

Активная политика на рынке труда в странах Балто-Черноморского региона (Беларусь, Литва, Польша, Украина)

Олег Мазоль^{+‡}, 2023

⁺ BEROC (Kyiv)

[‡] Corresponding author. E-mail: mazol@beroc.org,

BEROC Policy Paper Series, PP no. 115

РЕЗЮМЕ: Основная цель исследования состоит в подготовке рекомендаций по реализации активной политики на рынке труда в странах Балто-Черноморского региона. В исследовании проводится сравнительный анализ показателей реализации и основных субъектов политики регулирования рынка труда в Беларуси, Украине, Литве и Польше как стран, находящихся на разных этапах имплементации передовой практики регулирования рынка труда. Выявлены отличительные особенности применения мер регулирования рынка труда в данных странах. Рекомендации по совершенствованию активной политики на рынке труда включают использование социального партнерства, поддержка надежной системы оценки эффективности реализуемых правительством мер, обеспечение их адресности и вовлечения трудовых ресурсов, которые находятся «дальше от рынка труда».

Keywords: рынок труда, активная политика, меры поддержки доходов, социальное партнерство.

JEL classification: J08, J65, J68.

1. Введение

Политика регулирования рынка труда делится на пассивную и активную. К пассивной политике на рынке труда относятся выплаты, нацеленные на поддержку дохода в отсутствие работы (различные пособия по безработице) или при досрочном выходе на пенсию. Основная цель активной политики на рынке труда состоит в том, чтобы сократить безработицу и улучшить возможности трудоустройства участников рынка (Bredgaard, T., 2015). Элементы активной политики на рынке труда систематизированы в *OECD Employment database – Labour market policies and institutions (OECD, 2015)*.

Основная часть исследований в области активной политики на рынке труда сконцентрирована на оценке эффективности отдельных мер или определённой конфигурации политики в целом. Исследования включают как оценку эффективности отдельных мер (Fay, R., 1996; Cockx, B., Van der Linden, B. & Karaa, A., 1998; Maré, D., 2005), так и общего макроэкономического эффекта от применения активной политики на рынке труда (например, при изменении общих расходов на соответствующую программу) (Martin, J.P., 2015).

Исследователи оценивают также сравнительную эффективность активной политики на рынке труда с иными направлениями экономической политики, которые позволяют достигать сходных результатов. Например, оценивается сравнительная эффективность активной политики на рынке труда с политикой развития предпринимательства (Concepción, R., Congregado, E. & Millán J., 2013).

Отдельным направлением исследований является оценка факторов, которые определяют эффективность различных мер (Flemming L., 2004; Lundin, M., 2005), и соответственно, конфигурацию активной политики на рынке труда для конкретной страны и конкретных условий. В частности, отмечается, что общей тенденцией в странах ОЭСР является смещение акцента от обучения к посредническим услугам на рынке труда (деятельность служб занятости); меры по прямому созданию рабочих мест потеряли позиции в пользу субсидий на трудоустройство (Koning, J., 2005).

Отдельная группа исследований сконцентрирована на оценке результатов реализации активной политики на рынке труда в отдельных странах или регионах. В частности исследуется опыт Дании (Blasco, S. & Rosholm, M., 2011), Германии (Tisch, A. & Wolff, J., 2015; Zoellner, M., Fritsch, M. & Wyrwich, M., 2018), Швеции (Anxo, D. & Niklasson, H., 2006), Норвегии (Hyggen, C. & Vedeler, J., 2021), Словакии (Karasova, K., Balaž, V., & Polačková, Z., 2019) и других стран.

Целью данного исследования является оценка особенностей реализации активной политики на рынке труда в странах-соседях Беларуси (странах Балто-Черноморского региона), которые находятся на разных этапах адаптации передовой практики регулирования рынка труда. Две страны – Польша и Литва – являются частью Европейского союза (ЕС) и непосредственно применяют соответствующие подходы на рынке труда, одна страна – Украина – активно реформирует свою политику в соответствии со стандартами ЕС, и одна страна – Беларусь – вынуждено тормозит экономические реформы, находясь под управлением постсоветского авторитарного режима.

2. Меры государственного регулирования рынка труда

Меры государственного регулирования рынка труда могут быть разделены на два типа – меры активной политики на рынке труда и меры пассивной политики на рынке труда – поддержание доходов граждан в условиях вынужденной безработицы либо досрочного выхода на пенсию (см. Таблица 1).

МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА	
Активная политика на рынке труда	Пассивная политика на рынке труда
1. Государственные службы занятости и администрация	7. Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы
1.1 Услуги по трудоустройству и сопутствующие услуги	7.1 Пособие по полной безработице
1.2 Управление льготами	7.1.1 Страхование по безработице
1.3 Прочие расходы	8.1.2 Пособие по безработице
2. Обучение	7.2 Пособие по частичной безработице
2.1 Институциональное обучение	7.3 Пособие по неполной занятости
2.2 Обучение на рабочем месте	7.4 Компенсация избыточной занятости
2.3 Альтернативное обучение	7.5 Компенсация при банкротстве работодателя
2.4 Специальная поддержка для ученичества	8. Досрочный выход на пенсию
3. Стимулы к занятости	
3.1 Стимулы при приеме на работу	
3.2 Стимулы для сохранения занятости	
3.3 Ротация рабочего места и разделение рабочего места	

4. Защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация	
4.1 Защищенная и поддерживаемая занятость	
4.2 Реабилитация	
5. Непосредственное создание рабочих мест	
6. Стимулы для стартапов	

Рисунок 1: Классификация мер государственного регулирования рынка труда

Источник: составлено автором на основе данных приложения А.

Меры активной политики на рынке труда включают *финансирование служб занятости*, в функции которых входит консультирование и помощь конкретным соискателям, компенсация расходов на поиск работы, рекрутинговые услуги, информационные услуги, финансирование учреждений, занимающихся вопросами выплаты пособий по безработице, и учреждений, предоставляющих услуги по трудоустройству, управляющих программами по рынку труда. И меры, предполагающие *поддержку безработных и/или работодателей*: финансирование различных программ обучения безработных – в учебном заведении, на рабочем месте, обучение уязвимых групп населения; стимулы к занятости – компенсация определённых расходов долгосрочно безработных, выплаты для сохранения занятости предприятиям, которые проходят реструктуризацию, программы ротации на рабочем месте и разделения должностей; субсидии на создание рабочих мест для лиц с ограниченной трудоспособностью или на подготовку таких лиц к трудовой деятельности; программы непосредственного создания рабочих мест в государственном или некоммерческом секторах; программы создания рабочих мест безработными (стимулы для стартапов).

Меры пассивной политики на рынке труда включают *меры сохранения и поддержки доходов в условиях вынужденной безработицы* – выплаты при безработице, которые могут носить как форму платежей в рамках социального страхования, так и универсальных выплат в случае, если безработный не отвечает критериям социального страхования (универсальные пособия с проверкой нуждаемости, выплаты при неполной занятости, компенсация за увольнение, компенсация при банкротстве предприятия). К мерам пассивной политики также относится *финансирование досрочного выхода на пенсию (выплата пенсионного пособия)*, которое способствует высвобождению рабочих мест лицами предпенсионного возраста и последующему трудоустройству безработных.

