам социального диалога в Армении.....	11
4. Сотрудничество с компаниями, осуществляемое в Таджикистане.....	12

▶ Краткое описание

Настоящее Руководство подготовлено с целью оказания содействия Республике Армения и Республике Таджикистан в построении систем комплексного ведения дел. Комплексное ведение дел – это инновационная практика, которая применяется коллективно, в частности службами по трудоустройству и органами социального обеспечения, для обслуживания представителей наиболее уязвимых групп населения с использованием всех ресурсов, имеющихся на рынке труда, в системе социальной защиты и за их пределами. Авторы Руководства рекомендуют создавать системы комплексного ведения дел, интегрированные в партнерские структуры.

► 1. Введение

Настоящее Руководство разработано с целью оказать содействие Республике Армения и Республике Таджикистан в создании систем комплексного ведения дел, интегрированных в партнерские структуры. Комплексное ведение дел (далее – КВД) – это инновационная практика, которая применяется коллективно, в частности службами по трудоустройству и органами социального обеспечения, для обслуживания представителей наиболее уязвимых групп населения с использованием всех ресурсов, имеющихся на рынке труда, в системе социальной защиты и за их пределами. При подготовке Руководства использовались материалы двух аналитических докладов под названием «Улучшение координации услуг в области социальной защиты и занятости» – по Армении и Таджикистану соответственно (далее – аналитические доклады).

После Введения (Раздел 1) в Руководстве рассказывается о ситуации, существующей с внедрением системы КВД в двух странах (Раздел 2), затем следует часть, посвященная методам и инструментам для повышения эффективности взаимодействия и осуществляемых мер (Раздел 3). В Приложении представлены примеры положительного опыта с внедрением системы КВД в государствах – членах Европейского союза (ЕС).

► 2. Комплексное ведение дел: существующая ситуация в Армении и Таджикистане

В период с января по март 2022 года был проведен анализ ситуации, существующей на данный момент с комплексным ведением дел в Армении и Таджикистане. Результаты этого анализа представлены в соответствующих аналитических докладах и подытожены в настоящем разделе.

В действительности применение системы КВД в обеих странах носит весьма ограниченный характер. Создается впечатление, что система социальной политики и система рынка труда зачастую действуют отдельно друг от друга. Даже при наличии организаций, призванных внедрять комплексные подходы (например, центры комплексного социального обслуживания в Армении), взаимосвязь между этими системами довольно слабая. Ни в одной из этих стран нет *коллективно применяемой* системы КВД, позволяющей максимально использовать все имеющиеся ресурсы для оказания помощи клиентам в ходе всего процесса их социальной интеграции.

В рекомендациях, представленных в аналитических докладах, подчеркивается необходимость в налаживании партнерского взаимодействия, т. е. углубленного сотрудничества, в частности на стыке рынка труда и социальной политики, для обеспечения комплексных услуг. Такое взаимодействие могло бы помочь с внедрением системы КВД при выверенном определении приоритетов с учетом разнообразных местных/региональных/национальных условий. К различиям, которые необходимо учитывать, относятся разные уровни социального капитала в регионах, а также инициативные местные организации и структуры, разные нормативно-правовые базы и доступные источники финансирования. Партнерское взаимодействие в обеих странах могло бы обеспечить общую основу для реализации мер по КВД, модифицированных с учетом местных условий. Такому взаимодействию между двумя структурами должны способствовать существующие в обеих странах правовые и политические механизмы.

Как показывает анализ на макро- (политическом уровне), мезо- (организационном уровне) и микроуровне (уровне получателей услуг), для активного развития партнерского взаимодействия на стыке рынка труда и социальных мер предстоит сделать еще очень многое. Обе системы, т. е. система обеспечения занятости и система социальной защиты, должны быть взаимосвязаны, а не функционировать раздельно, как изолированные структуры. Необходимо повысить гибкость и устранить барьеры, препятствующие сотрудничеству между действующими учреждениями. Кроме того, следует усовершенствовать рабочие процессы сторон. Для того, чтобы на практике обеспечить внедрение системы КВД, рекомендуется организовать совместное комплексное наращивание потенциала и обучение сотрудников органов социальной защиты (социальных работников) и консультантов по вопросам трудоустройства.

В итоге в аналитических докладах отмечается, что ни в Армении, ни в Таджикистане сотрудничества между соответствующими службами не наблюдается. Мы рекомендуем развивать это сотрудничество в обеих странах в целях осуществления мер по КВД.

▶ 3. Методы и инструменты для повышения эффективности взаимодействия и осуществляемых мер

Как отмечается в аналитических докладах, мы рекомендуем создавать системы КВД, интегрированные в партнерские структуры. Таким образом, необходимо инвестировать средства в создание партнерств как конкретной формы сотрудничества между службами по трудоустройству и органами социальной защиты, характерными признаками которого являются *совместное определение целей и принятие решений*, а также *общие обязательства для всех сторон* (см., например, Scoppetta, 2013; Co-ordination Unit of Austrian Territorial Employment Pacts, 2000).