3. Финансирование мер государственного регулирования рынка труда

В Литве и Польше (таблицы 1, 2) стабильной статьёй расходов по регулированию рынка труда выступает финансирование государственных служб занятости, которые оказывают различные услуги по трудоустройству и осуществляют управление льготами. При этом общая структура финансирования мер регулирования рынка труда имеет следующие особенности:

- в Литве доля финансирования программ активного регулирования рынка труда составляла в 2014-2020 гг. в среднем 50%, в Польше – 63,3%. При этом в Польше в отдельные периоды (2018-2019 гг.) данный показатель превышал 70%, снизившись в 2020 году до 44,3% за счет опережающего роста финансирования выплат пособий по безработице (сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы);
- в Литве практически отсутствует финансирование стартапов и непосредственного создания рабочих мест, в Польше финансирование данных инструментов активного регулирования рынка труда достигало 10% ;
- в Литве наиболее крупной статьёй расходов активного регулирования рынка труда выступало финансирование стимулов к занятости (включают стимулы при приеме на работу, стимулы для сохранения занятости, ротация рабочего места и разделение рабочего места), величина которого в 2014-2019 гг. варьировалось в пределах 18-28% общего объема финансирования, в 2020 году финансирование стимулов к занятости в Литве выросло более чем в 10 раз и достигло 42,5% всех расходов на финансирование мер государственного регулирования рынка труда;
- в Польше наиболее крупной статьёй расходов активного регулирования рынка труда в 2014-2019 гг. выступало финансирование мер по поддержке защищенной занятости и реабилитации (направлены на поддержку профессиональной реабилитации и занятости лиц с постоянным снижением трудоспособности), величина которого варьировалась в пределах 23-34% всех расходов на финансирование мер государственного регулирования рынка труда. В 2020 году общий объем финансирования данного инструмента существенно не изменился, однако, его доля в общей структуре финансирования снизилась за счет резкого (в 9 раз) роста расходов на финансирование стимулов к занятости;
- в Литве и Польше синхронно снизились расходы на обучение (институциональное обучение, обучение на рабочем месте, альтернативное обучение, специальная

поддержка для ученичества). При этом в Литве финансирование данного инструмента регулирования рынка труда началось с 2019 года, в Польше – с 2018 г.;

- выплата различных пособий по безработице (программы сохранения и поддержки доходов в отсутствие работы) существенно выросли в Литве и Польше в 2020 году: в Литве более чем в 3 раза, в Польше – более чем в 10 раз. При этом если в Литве в 2020 году безработица выросла на 2,23 п.п., то в Польше – сократилась на 0,12 п.п.
- программа стимулирования досрочного выхода на пенсию в Литве отсутствовала, в то время как в Польше данный инструмент применялся, несмотря на постепенное снижение объема финансирования в течение 2016-2020 гг.

Таблица 1. Финансирование мер государственного регулирования рынка труда в Литве в 2016-2020 гг. (млн. евро)

Инструменты	2016	2017	2018	2019	2020
ВСЕГО, расходов	200.24	230.03	298.95	313.6	1 411.13
Меры активного регулирования рынка труда, в т.ч.	115.93	126.69	123.01	103.99	656.32
- государственные службы занятости	22.05	23.31	22.63	23.36	27.79
- обучение	27.65	35.68	33.59	19.7	14.27
- стимулы к занятости	47.22	57.5	61.39	55.13	599.74
- защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация	6.14	6.88	5.4	5.8	4.18
- непосредственное создание рабочих мест	10.6	2.96	0	0	0
- стимулы для стартапов	1.67	0.36	0	0	10.34
Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы	84.92	103.33	175.94	209.3	754.81
Досрочный выход на пенсию	0	0	0	0	0
<i>Безработица, всего (% рабочей силы) (по оценке ILO)</i>	7.86	7.07	6.15	6.26	8.49
<i>ВВП (текущие цены, млрд. евро)</i>	38.89	44.08	45.58	48.89	49.85
<i>Расходы на регулирование рынка труда к ВВП, %</i>	0.515	0.522	0.656	0.641	2.830
<i>Расходы на меры активного регулирования рынка труда к ВВП, %</i>	0.297	0.287	0.270	0.213	1.316

Источник: составлено автором на основе (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2023a; World Bank, 2023; IRS, 2023)

Таблица 2. Финансирование мер государственного регулирования рынка труда в Польше в 2016-2020 гг. (млн. евро)

Инструменты	2016	2017	2018	2019	2020
ВСЕГО, расходов	2 930.02	2 908.17	2 501.27	2 395.09	9 367.68
Меры активного регулирования рынка труда, в т.ч.	1 890.74	1 962.56	1 774.32	1 722.68	4 145.07
- государственные службы занятости	333.38	366.07	288.11	371.76	387.19
- обучение	45.81	39.13	28.62	25.06	16.01
- стимулы к занятости	507.04	477.17	392.90	314.36	2 758.35

- защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация	720.34	788.67	822.97	812.78	789.14
- непосредственное создание рабочих мест	79.09	85.39	62.09	41.25	37.21
- стимулы для стартапов	205.08	206.13	179.63	157.47	157.17
Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы	520.05	461.44	398.32	393.65	4 990.66
Досрочный выход на пенсию	519.23	484.18	328.63	278.76	231.96
Безработица, всего (% рабочей силы) (по оценке ILO)	6.16	4.89	3.85	3.28	3.16
ВВП (текущие цены, млрд. евро)	424.67	484.25	499.29	532.28	525.72
Расходы на регулирование рынка труда к ВВП, %	0.690	0.601	0.501	0.450	1.782
Расходы на меры активного регулирования рынка труда к ВВП, %	0.445	0.405	0.355	0.324	0.788

Источник: составлено автором на основе (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2023b; World Bank, 2023; IRS, 2023).

В Беларуси по сравнению с Украиной (таблицы 3, 4), и тем более странами ЕС – Польшей, Литвой, на меры регулирования рынка труда направляется существенно меньший объем финансирования, чтобы оказывать значимое влияние на рынок труда: общий объем финансирования (без учета финансирования служб занятости населения) варьируется в пределах 11-14 млн. евро в год. В то время как в Украине данный показатель составляет 300-500 млн. евро в год. В таких условиях, правительство Беларуси не в состоянии эффективно воздействовать на рынок труда. Можно констатировать, что данное важное направление экономической политики финансируется в Беларуси по остаточному принципу, что является характерной особенностью авторитарной системы государственного управления, в которой основным приоритетом является финансирование силового аппарата (Мазоль, О., 2022).

Основные средства на регулирование рынка труда (без учета финансирования служб занятости) в Украине идут на выплаты пособий по безработице на уровне 260-500 млн. евро в год. В Беларуси наиболее крупной статьей расходов (без учета финансирования служб занятости) выступает защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация, включая финансирование создания рабочих мест для лиц с ограниченной трудоспособностью, бывших заключенных и молодежи. Общий объем финансирования данной меры в Беларуси составляет 3,5-4,5 млн. евро в год; на финансирование пособий по безработице направляется 2,5-3,5 млн. евро в год.

Таблица 3. Финансирование мер государственного регулирования рынка труда в Беларуси в 2017-2021 гг. (млн.евро)

Инструменты	2017	2018	2019	2020	2021
ВСЕГО, расходов¹	13.13	12.35	13.54	11.09	11.21
Меры активного регулирования рынка труда, в т.ч.	9.86	9.31	10.25	8.38	-
- государственные службы занятости	-	-	-	-	-
- обучение	2.06	1.91	2.11	1.69	-
- стимулы к занятости	0.13	0.13	0.15	0.13	-
- защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация	4.33	4.07	4.43	3.54	-
- непосредственное создание рабочих мест	1.56	1.49	1.64	1.34	-
- стимулы для стартапов	1.73	1.70	1.93	1.68	-
Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы	3.10	2.87	3.10	2.55	-
Досрочный выход на пенсию	-	-	-	-	-
<i>Безработица, всего (% рабочей силы) (по оценке ILO)</i>	<i>5.65</i>	<i>4.76</i>	<i>4.16</i>	<i>4.77</i>	<i>4.74</i>
<i>ВВП (текущие цены, млрд. евро)</i>	<i>50.51</i>	<i>50.91</i>	<i>57.52</i>	<i>53.82</i>	<i>57.70</i>
<i>Расходы на регулирование рынка труда к ВВП, %</i>	<i>0.026</i>	<i>0.024</i>	<i>0.024</i>	<i>0.021</i>	<i>0.019</i>
<i>Расходы на меры активного регулирования рынка труда к ВВП, %</i>	<i>0.020</i>	<i>0.018</i>	<i>0.018</i>	<i>0.016</i>	-

Источник: составлено автором на основе (Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023a; Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023b; Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023c; Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023d; Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023e; Постановление Совета министров Республики Беларусь от 30 декабря 2020 г. № 777; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2016 г. № 73; World Bank, 2022).