Поэтапный подход к налаживанию углубленного сотрудничества и более эффективной системы КВД предполагает следующие основные этапы действий для обеих стран:

- ▶ 1. Формализация сотрудничества между органами социальной защиты и занятости.
- ▶ 2. Расширение ассортимента предлагаемых пособий и услуг.
- ▶ 3. Развитие человеческих ресурсов – инвестиции в сотрудников.
- ▶ 4. Создание единой базы данных.
- ▶ 5. Внедрение стандартов КВД.
- ▶ 6. Расширение партнерских связей.

ЭТАП 1. Формализация сотрудничества между органами социальной защиты и занятости

На **первом этапе** мы рекомендуем укрепить системную связь между органами занятости и социальной защиты путем формализации сотрудничества с помощью установления стандартных процедур, правил и протоколов на всех уровнях управления, чтобы таким образом обеспечить оптимальное обслуживание клиентов.

При налаживании сотрудничества между двумя главными участниками системы КВД, отвечающими за вопросы занятости и социальной защиты, мы рекомендуем на этом раннем этапе прояснить следующие вопросы между ними¹.

- ▶ **Совместное согласование целей.** Уточнить и предоставить ответы, например, на такие вопросы: *«Чтого мы хотим совместно достичь, чтобы добиться улучшения осуществляемых мер в интересах клиента?»* Данный процесс может также предполагать уточнение данных по клиентам, которые должны учитываться в системе КВД.
- ▶ **Совместная оценка инструментов,** имеющихся у обеих сторон и доказавших свою эффективность. Сюда могут относиться используемые *совместно или отдельно* инструменты оценки потребностей/профилирования клиентов, индивидуальные планы действий (планы по социальной защите и обеспечению занятости), кодексы этических норм (в отношении общения с клиентами), инструменты планирования обслуживания, механизмы координации, инструменты мониторинга и т. д.

¹ На основе материалов из Scoppetta, A., Leichsenring, K. & Lelkes, O. (2018).

- ▶ **Совместная оценка ресурсов**, имеющихся у обеих сторон, например: «Какие услуги мы можем и должны предлагать совместно?», «Какие ресурсы (знания, услуги, инструменты и т. д.) каждый из нас может использовать для совместной деятельности?», «Где имеет смысл сотрудничать, а где такой необходимости нет (пока / на данном этапе)?»
- ▶ **Разъяснение вопросов, касающихся ответственности и подотчетности** по каждому отдельному мероприятию и задачам, связанным с этими мероприятиями. В самом начале совместной деятельности отдавать предпочтение совместной ответственности следует только в случае четкого разграничения задач. Если задачи в рамках мероприятий разделяются между сторонами, рекомендуется договориться о том, кто будет отвечать за координацию каждого отдельного мероприятия.
- ▶ **Обсуждение роли и функций каждой стороны**, а также роли и функций национальных министерств труда и социальной политики (и других соответствующих структур центрального уровня).
- ▶ **Разъяснение вопросов, касающихся совместной оценки деятельности**, для обеспечения взаимодополняемости и согласованности предлагаемых мер.
- ▶ **Согласование стандартных процедур** (коммуникация и т. д.) друг с другом (управление совместными действиями), а также достижение согласия по совместно применяемым инструментам (мерам).

Для прояснения этих вопросов можно воспользоваться краткой памяткой по ролям и функциям, приведенной ниже в информационной вставке 1.

▶ Информационная вставка 1. Памятка по ролям и функциям

- ▶ Обсудить, определить и совместно установить роли и функции каждой стороны.
- ▶ Периодически подвергать существующие роли и функции анализу.
- ▶ Прояснить обязательства и обязанности сторон и факторы, ограничивающие их возможности.
- ▶ Тщательно соразмерять свою заинтересованность и вносимый вклад.
- ▶ Максимально использовать сильные стороны обеих сторон.
- ▶ Создать прочную структуру управления (см. ниже).
- ▶ Обеспечить финансирование для координации партнерского взаимодействия.

OECD LEED Forum on Partnerships and Local Governance, 2006 (в адаптированном виде).

Как показывает опыт, соглашения друг с другом полезно оформлять в письменном виде. К ним относятся соглашения о целях, о совместно или отдельно используемых инструментах, о ролях и функциях, о ресурсах, а также об интересах и вкладе иного рода. После прояснения соответствующих вопросов следует наладить совместное управление мероприятиями при внедрении системы КВД. С этой целью рекомендуется создать *координационный совет* в качестве официального органа.

► **Информационная вставка 2. Координационный орган**

В координационный орган входят представители всех сторон, участвующих в разработке, реализации и оценке мероприятий. Сюда относятся все совместно согласованные для реализации мероприятия – индивидуальные планы действий по клиентам, процессы передачи информации и др. Координационный орган четко определяет действия, которые необходимо предпринимать при внедрении системы КВД.

При формализации сотрудничества между органами занятости и социальной защиты обе страны могут использовать имеющийся у них опыт, о котором говорится в двух нижеприведенных вставках (вставки о накопленном опыте 1 и 2).

► **Вставка о накопленном опыте 1. Центры комплексного социального обслуживания в Армении**

Армения может воспользоваться опытом, приобретенным **49 центрами комплексного социального обслуживания (ЦКСО)**.

Взаимодействию между сотрудниками и отделами центров можно легко придать формальный характер, стандартизировать порядок работы и разработать соответствующие протоколы и правила. Таким образом, консультантам будет оказано содействие в обмене информацией, и это поможет обслуживать клиентов оптимальным образом.