Таблица 4. Финансирование мер государственного регулирования рынка труда в Украине в 2017-2021 гг. (млн.евро)

Инструменты	2017	2018	2019	2020	2021
ВСЕГО, расходов	344.04	375.28	467.51	507.53	616.44
Меры активного регулирования рынка труда, в т.ч.	87.00	105.28	145.49	149.69	114.94
- государственные службы занятости	60.26	75.82	109.54	110.62	100.35
- обучение	9.00	10.68	12.94	11.44	7.86
- стимулы к занятости	5.22	5.32	6.65	9.13	5.71
- защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация	0.24	0.23	0.29	1.66	0.15
- непосредственное создание рабочих мест	2.93	3.42	4.37	4.30	0.56
- стимулы для стартапов	9.34	9.81	11.70	12.54	0.30
Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы	257.05	270.00	322.01	357.84	501.50
Досрочный выход на пенсию	0.002	0.001	0.001	0	0
<i>Безработица, всего (% рабочей силы) (по оценке ILO)</i>	<i>9.50</i>	<i>8.80</i>	<i>8.19</i>	<i>9.13</i>	<i>8.88</i>

¹ Оценка проводилась исходя из расходов ФСЗН на финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения, без учета финансирования государственной службы занятости. В соответствии с Положением о государственной службе занятости (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2008 № 221), в государственную службу занятости населения входят: Министерство труда и социальной защиты, комитеты по труду, занятости и социальной защите исполнительных комитетов, управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите городских и районных исполнительных комитетов.

<i>ВВП (текущие цены, млрд. евро)</i>	<i>103.46</i>	<i>111.00</i>	<i>137.42</i>	<i>137.35</i>	<i>169.27</i>
<i>Расходы на регулирование рынка труда к ВВП, %</i>	<i>0.333</i>	<i>0.338</i>	<i>0.340</i>	<i>0.370</i>	<i>0.364</i>
<i>Расходы на меры активного регулирования рынка труда к ВВП, %</i>	<i>0.078</i>	<i>0.080</i>	<i>0.095</i>	<i>0.096</i>	<i>0.057</i>

Источник: составлено автором на основе (Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 12 сентября 2018 г. №174; Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 17 декабря 2021 г. №37; Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 31 января 2020 г. №209; Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 21 декабря 2019 г. №183; Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 15 декабря 2017 г. №151; World Bank, 2023; Национальный банк Украины, 2023; IRS, 2023).

В 2020 году в условиях пандемии COVID-19 все страны региона, за исключением Беларуси, существенно увеличили финансирование государственного регулирования рынка труда (таблица 5). Беларусь была единственной страной в регионе, в которой финансирование политики рынка труда сократилось, в том числе снизился объем выплат пособия по безработице. Существенно выросли общие расходы на поддержку рынка труда в Польше и Литве, в которых отношение данных расходов к ВВП в 2020 году увеличилось до, соответственно, 1,78% ВВП и 2,83% ВВП.

Таблица 5. Финансирование мер государственного регулирования рынка труда в странах Балто-Черноморского региона в 2020 г. (млн. евро)

Инструменты	Беларусь	Литва	Польша	Украина
ВСЕГО, расходов	11.09	1 411.13	9 367.69	507.53
Меры активного регулирования рынка труда, в т.ч.	8.38	656.32	4 145.07	149.69
- государственные службы занятости	н.д.	27.79	387.19	110.62
- обучение	1.69	14.27	16.01	11.44
- стимулы к занятости	0.13	599.74	2 758.35	9.13
- защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация	3.54	4.18	789.14	1.66
- непосредственное создание рабочих мест	1.34	0	37.21	4.30
- стимулы для стартапов	1.68	10.34	157.17	12.54
Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы	2.55	754.81	4 990.66	357.84
Досрочный выход на пенсию	0	0	231.96	0
<i>Безработица, всего (% рабочей силы) (по оценке ILO)</i>	<i>4.77</i>	<i>8.49</i>	<i>3.16</i>	<i>9.13</i>
<i>ВВП (текущие цены, млрд. евро)</i>	<i>53.82</i>	<i>49.85</i>	<i>525.72</i>	<i>169.3</i>
<i>Расходы на регулирование рынка труда к ВВП, %</i>	<i>0.021</i>	<i>2.830</i>	<i>1.782</i>	<i>0.364</i>

4. Сравнительный анализ выплат системы страхования от безработицы

В Беларуси в рамках системы страхования от безработицы установлен самый высокий размер отчислений по данному виду социального страхования по сравнению с Польшей и Литвой; в Украине отчисления номинально выше, однако, за счет них осуществляется финансирование иных видов социального страхования (таблица 6).

Таблица 6: Основные виды пособий по безработице, которые выплачиваются в странах Балто-Черноморского региона.

Пособие по безработице	Размеры взносов в месяц			
	Беларусь	Литва	Польша	Украина
Пособие по безработице	6% фонда оплаты труда	1,4 от заработной платы 2,8% от выплат по контрактам с фиксированным сроком	2,45% валовой заработной платы	22% от заработной платы ²
Пособие по безработице (универсальное)	Размеры выплат в месяц			
	Беларусь	Литва	Польша	Украина
Пособие по безработице (страхование)	От 8 до 22 евро (в течение 26 недель). Дополнительно: от 15 до 33,3 евро в месяц	30% минимальной месячной заработной платы (252 евро) ³	Фиксированная базовая сумма выплачивается при стаже работы от пяти до 20 лет; 80% от базовой суммы менее пяти лет; и 120% от базовой суммы со стажем более 20 лет. Фиксированная базовая сумма составляет 178 евро (831,10 злотых) в месяц в течение первых трех месяцев; после этого 140 евро (652,60 злотых) в месяц.	Нет
Пособие по безработице (страхование)	Нет	1-3 месяц – 50% от средней заработной платы застрахованного лица за последние два года; 4-6 месяц – 40%; 7-9 месяц – 30%.	Нет	Менее 2 годах страхового стажа – выплачивается 50% среднего заработка застрахованного; 2-6 лет стажа – 55%; 7-10 лет – 60%; 10 и более лет стажа – 70%. 100% пособия выплачивается за первые 90 календарных дней; 80% на следующие 90 календарных дней; 70% после этого.
Предпенсионное пособие по безработице (страхование)	Нет	Нет	1600,70 злотых в месяц	Нет

Источник: составлено автором на основе данных приложения Б.

² Из этих средств финансируются выплаты пособий по иным видам социального страхования – по болезни, беременности и родам, несчастным случаям на производстве.

³ Lithuanian National Radio and Television, 2023.

Номинальная величина пособия по безработице в Беларуси является чрезвычайно низкой. Максимальный размер пособия, при условии участия безработного в мероприятиях по содействию занятости, оказывается ниже (на 45%) бюджета прожиточного минимума (Мазоль, О., 2022). В Литве фиксированный размер выплат безработному составляет сумму эквивалентную 252 евро; при этом также предусмотрены дополнительные выплаты в размере 30-50% средней заработной платы застрахованного лица за последние два года. В Польше выплаты безработному носят в большей степени универсальный характер и непосредственно не зависят от его фактической заработной платы: установлена фиксированная базовая величина, которая определяет размер выплат безработному от 80 до 120% в зависимости от стажа и продолжительности выплаты пособия безработному. В Украине размер пособия определяется уплаченными взносами (зависит от среднего заработка безработного и страхового стажа), и также уменьшаются пропорционально продолжительности безработицы.

5. Основные субъекты реализации политики регулирования рынка труда в странах Балто-Черноморского региона

Система регулирования рынка труда в странах Балто-Черноморского региона включает сходные элементы – министерство (социальной политики/социального обеспечения и т.д.), которое формирует политику регулирования рынка труда, фонд социального страхования, который финансирует мероприятия по регулированию рынка труда, и службы занятости, которые ведут учет и оказывают необходимую поддержку безработным (рис. 1).

В *Беларуси*, Министерство труда и социальной защиты (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 1589) занимается разработкой предложений и реализацией основных направлений и приоритетов государственной политики по вопросам содействия занятости населения. Фонд социальной защиты населения осуществляет сбор взносов на социальное страхование по безработице и финансированием мероприятий по регулированию рынка труда, которые определяются в 5-летних государственных программах. Непосредственно с безработными взаимодействуют государственные службы занятости, в состав которых входят комитеты/управления по труду, занятости и социальной защите областных и районных исполнительных комитетов (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2008 № 221).