▶ **Вставка о накопленном опыте 2. Методика, применяемая на уровне местных администраций в Таджикистане**

Таджикистан может воспользоваться методикой работы, применяемой на **местном уровне**.

Комплексный подход может быть внедрен на местном уровне главами (заместителями глав) местных администраций, которые уже курируют различные направления, такие как здравоохранение, образование, занятость и социальная защита. Для того, чтобы оказать комплексную помощь клиенту, можно подобрать варианты финансирования и проинформировать соответствующих специалистов.

ЭТАП 2. Расширение ассортимента предлагаемых пособий и услуг

Как показано в аналитических докладах, и в Армении, и в Таджикистане основные меры, обеспечивающие сокращение бедности, отсутствуют:

- ▶ **Армения.** Система страхования по безработице отсутствует, а меры по содействию трудоустройству, призванные поддерживать лиц трудоспособного возраста, активно ищущих работу или участвующих в программах активного развития рынка труда, ограничены по масштабам.
- ▶ **Таджикистан.** Общий объем капиталовложений в различные меры на рынке труда, исключая пособия по безработице, составляет около 0,4 процента от всех расходов на социальную защиту. Это означает, что масштабы, разнообразие и охват программ активного развития рынка труда сильно ограничены. Адресная социальная помощь (АСП) весьма невелика по размеру и предназначена в основном для лиц (семей), живущих в крайней бедности.

Для успешного функционирования системы КВД, позволяющего изменить положение, в котором находится клиент (т. е. обеспечить получение базового дохода и интеграцию на рынке труда), должны быть выполнены два важных условия, касающиеся предлагаемых услуг: наличие адекватных денежных и неденежных пособий и услуг для получателей (клиентов) как социальной помощи, так и пособий по безработице.

На **втором этапе** мы рекомендуем расширить предлагаемый ассортимент (пособия, льготы и услуги), в частности установить пособия по безработице достаточного размера и принять меры по содействию трудоустройству лиц трудоспособного возраста в Армении, а также увеличить размер существующих пособий в Таджикистане. Кроме того, в обеих странах необходимо диверсифицировать меры активного развития рынка труда с учетом существующего спроса.

ЭТАП 3. Развитие человеческих ресурсов – инвестиции в сотрудников

Персонал соответствующих органов в обеих странах обладает лишь ограниченными знаниями о КВД. Как сообщают, имеет место большая текучесть кадров, и в некоторых регионах обеих стран число консультантов представляется недостаточным для внедрения системы КВД.

Поэтому на **третьем этапе** мы рекомендуем инвестировать средства в сотрудников соответствующих органов путем принятия мер по повышению их квалификации, а также нанимать новый персонал, имеющий хорошую подготовку в области КВД. В обеих странах необходимо проведение на регулярной основе всесторонней подготовки персонала по вопросам КВД и применения протоколов и руководств (ежегодная подготовка для новых сотрудников и расширенная/углубленная подготовка для квалифицированного персонала).

Главная роль в обеспечении эффективной работы системы КВД и в скоординированном применении всех доступных на местном уровне мер и услуг принадлежит сотрудникам, отвечающим за ведение дел (см. информационную вставку 3).

► Информационная вставка 3. Сотрудники, отвечающие за ведение дел

Сотрудники, отвечающие за ведение дел, играют основную роль в обеспечении эффективной работы системы КВД. Они координируют предоставление услуг для успешного продвижения клиентов по всем этапам социальной интеграции. Эти сотрудники используют все доступные на местах меры и услуги органов занятости и социального обеспечения. Их цель – последовательно помогать клиентам в процессе социальной интеграции, включая как интеграцию на рынке труда, так и интеграцию в общество.

Интеграция в общество означает расширение прав и возможностей и предоставление социальных и низкопороговых услуг, позволяющих представителям уязвимых групп реинтегрироваться, налаживать взаимодействие с другими членами общества и улучшать свое общее благополучие. Этого можно достигать различными способами, предусмотренными в модели КВД. К числу таких способов относятся среди прочего тренинги по укреплению уверенности в себе, интеграционные цепочки, поддержка со стороны социальных работников, консультации по проблемам наркотиков и долгов. Сотрудники, отвечающие за ведение дел, выступают от имени своих клиентов и добиваются, чтобы информация о недостатках в услугах доводилась до сведения вышестоящих органов местного и регионального управления. В роли таких сотрудников могут выступать консультанты по вопросам трудоустройства, работники органов социальной защиты (т. е. социальные работники) или другие местные специалисты, прошедшие соответствующую подготовку и обладающие необходимым опытом в применении методов КВД.

Эти сотрудники являются ключевым звеном в системе КВД и, таким образом, отвечают за все обслуживание клиентов в целом (т. е. оценка потребностей, индивидуальные планы действий/мероприятий, доступ на рынок труда и т. д.)².