БЕЛАРУСЬ		
Министерство труда и социальной защиты	Фонд социальной защиты населения	Государственная служба занятости
Осуществляет общий надзор и готовит законодательные акты	Сбор взносов, финансирование мероприятий государственной программы занятости населения	Реализация мероприятий государственной программы занятости населения, выплата пособий
ЛИТВА		
Министерство социальной защиты и труда	Правление Государственного фонда социального страхования	Государственная служба занятости
Осуществляет общий надзор за выполнением программы, готовит законодательные акты	Сбор взносов и выплата пособий, финансирование мероприятий в области занятости населения	Реализация мероприятий государственной программы занятости населения
ПОЛЬША		
Министерство семьи и социальной политики	Фонд занятости, Фонд гарантирования выплат пособий по безработице	Региональные бюро труда
Осуществляет общий надзор за выполнением программы, готовит законодательные акты	Сбор взносов для финансирования мероприятий в области занятости населения	Выплата пособий, регистрация и учет безработных, помощь в трудоустройстве
УКРАИНА		
Министерство социальной политики	Фонд общеобязательного государственного соцстрахования на случай безработицы	Государственный центр занятости
Осуществляет общий надзор и готовит законодательные акты	Финансирование мероприятий в области занятости населения	Реализация мероприятий государственной программы занятости населения

Рисунок 1: Основные субъекты регулирования рынка труда в странах Балто-Черноморского региона

Источник: составлено автором на основе (ISSA, 2023).

Реализация мероприятий по регулированию рынка труда в Беларуси осуществлялось в рамках 5-летней Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016-2020 годы (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2016 г. № 73). На 2021-2025 годы принята отдельная Государственная программа «Рынок труда и содействие занятости» (Постановление Совета министров Республики Беларусь от 30 декабря 2020 г. № 777). Мероприятия в рамках программ финансируются Фондом социальной защиты населения, который является департаментом

(с правами юридического лица) Министерства труда и социальной защиты Беларуси (Указ Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 40). Помимо мероприятий на рынке труда, фонд финансирует все иные виды расходов в рамках социального страхования (выплаты различных пенсий, пособий по болезни, по рождению ребенка и др.).

В Литве разработкой и реализацией политики на рынке труда занимается Министерство социальной защиты и труда. Сбор взносов на страхование по безработице и выплату соответствующих пособий осуществляет Государственный фонд социального страхования (SODRA, 2023). Помощь безработным и работодателям оказывает государственная служба занятости, которая включает областные и региональные подразделения, а также специальные службы занятости молодёжи (Lithuanian Employment Service, 2023).

В Литве при реализации политики регулирования рынка труда применяется социальная модель, которая предполагает привлечение «социальных партнеров» (представителей работников и работодателей) в рамках созданного Трёхстороннего совета. Основная задача созданного Совета состоит в выработке рекомендаций для Государственной службы занятости и Министерства социальной защиты и труда по применению мер активной политики на рынке труда и стратегии развития службы занятости Литвы. При этом расходы, связанные с активной политикой на рынке труда, имеют для правительства Литвы низкий приоритет и финансируются из национальных источников по остаточному принципу, главным образом для получения соответствующего финансирования ЕС (национальное финансирование выполняет роль обязательного софинансирования, чтобы иметь возможность использовать финансирование ЕС). Подобный механизм финансирования приводит к ситуации, что выделяемые средства колеблются в зависимости от циклов финансирования ЕС и не позволяет быстро учесть изменения ситуации на рынке труда в Литве (OECD, 2022).

В Польше, политику на рынке труда определяет Министерство семьи и социальной политики (до 2020 года - Министерство семьи, труда и социальной политики) (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2023a). Выплаты пособий по безработице и финансирование иных мероприятий на рынке труда осуществляет Фонд занятости, а в случае банкротства работодателя – Фонд гарантирования выплат пособий по безработице (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2023b); оба Фонда входят в структуру Фонда социального страхования (Social Insurance Institution, 2021). Помощь безработным оказывают регио-

нальные бюро труда, которые входят в структуру региональных исполнительных органов (на уровне воеводств (Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, 2023) и поветов (Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku, 2023)).

Реализация активной политики на рынке труда в Польше базируется на Законе о содействии занятости и институтах рынка труда. Для реализации которого принимаются ежегодные Национальные планы действий для занятости, которые в свою очередь имплементируют принципы реализации Европейской стратегии занятости. С учетом решаемых задач реализация Национального плана осуществляется Министром труда в координации с Министром экономики, Министром образования и Министром высшего образования. Меры по предотвращению безработицы и регулированию рынка труда, в том числе выплаты пособий по безработице, финансируются из средств Фонда занятости; при этом часть средств Фонда формируются за счет средств ЕС (в 2020 году – 3,63% всех доходов Фонда). (Social Insurance Institution, 2021)

В *Украине*, государственную социальную политику на рынке труда определяет Министерство социальной политики (Постановление Кабинета Министров Украины от 17 июня 2015 г. № 423), аккумуляция страховых взносов и финансирование мероприятий в области регулирования рынка труда осуществляет Фонд общеобязательного государственного соцстрахования на случай безработицы, в состав правления которого входят по 5 представителей от государства, работников и работодателей (Державний центр зайнятості України, 2023b). Государственная служба занятости (Державний центр зайнятості України, 2023a) включает областные и районные (базовые) центры занятости; они оказывают помощь в поиске работы безработным, осуществляют обучение и переобучение безработных.

Кабинет министров Украины разрабатывает Основные направления реализации государственной политики в сфере занятости населения, на основе которых Министерство социальной политики разрабатывает план действий по реализации основных направлений; план действий разрабатывается с участием представителей объединений профсоюзов и объединений работодателей (Министерство социальной политики Украины, 2023). На уровне административно-территориальных единиц Украины разрабатываются и реализуются территориальные программы занятости населения. Основным направлением реформирования нормативного регулирования рынка труда в Украине является расширение активных программ занятости (Федерация работодателей Украины, 2023).

6. Формирование эффективной модели активной политики рынка труда в странах Балто-Черноморского региона.

Эффективная реализация активной политики регулирования рынка труда предполагает достижение нескольких количественных показателей. Во-первых, обеспечение применяемых инструментов необходимым финансированием. С этой целью *расходы на реализацию указанных мер целесообразно довести до среднего по странам ОЭСР уровня – 0,45% ВВП в год*. Во-вторых, обеспечение высокого уровня участия рабочей силы в мерах активного регулирования рынка труда. Средним для стран ОЭСР показателем, который может быть использован в качестве целевого норматива, является *среднегодовой охват 5% рабочей силы национальной экономики*.

Для стран, которые теряют трудоспособное население, целесообразно *активно вовлекать в рынок труда, группы населения, которые не зарегистрированы в службе занятости, однако, хотели бы работать*: пенсионеры; лица в трудоспособном возрасте, которые отчаялись найти работу; занятые на низкооплачиваемой работе; с высоким риском потери работы. Это позволит правительству изыскивать дополнительные резервы роста занятых в экономике страны. Также повышение эффективности политики регулирования рынка труда предполагает *более активное взаимодействие с безработными, которые находятся «дальше от рынка труда»*: пожилых лиц в возрасте 50 лет и старше, ищущих работу; лиц с низкой квалификацией; длительно безработных; лиц, проживающих в отдаленных районах.

Эффективная политика на рынке труда предполагает *создание надежной системы оценки эффективности реализуемых правительством мер, т.е. реализацию политики на основе фактических данных (evidence-informed policy making) (OECD, 2022)*. С этой целью необходимо создание эффективной системы мониторинга и оценки применения отдельных мер, на основе использования большего количества данных из разных централизованных источников, улучшения ИТ-инфраструктуры для поддержки управления данными, применения современных методов оценки эффективности мер экономической политики (counterfactual impact evaluations) (OECD, 2022). В дополнение к системе оценки результатов применения, эффективная политика регулирования рынка труда предполагает *возможность оперативно корректировать существующие активные меры и способы «доставки» услуг с учетом изменений на рынке труда*. Для этого могут потребоваться быстрые изменения в правовой системе, что требует тесного сотрудничества и координации

между ключевыми заинтересованными сторонами, т. е. хорошо функционирующая организационная структура (Lauringson, A. and M. Lüske, 2021).

Важным направлением повышения эффективности мер активной политики на рынке труда является *улучшение адресности реализации мер, на основе оценки индивидуальных потребностей в услугах и использование эффективного механизма профилирования*, который обеспечивает предоставление поддержки в соответствии с потребностями клиентов и эффективностью мер для соответствующих групп лиц, ищущих работу. Важную роль в повышении адресности и эффективности мер активного регулирования рынка труда является *развитие механизма социального партнерства*, предполагающего при реализации политики на рынке труда активный обмен информацией и взаимодействие профсоюзов, ассоциаций работодателей с государственными структурами, организациями, которые непосредственно применяют конкретные инструменты регулирования, в первую очередь, агентствами по трудоустройству.

Заключение

Политика регулирования рынка труда делится на активную и пассивную. Исследования в области формирования эффективной политики на рынке труда посвящены оценке опыта применения активной политики на рынке труда, факторов выбора эффективной комбинации мер активной политики на рынке труда, формирования соответствующей системы принятия решений с участием основных заинтересованных сторон. Меры активной политики на рынке труда включают финансирование служб занятости и различные формы помощи безработным и/или работодателям. Меры пассивной политики на рынке труда включают меры сохранения и поддержки доходов в условиях вынужденной безработицы, а также финансирование досрочного выхода на пенсию.

Анализ применяемой странами политики на рынке труда основывается на оценке структуры расходов по направлениям реализации указанной политики. Несмотря на то, что Польша и Литва являются членами ЕС и странами-членами ОЭСР, структура финансирования расходов в рамках активной политики на рынке труда в этих странах отличается. В Литве наиболее крупной статьей расходов активного регулирования рынка труда выступают стимулы к занятости, в Польше – меры по поддержке защищенной занятости и реабилитации; обе страны в рассматриваемом периоде снижали расходы на обучение. Ответом на ситуацию на рынке труда в период пандемии COVID-19 в Польше и Литве стало

существенное увеличение в 2020 году расходов на финансирование мер государственного регулирования рынка труда. Это затронуло как расходы по реализации мер активного регулирования, так и выплаты пособий по безработице; в структуре активных мер обе страны существенно увеличили финансирование стимулов к занятости.

Финансирование политики регулирования рынка труда в Беларуси осуществляется по остаточному принципу: уровень финансирования (в пределах 0,02% ВВП) не позволяет оказывать значимого влияния на рынок труда. Более того, Беларусь была единственной страной из рассматриваемой группы, которая сократила финансирование политики регулирования рынка труда (как активных мер, так и мер поддержки доходов) в период пандемии COVID-19. В Украине основные средства на регулирование рынка труда идут на финансирование служб занятости и выплату пособий по безработице. В Беларуси главной статьей расходов выступает защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация, включающая финансирование создания рабочих мест для лиц с ограниченной трудоспособностью, бывших заключенных и молодежи.

Размер страховых взносов в рамках системы страхования от безработицы в Беларуси самый высокий по сравнению с Польшей и Литвой; в Украине отчисления номинально выше, однако, за счет них осуществляется также финансирование иных видов социального страхования. Номинальная величина пособия по безработице в Беларуси является чрезвычайно низкой, а его максимальный размер ниже бюджета прожиточного минимума. В Литве используется смешанная система выплаты пособия по безработице – безработный получает как фиксированные выплаты, так и дополнительные выплаты, зависящие от его/ее средней заработной платы. В Польше выплаты безработному носят в большей степени универсальный характер и прямо не зависят от номинальной величины фактической заработной платы. В Украине размер пособия определяется уплаченными взносами и зависит от среднего заработка и страхового стажа безработного.

Система регулирования рынка труда в странах Балто-Черноморского региона включает сходные элементы: присутствует субъект, который отвечает за формирование политики регулирования рынка труда (министерство), мероприятия по регулированию рынка труда финансируются государственным фондом социального страхования, непосредственно с безработными взаимодействуют службы занятости. Особенностью институтов регулирования рынка труда в Польше является создание дополнительного фонда (Фонд гарантирования выплат пособий по безработице), который финансирует выплаты посо-

бий по безработице при банкротстве работодателя. Литва и Украина применяют механизм социального партнерства при формировании политики регулирования рынка труда: в Литве создан Трёхсторонний совет, в Украине Правление Фонда социального страхования формируется с участием представителей от государства, работников и работодателей.

Эффективная реализация политики регулирования рынка труда определяется способностью государства обеспечить необходимый масштаб действия мер: применяемые инструменты должны быть обеспечены необходимым финансированием (не менее 0,45% ВВП в год), меры должны затрагивать значимый сегмент рынка труда (не менее 5% рабочей силы национальной экономики), политика должна существенно внимание уделять группам населения, которые не зарегистрированы в службе занятости и хотели бы работать, а также безработными, которые находятся «дальше от рынка труда».

Конфигурация применяемых инструментов активной политики рынка труда может изменяться в зависимости от конкретных условий национальной экономики. Общей для всех экономик задачей является создание необходимых условий для эффективной реализации соответствующей политики. С этой целью требуется формирование надежной системы оценки эффективности реализуемых правительством мер (evidence-informed policy making), которая даст возможность оперативно корректировать существующие активные меры и способы «доставки» услуг с учетом изменений на рынке труда, улучшение адресности реализации мер на основе эффективного механизма профилирования лиц, ищущих работу, развитие механизма социального партнерства.

Источники

Державний центр зайнятості України, 2023а. Державний центр зайнятості // <https://www.dcz.gov.ua/>

Державний центр зайнятості України, 2023б. Про правління Фонду // <https://www.dcz.gov.ua/storinka/pro-pravlinnya-fondu>

Закон Республики Беларусь 15 июня 2006 г. N 125-З. / О занятости населения в Республике Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 19 июня 2006 г., N 2/1222.

Закон Республики Беларусь от 15 июля 2021 г. № 118-З. / О взносах в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.07.2021

Мазоль, О., 2022. “Реализация социальной политики в новой Беларуси: от перераспределительной модели к модели ускоренного развития человеческого капитала”, *BEROC Policy Paper Series*, PP no. 109.

Министерство социальной политики Украины, 2023. / Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення на період до 2022 року // <https://www.msp.gov.ua/projects/443/>

Национальный банк Украины, 2023. / Офіційний курс гривні щодо іноземних валют // <https://bank.gov.ua/ua/markets/exchangerate-chart?cn%5B%5D=EUR&startDate=01.01.2017&endDate=01.01.2021>

Постановление Кабинета Министров Украины от 17 июня 2015 г. № 423 / Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>

Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 12 сентября 2018 г. №174 / Об утверждении отчета об исполнении бюджета Фонда общеобязательного государственного страхования Украины на случай безработицы на 2017 год // https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/postanova_no_174_0.pdf

Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 17 декабря 2021 г. №37 / Об утверждении распределения расходов бюджета Фонда общеобязательного государственного страхования Украины на случай безработицы на 2021 год // https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/postanova_no_37.pdf

Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 31 января 2020 г. №209 / Об утверждении распределения расходов бюджета Фонда общеобязательного государственного страхования Украины на случай безработицы на 2020 год // https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/postanova_209.pdf

Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 21 декабря 2019 г. №183 / Об утверждении распределения расходов бюджета Фонда общеобязательного государственного страхования Украины на случай безработицы на 2019 год // https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/postanova_183.pdf

Постановление Правления Фонда общеобязательного государственного страхования Украины от 15 декабря 2017 г. №151 / Об утверждении распределения расходов бюджета Фонда общеобязательного государственного страхования Украины на случай безработицы на 2018 год // https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/postanova_no_151.pdf

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2008 № 221 / Положение о государственной службе занятости // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 25 февраля 2008 г., N 5/26825.