В число основных компетенций сотрудника, отвечающего за ведение дел, должно входить умение налаживать хорошие отношения с пользователями услуг, поскольку это будет кардинальным образом влиять на процесс ведения дел и его результаты. Профессиональные взаимоотношения часто выстраиваются на основе неравных полномочий, существующих в силу служебного положения и специальных знаний сотрудников, отвечающих за ведение дел. Соответствующее применение властных полномочий закрепляет уязвимое положение клиента. Необходимо укреплять и сохранять доверие, а это зависит от умения сотрудника свободно и открыто общаться, не допуская непонимания и разочарования. Важнейшее значение имеет также умение уважать достоинство клиента. Сотрудник, отвечающий за ведение дел, должен понимать культуру и ценности пользователя услуг и не отвлекаться на какие-либо проявления его поведения, не имеющие отношения к конечному результату. Этот сотрудник должен следить за тем, чтобы его действия и манера общения надлежащим образом отражали позитивное отношение, свидетельствующее об участливости и сопереживании. Крайне важно также, чтобы отвечающий за ведение дел сотрудник был способен обеспечить собственную безопасность, физическое и психологическое благополучие. Помимо соответствия общим квалификационным критериям, сотрудники, отвечающие за ведение дел, обязаны в каждом случае гарантировать, что их квалификация находится на соответствующем уровне. *«Принимая дело, сотрудник обязан лично гарантировать, что обладает необходимыми для его ведения навыками, компетенциями, опытом и квалификацией»* (CMSUK 2009, с. 9)³.

ЭТАП 4. Создание единой базы данных

На четвертом этапе мы рекомендуем расширить сотрудничество между двумя структурами, добавив обмен информацией и создание совместной базы данных, с помощью которой будет легче осуществлять адресно-справочную работу. До появления единой базы данных консультантам следует использовать для обмена информацией другие способы, например, проводить совещания по конкретным делам (см. информационную вставку 4).

► Информационная вставка 4. Совещания по конкретным делам

Совещания по конкретным делам – это встречи работающих с клиентом специалистов разного профиля, организуемые для обмена необходимой информацией о клиенте (социально-экономическое положение, сведения о ранее полученных пособиях, предложенных услугах и т. д.) и обсуждения факторов риска, потребностей клиента, необходимых мероприятий по контролю и сопровождению, а также роли соответствующих специалистов. Такие совещания проводятся в целях рассмотрения вариантов услуг, предоставляемых различными секторами и учреждениями, и принятия официальных решений с учетом интересов клиента⁴.

2 На основе материалов из Scoppetta, A., Leichsenring, K. & Lelkes, O. (2018).

3 Там же.

4 На основе материалов из следующего источника: URL: https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-10/143.11_EN_SOP%20Case%20Conferencing_26Oct2021.pdf.

ЭТАП 5. Внедрение стандартов КВД

Для упорядочения процесса внедрения и ускоренного утверждения таких моделей, как система КВД, рекомендуется на **пятом этапе** разработать *стандарты комплексного ведения дел*, подобные применяемым в Шотландии (Соединенное Королевство) (см. CMSUK, 2014).

Предложения по стандартизации, необходимой для процессов ведения дел, охватывают следующее: определение и цель КВД (а также каждого процесса и предпринимаемого действия), процесс оценки потребностей, выбор модели ведения дел, планы действий/мероприятий и их уточнение, мониторинг и оценка результатов реализации (обеспечение качественной оценки действий), помощь в кризисных ситуациях и, наконец, закрытие дела (см. информационную вставку 5). Следует отметить, что вышеупомянутые стандарты должны обсуждаться, разрабатываться и *согласовываться совместно всеми участниками* для формирования среди них чувства сопричастности.

► Информационная вставка 5. Стандарты ведения дел

- Определение и цель КВД (а также каждого процесса и предпринимаемого действия).
- Процесс оценки потребностей.
- Выбор модели КВД (в зависимости от условий могут выбираться разные действия).
- План действий/мероприятий.
- Мониторинг и оценка результатов реализации (в т. ч. оценка качества).
- Обновление плана.
- Помощь в кризисных ситуациях (по выбору).
- Закрытие дела.

(см. Scoppetta, A., Leichsenring, K. & Lelkes, O., 2018)

ЭТАП 6. Расширение партнерских связей

Партнерские взаимоотношения способны не только помочь усовершенствовать рабочие процессы двух структур. Двустороннее сотрудничество между органами занятости и социальной защиты следует распространить и на другие заинтересованные стороны, такие как Неправительственные организации (НПО), оказывающие соответствующие услуги, муниципальные органы, помогающие внедрять меры с учетом местных условий,

предприятия, предлагающие рабочие места, и научно-исследовательские центры, помогающие оценивать эффективность мер, совместно применяемых сторонами. Это необходимо, потому что две структуры, работающие без взаимодействия, из-за недостатка знаний, опыта и средств могут не справиться с задачей обслуживания клиентов с использованием всех имеющихся ресурсов. В связи с этим настоящее Руководство призвано помогать развивать институциональное сотрудничество между всеми соответствующими сторонами на местах.

На **шестом этапе** мы рекомендуем продолжать расширять формальное сотрудничество между двумя структурами и развивать партнерские взаимоотношения на местном уровне с такими сторонами, как муниципальные органы, предприятия, НПО и т. д.

Обе страны могут опираться на уже имеющийся у них опыт в этой области.