Постановление Совета министров Республики Беларусь от 30 декабря 2020 г. № 777 / О Государственной программе «Рынок труда и содействие занятости» на 2021–2025 годы // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 07 января 2021, 5/48656.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2016 г. № 73 / Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 – 2020 годы // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 12 февраля 2016 г., 5/41675.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 1589 / Вопросы Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., № 119, 5/9578.

Указ Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 / О страховой деятельности // <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600530>.

Указ Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 40 / О Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., № 146, 1/10770.

Федерация работодателей Украины, 2023. Активні програми зайнятості для роботодавців на порядку денному // <https://fru.ua/ua/media-center/news/fru/aktivni-programi-zajnyatosti-dlya-robotodavtsiv-na-poryadku-dennomu>

Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023а. Сведения о поступлении и расходовании средств бюджета Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь за 2017 год // <https://www.ssf.gov.by/uploads/files/Bjudzhet-Fonda-za-2017g..pdf>

Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023b. Сведения о поступлении и расходовании средств бюджета Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь за 2018 год // <https://www.ssf.gov.by/ru/budget-2018-ru/>

Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023c. Сведения о поступлении и расходовании средств бюджета Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь за 2019 год // <https://www.ssf.gov.by/ru/budget-2019-ru/>

Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023d. Сведения о поступлении и расходовании средств бюджета Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь за 2020 год // <https://www.ssf.gov.by/ru/budget-2020-ru/>

Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, 2023e. Сведения о поступлении и расходовании средств бюджета Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь за 2021 год // <https://www.ssf.gov.by/ru/budget-2021-ru/>

Anxo, D. & Niklasson, H., 2006. "The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance", *International Labour Review*, 145 (4), 339-371.

Blasco, S. & Rosholm, M., 2011. "The Impact of Active Labour Market Policy on Post-Unemployment Outcomes: Evidence from a Social Experiment in Denmark", *IZA Discussion Paper* № 5631, April 2011 // https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1812476

Bredgaard, T., 2015. "Evaluating What Works for Whom in Active Labour Market Policies", *European Journal of Social Security*, 17 (4), 436-452.

Cockx, B., Van der Linden, B. & Karaa, A., 1998. "Active labour market policies and job tenure", *Oxford Economic Papers*, 50 (4), 685–708.

Concepción, R., Congregado, E. & Millán J., 2013. "Start-up incentives: Entrepreneurship policy or active labour market programme?", *Journal of Business Venturing*, 28 (1), 151–175.

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2023a. Expenditure by LMP intervention - Lithuania // [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/data-browser/view/LMP_EXPME\\$LT/default/table?lang=en&category=lmp_expend.lmp_expend_me%20](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/data-browser/view/LMP_EXPME$LT/default/table?lang=en&category=lmp_expend.lmp_expend_me%20)

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2023b. Expenditure by LMP intervention - Poland // [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/data-browser/view/LMP_EXPME\\$PL/default/table?lang=en&category=lmp_expend.lmp_expend_me%20](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/data-browser/view/LMP_EXPME$PL/default/table?lang=en&category=lmp_expend.lmp_expend_me%20)

Fay, R., 1996. "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers № 18* // https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/enhancing-the-effectiveness-of-active-labour-market-policies_560806166428#page1

Flemming L., 2004. "The Importance of Institutional Regimes for Active Labour Market Policies – The Case of Denmark", *European Journal of Social Security*, 6 (2), 137-154.

Hyggen, C. & Vedeler, J., 2021. "Employer Engagement and Active Labour Market Policies. Evidence from a Norwegian Multi-Method Study", *Social Policy and Society*, 20(4), 548-560.

IRS, 2023. Среднегодовые обменные курсы валют (курс доллар к евро) // <https://www.irs.gov/ru/individuals/international-taxpayers/yearly-average-currency-exchange-rates>

ISSA, 2023. International Social Security Association, Country comparison: Country profiles, Belarus, Lithuania, Poland, Ukraine // https://ww1.issa.int/country-profiles/comparison?country1=804&country2=853&country3=&op=Compare&form_build_id=form-4A65aGZuS6ohLk8qoEwSRcnDXVrGz7tRLePqVysfn8&form_id=countries_comparison_form

Karasova, K., Balaž, V., & Polačková, Z., 2019. "Efficiency of the Active Labour Market Policies: Evidence from the Slovak Republic", *Ekonomicky casopis*, 67(1), 11-32.

Koning, J., 2005. "Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness", *SEOR Working Paper*, 2005/2 // https://www.researchgate.net/profile/Jaap-De-Koning/publication/255582848_Active_labour_market_policies_relevance_expenditure_and_effectiveness/links/02e7e53c80fac848da000000/Active-labour-market-policies-relevance-expenditure-and-effectiveness.pdf

Lauringson, A. and M. Lüske, 2021. "Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers 262* // <https://doi.org/10.1787/9f2cbaa5-en>.

Lithuanian Employment Service, 2023. Employment Service under the Ministry of Social Security and Labor of the Republic of Lithuania: Structure // <https://uzt.lt/en/about-us/structure/243>

Lithuanian National Radio and Television, 2023. В Литве в 2023 году изменится минимальная заработная плата // <https://www.lrt.lt/ru/novosti/17/1825473/v-litve-v-2023-godu-izmenitsia-minimal-naia-zarabotnaia-plata>

Lundin, M., 2005. "Does cooperation improve implementation? Central-local government relations in active labour market policy in Sweden", *Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU) Working Paper* 2005:2 // <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/78647/1/49036005X.pdf>

Maré, D., 2005. "Indirect Effects of Active Labour Market Policies", *Motu Working Paper 05-01* // <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.910708>

Martin, J.P., 2015. "Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness", *IZA Journal of Labor Policy*, 4 (4) // <https://doi.org/10.1186/s40173-015-0032-y>

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2023a. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej: O ministerstwie // <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-o-urzedzie>.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2023b. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej: Departament Funduszy // <https://www.gov.pl/web/rodzina/departament-funduszy>

Ministry of Social Security and Labour of Lithuania, 2023. Ministry of Social Security and Labour: Labour and employment // <https://socmin.lrv.lt/en/>

OECD, 2015. OECD Employment database – Labour market policies and institutions // <https://www.oecd.org/employment/Coverage-and-classification-of-OECD-data-2015.pdf>

OECD, 2022. "Impact Evaluation of Vocational Training and Employment Subsidies for the Unemployed in Lithuania. Connecting people with jobs". – OECD Publishing, Paris, 2022. 109 p.

OECD.stats, 2023. Social Expenditure - Detailed data // <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=400>

Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku, 2023. Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku: Dla bezrobotnych i poszukujących pracy // <https://bialystok.praca.gov.pl/dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy>

Social Insurance Institution, 2021. "Social Security in Poland". – The Social Insurance Institution: Warsaw, 2021. – 162 c.

SODRA, 2023. State Social Insurance Fund Board under the Ministry of Social Security and Labour. Pensions and benefits // <https://www.sodra.lt/lt/pensijos-ir-ismokos>

Tisch, A. & Wolff, J., 2015. "Active labour market policy and its outcomes : Does workfare programme participation increase self-efficacy in Germany?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35 (1/2), 18-46.

Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, 2023. Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie: Dla bezrobotnych i poszukujących pracy // <https://wupwarszawa.praca.gov.pl/dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy>

World Bank, 2023. World Bank Databank. World Development Indicators // <https://data-bank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Zoellner, M., Fritsch, M. & Wyrwich, M., 2018. "An evaluation of German active labour market policies: a review of the empirical evidence", *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 7 (4), 377-410.

Приложение А

Классификация ОЭСР мер государственного регулирования рынка труда и участников государственных программ⁴ (OECD, 2015)

1. Государственные службы занятости и администрация

1.1 Услуги по трудоустройству и сопутствующие услуги.

1.2 Управление льготами.

1.3 Прочие расходы.

1.1 Услуги по трудоустройству и сопутствующие услуги включают открытые информационные услуги, предложения о возможном трудоустройстве, обучение, консультирование и помощь конкретным соискателям, финансовая помощь по компенсации расходов на поиск работы или расходов на поездку к месту работы, рекрутинговые и сопутствующие услуги для работодателей. Включаются услуги, предоставляемые главной государственной службой занятости и другими организациями, финансируемыми государством.

1.2 Расходы на администрирование пособий включают бюджет учреждений, занимающихся выплатой пособий по безработице и пособий при досрочном выходе на пенсию.

1.3 Прочие расходы включают бюджет учреждений, предоставляющих услуги по трудоустройству и сопутствующие услуги; учреждений, управляющие программами по рынку труда; и учреждений, которые управляют выплатой пособий по безработице и пособий при досрочном выходе на пенсию (если эти расходы не отражены в категории 1.2)

2. Обучение

2.1 Институциональное обучение

⁴ Классификация ограничивается мерами, которые являются «целевыми».1 Это исключает такие меры, как: обучение, которое традиционно доступно для работающих взрослых; программы ученичества, которые обычно доступны для молодых взрослых; льготы по месту работы, доступные всем сотрудникам, чей заработок ниже установленного порога; и пенсионные выплаты в связи с ранним выходом, которые зависят только от возраста или размера взносов. Примерами «целевых» программ являются программы, нацеленные на зарегистрированных безработных; обучение для тех, кто, как известно, подвержен риску вынужденной потери работы; поддержка ученичества для тех, кто не смог найти учебные курсы через обычные каналы; и специальные пособия по досрочному выходу на пенсию, созданные для содействия реструктуризации конкретного промышленного сектора или предприятия.

2.2 Обучение на рабочем месте

2.3 Альтернативное обучение

2.4 Специальная поддержка для ученичества

2.1 Институциональное обучение относится к программам, в которых большая часть учебного времени (75% или более) проводится в учебном заведении (школа/колледж, учебный центр, др.).

2.2 Обучение на рабочем месте относится к программам, в которых большая часть учебного времени (75% или более) проводится на рабочем месте.

2.3 Альтернативное обучение (или интегрированное обучение) относится к программам, в которых время обучения равномерно распределены между учебным заведением и рабочим местом.

2.4 Специальная⁵ поддержка для ученичества представлена программами, стимулирующими работодателей к найму учеников из целевых групп, проходящим обучения по программам рынка труда, или специальными пособиями на обучение для определенных уязвимых групп населения.

3. Стимулы к занятости

3.1 Стимулы при приеме на работу.

3.2 Стимулы для сохранения занятости.

3.3 Ротация рабочего места и разделение рабочего места.

3.1 Стимулы при приеме на работу - это программы, в которых выплаты в течение ограниченного периода времени осуществляются только для упрощения трудоустройства безработных и других целевых групп на рабочие места, где большая часть затрат на рабочую силу покрывается работодателем. Они включают в себя выплаты гражданам, которые обусловлены переходом на новую работу (бонус за возвращение к работе, надбавка за мобильность/переезд и т.п.) только в том случае, если они являются целевыми (например, предоставляются только долгосрочно безработным).

3.2 Стимулы для сохранения занятости аналогичны п. 4.1, но нацелены на сохранение занятости на предприятии, которое проводит реструктуризацию⁶ (не включают общедоступные пособия занятым, входящим в группу с низким уровнем дохода).

3.3. Ротация рабочего места и разделение должностей. Ротация рабочего места относится к схемам, способствующим полной замене работника безработным или лицом из другой целевой группы на определенный срок. Разделение рабочего места относится к схемам, способствующим частичной замене работника безработным или лицом из другой целевой группы.

⁵ Общедоступные программы ученичества считаются частью общего образования и системы профессионального обучения и должны быть исключены.

⁶ Вместо скрытой безработицы и директивного сохранения занятости будут выделяться субсидии государства на сохранение занятости либо распределения во времени увольнений, чтобы процесс реструктуризации промышленных предприятий не влек за собой массовой безработицы.

4. Защищенная и поддерживаемая занятость и реабилитация

4.1 Защищенная и поддерживаемая занятость.

4.2 Реабилитация.

*4.1 Защищенная и поддерживаемая занятость*⁷ состоит из субсидий на производительную занятость лиц с постоянным (или долгосрочным) снижением трудоспособности. Эти меры обычно реализуются на постоянной основе и не имеют срока действия.⁸

4.2 Реабилитация предполагает профессиональную⁹ реабилитацию¹⁰ лиц с ограниченной трудоспособностью, которая помогает им подготовиться к работе или регулярным тренировкам.

5. Непосредственное создание рабочих мест.

Программы¹¹, которые создают дополнительные рабочие места (как правило, реализуются в государственном или некоммерческом секторах, однако, включает и аналогичные проекты в частном секторе) для долгосрочно безработных или граждан, трудоустройство которых затруднено по иным причинам. Большая часть затрат на рабочую силу покрывается за счет государственных средств.

6. Стимулы для стартапов.

Программы, которые способствуют развитию предпринимательства путем поощрения безработных и иных целевых групп к началу своего собственного бизнеса или индивидуальной трудовой деятельности.

7. Сохранение и поддержка дохода в отсутствие работы

7.1 Пособие по полной безработице

7.1.1 Страхование по безработице

7.1.2 Пособие по безработице

7.2 Пособие по частичной безработице

7.3 Пособие по неполной занятости

7.4 Компенсация избыточной занятости

7.5 Компенсация при банкротстве работодателя

7.1.1 Страхование по безработице относится к пособиям, выплачиваемым работникам, удовлетворяющим критериям членства в схема страхования от безработицы. Зачастую выплаты производятся только в течение ограниченного периода времени.

⁷ Пожизненная защищенная работа, при которой субсидии покрывают 100% или более заработной платы (т.е. предполагают также покрытие административных расходов) считается частью социальной политики и отражаются в других базах данных.

⁸ Стимулы, которые выплачиваются работодателю или работнику-инвалиду в течение определённого периода времени, при приеме на постоянную работу отражаются в категории 4.1.

⁹ Социальная и медицинская реабилитация не включена.

¹⁰ Участие работников-инвалидов в регулярном обучении, отличное от реабилитации, относится к категории 2.

¹¹ Включаются только программы, продолжительность государственного финансирования которых ограничена.

7.1.2 *Пособие по безработице* относится к пособиям, выплачиваемым работникам, которые или не соответствуют критериям членства в схеме страхования от безработицы, или которые превысили период, в течение которого они могут получать пособие по страхованию от безработицы. Выплата пособия по безработице обычно предполагает проверку нуждаемости¹².

7.2 *Пособия по частичной безработице* относятся к пособиям, компенсирующим потерю заработной платы вследствие заключения краткосрочных трудовых соглашения и / или прерывистого графика работы, когда трудовые отношения между работодателем и сотрудником продолжаются.

7.3 *Пособия по неполной занятости* относятся к пособиям, выплачиваемым лицам, работающим неполный рабочий день, которые потеряли работу на полный рабочий день или дополнительную работу на неполный рабочий день, и которые стремятся работать больше часов.

7.4 *Компенсация за увольнение* относится к суммам, выплачиваемым из государственных средств сотрудникам, которые уволены не по своей вине предприятием, которое прекращает или сокращает свою деятельность.

7.5 *Компенсация при банкротстве* относится к суммам капитала, выплачиваемым из государственных средств работникам для компенсации заработной платы, которая не была выплачена работодателем в связи с банкротством/неплатежеспособностью.

8. Досрочный выход на пенсию

Программы, которые способствуют полному или частичному досрочному¹³ выходу¹⁴ на пенсию пожилых работников, у которых мало шансов найти работу или выход на пенсию которых облегчает трудоустройство безработного или человека из другой целевой группы. Действие пенсионного пособия обычно прекращается, когда бенефициар получает право на пенсию по возрасту.

¹² Проверка нуждаемости (англ. means test) — метод официальной проверки доходов и бытовых условий индивидуального лица или семьи, для определения их соответствия порогам получения социальной помощи и принятия решений о составе и размере такой помощи. Как правило, системы социальной помощи, использующие проверку нуждаемости, регулярно обновляют информацию о имущественном положении получателей, корректируя размеры помощи по результатам очередной проверки. Проверка нуждаемости может служить как альтернативой, так и дополнением назначению социальной помощи по принадлежности получателя к льготным категориям населения (категориальная помощь). (Румянцева Е. Е. Стратегия преодоления бедности. — Москва-Берлин: Директ-Медиа, 2015. — 444 p. Josephson A. What Does “Means Tested” Mean? // <https://smartasset.com/insights/what-does-means-tested-mean>)

¹³ Не учитываются пособия, выплачиваемые бенефициарам старше стандартного пенсионного возраста, установленного в справочнике пенсионной схемы.