- В Армении центры комплексного социального обслуживания уже сотрудничают с частным сектором (предприятия, НПО, научно-исследовательские учреждения). Уже существующие комитеты по вопросам социального диалога на местном уровне⁵ могли бы играть важную роль не только в назначении пособий, но и в оказании поддержки сотрудникам, отвечающим за ведение дел, а также в установлении контактов с предприятиями (см. вставку о накопленном опыте 3).
- В Таджикистане расширение сотрудничества могли бы обеспечить центры обучения для взрослых⁶ и центры профориентации⁷. Кроме того, там регулярно проводятся ярмарки вакансий и организуются конференции с участием представителей работодателей, профсоюзов и Государственного агентства труда и занятости (ГАТЗ), которые можно использовать для укрепления сотрудничества с частным сектором (см. вставку о накопленном опыте 4).

► Вставка о накопленном опыте 3. Комитеты по вопросам социального диалога в Армении

Армения может воспользоваться опытом, приобретенным **комитетами по вопросам социального диалога**.

Комитеты по вопросам социального диалога (территориальные согласительные комитеты) предназначены подготавливать заключение различных соглашений о сотрудничестве на уровне местных общин⁸. В настоящее время эти комитеты занимают в основном вопросы установления права семей на получение денежных пособий, однако их функции могут быть расширены – они могут оказывать содействие службам занятости и направлять клиентов участвовать в соответствующих программах содействия занятости.

5 Республиканская трехсторонняя комиссия; URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_724816.pdf.

6 URL: <http://aeat.tj/ru/main/>.

7 URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/691671/tvet-tajikistan-central-asia.pdf> (с. 43); URL: <http://www.uniwork-project.eu/content/%E2%80%9Ccareer-centres-and-students-job-preparation-training-internships%E2%80%9D-4th-uniwork-training>.

8 Правительство Армении, Устав Единой социальной службы, закон № 37/L, 2021 г.

► **Вставка о накопленном опыте 4. Сотрудничество с компаниями, осуществляемое в Таджикистане**

Таджикистан может воспользоваться опытом, приобретенным в области сотрудничества с **частным сектором**.

В стране регулярно проводятся ярмарки вакансий и организуются конференции с участием представителей работодателей, профсоюзов и Государственного агентства труда и занятости (ГАТЗ). По сообщениям, особенно хорошо сотрудничество налажено с международными компаниями. Используя это, можно было бы подписать меморандумы о взаимопонимании (соглашения о совместной деятельности) для придания официального характера сотрудничеству с частным сектором.

Подписывая соглашения, стороны, устанавливающие партнерские отношения, применяют *формализованный подход к сотрудничеству*. У такого формализованного подхода отмечаются и некоторые недостатки, например негибкость и излишний административный контроль (Scorpetta, 2013). Тем не менее преимущества формализованного подхода перевешивают эти недостатки и включают в себя четкие основы и правила для совместных действий, повышенную ответственность партнеров, юридическую силу и результативность.

Таким образом, партнеры совместно:

- обсуждают проблемы социальной изоляции и занятости, в частности конкретные причины безработицы, а также сильные и слабые стороны соответствующих областей и регионов, возможные пути улучшения положения и стимулирования процесса создания рабочих мест для представителей уязвимых групп и расширения для них доступа к возможностям трудоустройства;
- обсуждают сложившуюся ситуацию с сотрудничеством, практикуемые формы сотрудничества и пути их улучшения, в том числе имеющиеся в этом плане проблемы и препятствия, а также оценивают институциональный потенциал, например, уровень квалификации, наличие персонала, ресурсов, таких как помещения, доступ к сети Интернет и т. д.;
- совершенствуют методы оценки и анализа положения в социальной сфере и сфере занятости, методы оценки политических мер в этих сферах, а также повышают уровень практических знаний и технических навыков различных партнеров;
- определяют и анализируют предыдущие и новые инициативы или пилотные проекты, способные оказать значительное влияние на ситуацию с созданием рабочих мест (т. е. обобщение опыта различных участников партнерства);
- устанавливают контакты с другими партнерствами для изучения их опыта;
- разрабатывают новые механизмы сотрудничества и консультирования между различными партнерами;

- ▶ определяют возможности для маневра и ресурсы, имеющиеся у каждого партнера;
- ▶ добиваются консенсуса для выработки **совместных решений по рассмотренным проблемам** (см. также European Commission, 1999).

При совместной реализации мер в рамках партнерства требуется проводить обширную разъяснительную работу. Партнерам придется обсуждать, согласовывать и четко определять свои роли, функции, обязанности, ресурсы и бюджеты, выделяемые на реализацию мер каждым из них. Все меры должны быть предусмотрены в рабочей программе партнерства, а все партнеры должны подписать партнерское соглашение.

► Ссылки и дополнительные материалы

Co-ordination Unit of Austrian TEPs (2000). Guide to Territorial Employment Pacts in Austria 2000–2006. ZSI – Zentrum für Soziale Innovation: Vienna.

CMSUK/Case Management Society UK (2014): CMSUK Standards - Standards and Best Practice Guidelines. 2nd Edition. Доступно по ссылке: <https://www.cmsuk.org/uploads/page/000standards-2nd-ed-hoZc.pdf> (16 марта 2022 г.).