¹⁴ Не включаются программы, пенсионные выплаты по которым зависят только от возраста или размера взноса.



Приложение Б

Основные инструменты социальной поддержки безработных в странах Балто-Черноморского региона

Таблица Б.1: Источники финансирования социальной поддержки безработных в странах Балто-Черноморского региона

Страна	Занятые	Самозанятые	Наниматели	Правительство
ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ БЕЗРАБОТНЫМ (социальное страхование)				
Беларусь	Нет	6% от заявленного дохода ¹⁵	6% от заработной платы ¹⁶	6% от заработной платы. Финансирует дефицит.
Литва	Нет	Нет	1.4 от заработной платы ¹⁷ 2.8% от выплат по контрактам с фиксированным сроком	Финансирует дефицит
Польша	Нет	Нет	2.45% валовой заработной платы	Финансирует дефицит
Украина	Нет	Взносы на социальное страхование ¹⁸ составляют 22% от заработной платы ¹⁹	Взносы на социальное страхование составляют 22% от заработной платы	Взносы на социальное страхование составляют 22% от заработной платы Финансирует дефицит.

Источник: составлено автором на основе (ISSA, 2023; Закон Республики Беларусь от 15 июля 2021 г. № 118-З; Указ Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 530 «О страховой деятельности»).

¹⁵ Минимальный ежемесячный заработок, используемый для расчета взносов, составляет установленную законом минимальную ежемесячную заработную плату.

¹⁶ Максимальный ежемесячный заработок, используемый для расчета взносов, в пять раз превышает среднюю заработную плату по стране за месяц до выплаты взноса.

¹⁷ Минимальный месячный доход для расчета взносов соответствует законодательно установленной минимальной заработной плате.

¹⁸ Кроме пособия по безработице, финансируются выплаты по иным видам социального страхования – по болезни, беременности и родам, несчастным случаям на производстве.

¹⁹ Максимальный месячный доход, который используется для расчета взносов составляет 15-кратную величину законодательно установленной заработной платы.

Таблица Б.2: Программы помощи безработным

Виды программ	Получатели	Размеры выплат
БЕЛАРУСЬ		
1. Пособие по безработице²⁰ (СС)	Должен быть безработным в возрасте 16 лет и старше, но моложе обычного пенсионного возраста. Застрахованный должен зарегистрироваться в государственной службе занятости в качестве безработного.	<p>1. Для тех, кто работал полный рабочий день (или проработал не менее 12 недель за последние 12 месяцев): 2 базовые величины в месяц в течение 26 календарных недель.</p> <p>2. Для тех, кто работал менее 12 недель оплачиваемой работы за последние 12 месяцев, для работника, 1 базовая величина выплачивается за первые 13 недель и 0,75 базовой величины за следующие 13 недель.</p> <p>3. Для безработного, который впервые ищет работу, или для длительно безработного, проработавшего в общей сложности менее года: 0,85 базовой величины выплачивается в течение 13 недель и 0,7 базовой величины в течение следующих 13 недель.</p>
2. Дополнительное пособие (СС)	Указанным выше категориям безработных, в на время участия в мероприятиях по содействию занятости	<p>Выплачивается:</p> <ul style="list-style-type: none"> - категории 1: 3 базовых величины. - категориям 2 и 3: 1,35 базовой величины.
3. Пособие за мобильность (СС)		Компенсация материальных затрат в связи с переездом в другую местность на предложенное службой занятости место работы.
ЛИТВА		
1. Пособие по безработице (СС)	Должен быть зарегистрирован на местной бирже труда в качестве безработного и иметь не менее 12 месяцев уплаченных взносов за последние 30 месяцев; взносов не требуется, если застрахованный является безработным не по собственному желанию или только что прошел обязательную базовую военную службу или службу в сфере государственной обороны.	<p>Ежемесячное пособие состоит из фиксированной суммы и переменной суммы.</p> <p>Фиксированная сумма составляет 30% установленной законом минимальной месячной заработной платы.</p> <p>Переменная сумма составляет 50% от средней заработной платы застрахованного лица за последние два года за первые три месяца; 40% средней заработной платы застрахованного за последние два года с четвертого по шестой месяцы; 30% от средней заработной платы застрахованного за последние два года с седьмого по девятый месяцы.</p>

²⁰ Максимальный размер ежемесячного пособия по безработице в два раза превышает месячную базовую величину.

ПОЛЬША

1. Пособие по безработице (СС)

Должен быть безработным в возрасте старше 18 лет. Застрахованный должен зарегистрироваться в государственной службе занятости в качестве безработного.

Заработок застрахованного должен быть как минимум равен установленной законом минимальной заработной плате в течение как минимум 365 дней в течение 18-месячного периода до безработицы (периоды военной службы, отпуска по уходу за ребенком и получения пособий засчитываются в счет 365-дневного периода).

2. Предпенсионное пособие (СС)

Возраст 61 год со стажем не менее 25 лет (мужчины) или возраст 56 лет со стажем не менее 20 лет (женщины) со стажем работы не менее шести лет у одного и того же работодателя и безработные из-за неплатежеспособности работодателя; возраст 60 лет со стажем не менее 35 лет (мужчины) или 55 лет со стажем не менее 30 лет (женщины) со стажем работы не менее шести месяцев у одного и того же работодателя и вынужденные безработные; или любого возраста и вынужденно безработные со страховым стажем не менее 40 лет (например, лет, потраченных на воспитание детей или получение определенных пособий) (мужчины) или не менее 35 лет страхового покрытия (женщины).

Возраст 60 лет со стажем взносов не менее 25 лет (мужчины) или возраст 55 лет со стажем взносов не менее 20 лет (женщины) и получение пенсии по инвалидности не менее пяти лет.

Пособие выплачивается после получения пособия по безработице в течение шести месяцев. В течение этого времени застрахованное лицо должно регистрироваться в качестве безработного и не отказываться ни от одного подходящего предложения о трудоустройстве.

Фиксированная базовая сумма выплачивается при стаже работы от пяти до 20 лет; 80% от базовой суммы менее пяти лет; и 120% от базовой суммы со стажем более 20 лет. Базовая фиксированная сумма составляет 831,10 злотых в месяц в течение первых трех месяцев; после этого 652,60 злотых в месяц. Пособие выплачивается от шести до 18 месяцев в зависимости от уровня безработицы в регионе.

Выплачивается 1600,70 злотых в месяц.

УКРАИНА

1. Пособие по безработице (СС)

Должен иметь не менее 26 недель занятости в течение 12 месяцев до начала безработицы, быть зарегистрированным в бюро по трудоустройству, иметь возможность и желание работать, а также иметь доход ниже установленной законом минимальной месячной заработной платы. Пособие может быть уменьшено, приостановлено или прекращено, если работник уволен за нарушение правил труда, уход с ра-

50% среднего заработка застрахованного выплачивается после 7-дневного периода ожидания (90-дневного периода в случае добровольной безработицы) при менее чем двух годах страхового стажа; 55% - от двух до шести лет стажа; 60% - с семи до 10 лет стажа; и 70% со стажем более 10 лет.

100% пособия выплачивается за первые 90 календарных дней; 80% на следующие 90 календарных дней; 70% после этого. Пособия выплачиваются до 360 дней в течение двух лет; до 720

боты без уважительной причины, нарушение условий трудоустройства или профессиональной подготовки, а также подачу ложного или мошеннического заявления.

календарных дней для застрахованных в течение двух лет до выхода на пенсию.

Условные обозначения: СС – программа социального страхования.

Источник: составлено автором на основе (ISSA, 2023; Закон Республики Беларусь 15 июня 2006 г. N 125-3; Закон Республики Беларусь от 15 июля 2021 г. № 118-3).