CMSUK/Case Management Society UK (2009): CMSUK Standards – Standards and Best Practice Guidelines, 2nd Edition. Доступно по ссылке: <https://www.cmsuk.org/files/CMSUK%20General/000Standards%202nd%20Ed%20Nov%202009.pdf> (16 марта 2022 г.).

European Commission (1999). Guide to Territorial Employment Pacts. European Commission: Brussels.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2013). Social innovation in service delivery: New partners and approaches. Eurofound: Dublin.

OECD LEED Forum on Local Partnership and Governance (2006). Successful partnership – A Guide. OECD: Paris.

Scoppetta, A. (2013). Successful partnerships in delivering public employment services (Analytical Paper), DG Employment, Social Affairs and Inclusion (ed.), PES to PES Dialogue. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Scoppetta, A., Leichsenring, K. & Lelkes, O. (2018) Integrated Case Management of Employment and Social Welfare Users in the Western Balkans – Guidelines and Good Practices. Commissioned by the UNDP. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Stott, L. and Scoppetta, A. (2013). Employment & social inclusion partnerships in Europe. In: The Journal of Partnership Brokering: Betwixt and Between, Volume 1 (1), London. Доступно по ссылке: <http://partnershipbrokers.org/w/journal/employment-social-inclusion-partnerships-in-europe/>.

► Приложение. Примеры положительного опыта из стран ЕС

Процессу внедрения системы КВД могут помочь примеры положительного опыта из стран ЕС. Более подробно о нижеприведенных примерах такого опыта рассказывается в руководстве под названием «Комплексное ведение дел получателей услуг служб занятости и социального обеспечения на Западных Балканах – руководство и положительный опыт» (“Integrated Case Management of Employment and Social Welfare Users in the Western Balkans – Guidelines and Good Practices”⁹). Эти примеры могут послужить ориентиром и для совершенствования методов КВД в Армении и Таджикистане.

Реформа NAV и многофункциональные центры (Норвегия)

Название	Реформа NAV (Норвежское управление труда и социального обеспечения) – многофункциональные центр
Страна	Норвегия (реализация во всех муниципалитетах)
Обоснование	Разделение управлений и служб занятости и социального обеспечения в Норвегии представлялось серьезной проблемой. Норвежские политики понимали, что раздельное администрирование пенсий (включая пенсии по инвалидности) заметно мешает успешной реализации стратегий, нацеленных на содействие трудоустройству, а не на выплату пенсий (в т. ч. по инвалидности) и социальных пособий. В результате объединения трех институтов (служба занятости и пенсионное управление на национальном уровне, отделы социального обеспечения на местном уровне) сотрудники многофункциональных центров могут обеспечивать более комплексное обслуживание
Вид/уровень принимаемых мер	Многоуровневая реформа управления на основе «обязательных партнерский соглашений»
Участники	Правительство Норвегии (ответственные министерства); Норвежский парламент; Ассоциация местных и региональных органов власти; национальные органы социального страхования и занятости – Норвежская служба труда и социального обеспечения (NAV). На муниципальном уровне были созданы местные многофункциональные центры. На трех административных уровнях, национальном, региональном и местном, представлена более крупная организация – Норвежская служба труда и социального обеспечения (NAV). На национальном уровне в результате объединения двух центральных органов – занятости и пенсионного обеспечения (т. е. Управление труда и Национальное управление страхования) – было образовано новое Управление труда и социального обеспечения. На муниципальном уровне действуют отделы социального обеспечения ¹⁰

9 URL: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3209>.

10 Læg Reid, P. and Rykkja, L.H. (2013). *Coordinating Norwegian Welfare: The NAV Reform*. Bergen, University of Bergen (COCOPS Paper, www.cocops.eu).

Цели	<p>Такое многоуровневое управление нового типа призвано обеспечить эффективное и бесперебойное обслуживание клиентов на местном уровне. Общие цели следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> ► увеличить численность работающего населения с помощью мер содействия занятости и сократить количество лиц, живущих на социальные пособия; ► сделать услуги более доступными и удобными для пользователей; ► повысить эффективность работы органов занятости и социального обеспечения
Мероприятия, методы и финансирование	<p>В 2006 году правительство Норвегии провело реформу Управления труда и социального обеспечения (NAV), объединив Национальное управление страхования и государственную службу занятости. И хотя регулирование вопросов, касающихся социальных услуг (социальной помощи), осталось в ведении местных органов власти (после напряженных переговоров), в результате реформы во всех муниципалитетах были созданы многофункциональные центры для совместного обслуживания клиентов на местах¹¹.</p> <p>Между муниципалитетами и центральным правительством было подписано письменное соглашение о партнерстве. Таким образом, местные органы власти могли решать, какие еще муниципальные социальные услуги, в дополнение к социальным пособиям, можно включить в пакет услуг, предоставляемых отделением NAV.</p> <p>На сегодняшний день в общей сложности существует 457 местных отделений NAV и 19 окружных отделений¹². Важным инструментом этой реформы стало введение порядка рассмотрения и ведения дел, обеспечивающего более широкий комплекс мер по поддержке. Это повлекло за собой интенсивное обучение и переобучение персонала и разработку конструктивных решений, включая унифицированные правила, ИТ-системы и соответствующее программное обеспечение</p>
Проблемы	<p>Эта реформа стала одной из крупнейших в норвежской истории. Она столкнулась с широким набором проблем, касающихся координации, партнерских отношений и других вопросов, связанных со сложностью процесса объединения организационных культур разного вида (Christensen et al., 2013)¹³, например реактивного подхода к выплате пенсий (органы пенсионного обеспечения) с принципами содействия трудоустройству (государственная служба занятости). Создание многофункциональных центров представляло собой не только объединение структур снизу. Реформа NAV предполагала и объединение структур сверху путем создания нового Управления труда и социального обеспечения в подчинении министерства труда. Это привело к неясности с подотчетностью, поскольку отделения NAV отчитываются как перед муниципалитетами, так и перед центральным правительством. Таким образом, создание отделений NAV было в основном результатом разработки политики сверху в рамках всеобъемлющей структурной реформы</p>
Достигнутые результаты	<p>Реформа представляла собой попытку преодолеть существовавшую раздробленность структур, но «вряд ли ее можно охарактеризовать как безусловно успешную»¹⁴. Общий порядок ведения дел предусматривает выяснение потребностей, оценку трудоспособности клиента и составление плана действий. В результате часть процесса принятия решений была передана в ведение специализированных подразделений на региональном уровне. Для представителей наиболее уязвимых групп эта реформа расширила возможности возвращения к трудовой деятельности, поскольку социальным работникам (и другим сотрудникам, отвечающим за ведение дел) теперь легче работать в различных секторах. Но оценивать результаты реформы, как представляется, еще слишком рано, так как во многом эффект от нее может проявиться лишь спустя долгое время</p>

11 Askim, J., Fimreite, A.L., Moseley, A. and Holm Pedersen, L. (2011). One Stop Shops for Social Welfare: The adaptation of an organisational form in three countries. *Public Administration*, 89(4), 1451–1468.

12 Læg Reid, P. and Rykkja, L.H. (2013). *Coordinating Norwegian Welfare: The NAV Reform*. Bergen, University of Bergen (COCOPS Paper, www.cocops.eu).

13 Christensen, T., Fimreite, A.L. and Læg Reid, P. (2013). Joined-up government for welfare administration reform in Norway. *Public Organization Review*, DOI 10.1007/s11115-013-0237-8, 1–19.

14 Там же, с. 15.

Сотрудничество при обслуживании клиентов со сложными проблемами (Словения)

Название	Сотрудничество в случаях сложных проблем у клиентов
Страна	Словения (реализация во всех регионах)
Обоснование	<p>Сотрудники государственной службы занятости (ГСЗ) и центров социальной работы (ЦСР) регулярно проводят встречи для совместного обсуждения дел безработных клиентов со сложными проблемами, которые ГСЗ не может решить самостоятельно (например, наркомания или алкоголизм, проблемы с психическим здоровьем, серьезные социальные проблемы). Они создали комиссии, состоящие из экспертов двух организаций и специалистов по реабилитации.</p> <p>Безработный, у которого предположительно имеются проблемы с какой-либо формой зависимости, психическим здоровьем и (или) другие серьезные социальные проблемы, направляется в специальную межведомственную комиссию. Эта комиссия состоит как минимум из трех членов – консультанта по трудоустройству, социального работника и специалиста по реабилитации. Комиссия заседает дважды в год. Если комиссия приходит к мнению, что безработное лицо, прежде чем начать проявлять экономическую активность, нуждается в помощи (поддержке), направленной на устранение его социальных проблем или причин тяжелого положения, то на основании соглашения, зафиксированного в плане трудоустройства, это лицо направляется в соответствующий ЦСР. В плане трудоустройства указывается срок, в течение которого безработный должен явиться в ЦСР для получения дальнейшей помощи. После разрешения личных проблем безработного ЦСР информирует об этом службу занятости и направляет его туда¹⁵</p>
Вид/уровень принимаемых мер	Микро- и мезоуровень в соответствии с национальными руководящими принципами; политические меры на макроуровне
Участники	<p>В этой деятельности участвуют три стороны – национальные, региональные и местные отделения государственной службы занятости Словении, региональные и местные центры социальной работы, а также Фонд развития человеческих ресурсов и стипендий Словении (фонд осуществляет такие виды деятельности, как профориентация на протяжении всей жизни, направление на работу, разделение работы, обучение и подготовка на основе договора с соответствующим министерством).</p> <p>Эти стороны осуществляют сотрудничество на национальном и местном уровнях. Наличие информационной системы облегчает сотрудничество между службой занятости Словении (ее отделениями) и центрами социальной работы. Их реестры взаимосвязаны и позволяют осуществлять успешный обмен двумя наборами соответствующих данных – если какое-то лицо внесено в реестр безработных или если оно является получателем социальной помощи в виде денежных выплат. Данные обновляются на портале социальных услуг каждую ночь</p>

15 Stropnik, N. (2015). ESPN Thematic Report on Integrated Support for the Long-Term Unemployed: Slovenia. European Commission. URL:ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14283&langId=en.

Цифровая система ведения дел (Дания)

Название	Цифровая система ведения дел
Страна	Дания (охвачены почти все муниципалитеты)
Обоснование	<p>Многопрофильные группы в Дании используют цифровую систему ведения дел, доступ к которой предоставляется всем заинтересованным сторонам, участвующим в оказании поддержки клиентам. Получать доступ к цифровым профилям в этой системе и редактировать их могут не только муниципальные органы, но и сторонние специалисты, что в значительной степени способствует открытости информации о действиях, предпринимаемых заинтересованными сторонами. Лица, подающие заявления о поиске работы, должны загружать их в системный журнал (jobnet.dk), и эти данные хранятся в личных делах заявителей. Неотъемлемой частью этой программы является политика защиты данных, информация о которой находится в открытом доступе. У министерства занятости также имеется доступная в реальном времени база данных (jobindsats.dk), содержащая сведения о социальном обеспечении и содействии в трудоустройстве по каждому жителю страны. Доступ к этой базе данных может получить любой желающий. Муниципалитеты, например, могут увидеть показатели по любому аспекту своей работы (например, число лиц, которым было оказано содействие в трудоустройстве или которые получили социальную помощь) в сравнении с показателями других муниципалитетов или средними показателями по стране</p>
Вид/уровень принимаемых мер	Микро- и мезоуровень
Участники	<p>Центры по трудоустройству, муниципалитеты, министерство занятости, Агентство по вопросам труда и найма, Датское агентство по вопросам рынка труда и найма (STAR), Агентство по защите данных, министерство по делам детей и социальным вопросам, министерство образования, министерство по вопросам равноправия, фонды помощи безработным, поставщики услуг в области профессиональной подготовки и содействия в трудоустройстве, статистическая служба Дании</p>
Достигнутые результаты	<p>Центры по трудоустройству – это единые (многофункциональные) центры обслуживания длительно безработных лиц, получающих страховые пособия по безработице, временные пособия и социальную помощь. В 98 муниципалитетах Дании насчитывается 94 таких центра. Свой центр действует почти в каждом муниципалитете, и лишь несколько из них имеют совместные центры. Интернет-портал Jobnet имеет около 2 млн посетителей в месяц. Достигнута высокая степень автономии в сочетании с мощными стимулами к улучшению показателей деятельности (прозрачная система сравнительных показателей)</p>
Источники	Jobnet: https://job.jobnet.dk/CV/Frontpage

Координационные объединения (Швеция)

Название	Координационные объединения (<i>Samordningsförbund</i>) ¹⁶
Страна	Швеция (охвачены все лены и почти все коммуны)
Обоснование	Координационное объединение (КО) – это добровольная структура, образованная на местном уровне с целью облегчения организационной координации между государственной службой занятости, сектором соцобеспечения и здравоохранения и коммунами. Координационные объединения представляют собой самостоятельные юридические лица, возглавляемые местными политическими советами. Эти объединения обеспечивают согласование целей участвующих организаций и реализацию совместных проектов (например, для интеграции иммигрантов). Они предполагают содержание межведомственных групп в виде советов КО, содействующих реинтеграции длительно безработных лиц
Вид/уровень принимаемых мер	Микро- и мезоуровень в соответствии с национальными руководящими принципами и политикой (на макроуровне)
Участники	Советы КО состоят из представителей государственной службы занятости, сектора соцобеспечения и здравоохранения, а также из членов представительных органов коммун и региональных советов
Достигнутые результаты	В 2010 году КО профинансировали почти 600 мероприятий, в которых приняли участие около 34 тыс. человек. Большая часть этих мероприятий была ориентирована на безработных, находящихся на больничном и (или) лиц в возрасте 16–64 лет, получающих денежную помощь для поддержания дохода (<i>Arbetsförmedlingen / Försäkringskassan</i> , 2011). Оценки показывают, что межведомственное сотрудничество по вопросам реабилитации воспринимается как фактор, способствующий согласованности и информационному взаимодействию. Тем не менее негибкие нормы в области страхования по болезни могут послужить помехой ¹⁶ . Для того, чтобы обеспечить успешное развитие сотрудничества, необходимо заняться проблемой потенциальных противоречий между сторонами, возникающей вследствие расхождений в определении понятия «трудоспособность» (т. е. медицинский подход против подхода с точки зрения социального страхования) ¹⁷
Статус	На конец 2014 года в стране насчитывалось 85 таких объединений, действовавших в 240 из 290 шведских коммун и во всех ленах ¹⁸

16 Ståhl, C., Svensson, T. and Ekberg, K. (2011). From Cooperation to Conflict? Swedish Rehabilitation Professionals' Experiences of Interorganizational Cooperation. *Journal of Occupational Rehabilitation*, (21), 3: 441–448.

17 Ståhl, C., Svensson, T., Petersson, G. and Ekberg, K. (2009). The work ability divide: holistic and reductionist approaches in Swedish interdisciplinary rehabilitation teams. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 19(3):264–73. doi: 10.1007/s10926-009-9183-2.

18 Fredriksson, D. S. S., and Fritzell, J. (2015). ESPN Thematic Report on Integrated Support for the Long-term Unemployed: Sweden. European Commission. URL:ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14282&langId=en.



► **Контакты:**

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

ул. Петровка 15, оф. 23,
107031, Москва,
Российская Федерация

тел.: +7 495 933 08 10
факс: +7 495 933 08 20
E: moscow@ilo.org

