

Концепція надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах

CASE Україна

Зміст

Зміст	2
Вступ	3
Перелік скорочень	5
Основні поняття, використані в документі	5
Концепція надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських роботах	6
Висновок щодо відповідності запровадження правового інституту надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах вимогам чинного законодавства України та міжнародним нормативним актам	12
Ставлення отримувачів допомоги до громадських робіт: результати міні-опитування	26
Сценарії надання соціальної допомоги з урахуванням участі працездатних незайнятих отримувачів допомоги у громадських роботах	28
Характеристика отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям	51
Оцінка впливу запровадження громадських (соціально значущих) робіт для отримувачів соціальної допомоги	56
Опис розрахунків та ключові припущення	56
Зміна показників надання допомоги малозабезпеченим сім'ям при різних варіантах запровадження громадських (соціально значущих) робіт	58
Сценарій 1: неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	59
Сценарій 2: неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	60
Сценарій 3: неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги	61
Сценарій 4: оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги	63
Сценарій 5: оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги ..	63
Розрахунок витрат на оплату участі у громадських роботах (сценарії 4 та 5)	64
Висновки	65
Досвід використання громадських робіт в системах соціальної допомоги інших країн	67
Чехія	67
Словаччина	68
Болгарія	69
Румунія	70
Албанія	70

Вступ

Надання соціальної допомоги з урахуванням участі працездатних незайнятих отримувачів допомоги у громадських (соціально значущих) роботах – механізм, що доволі широко використовується у різних країнах світу. Зазвичай застосування цього механізму покликане створити стимули для збереження зайнятості/повернення на ринок праці працездатних незайнятих осіб, які звертаються по соціальну допомогу.

Головна мета пропозицій, які розробляються в рамках п'ятого пілотного проекту для України, дещо ширша і полягає у підвищенні адресності надання соціальної допомоги, стимулюванні отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці та у зменшенні зловживань, пов'язаних з отриманням соціальної допомоги, зокрема з боку осіб, які зайняті в тіньовому секторі економіки та не декларують своїх доходів. Потреба в цьому зумовлена кількома чинниками.

З одного боку, особи, які отримують соціальну допомогу, часто припиняють самостійні спроби поліпшити свій матеріальний стан шляхом працевлаштування чи пошуку роботи з вищою платнею, натомість покладаючись на державну підтримку. Вони можуть вибувати зі складу робочої сили на тривалий час, упродовж якого отримують допомогу, після чого їм може бути вкрай важко реінтегруватися до ринку праці.

З іншого боку, частина отримувачів соціальної допомоги можуть бути неформально зайнятими, але не декларувати своїх доходів, щоб зберегти право на допомогу чи отримати її у більшому розмірі. Таким чином, відбувається розпорошення державних коштів на підтримку тих осіб, які насправді не є нужденними.

Для досягнення поставленої мети ми пропонуємо надавати соціальну допомогу із залученням наступних категорій заявників (або членів їх сімей) до громадських (соціально значущих) робіт:

- працездатних осіб, які не працюють/не навчаються та не зареєстровані у центрі зайнятості;
- безробітних осіб, які перебувають на обліку у центрі зайнятості, але не отримують допомогу з безробіття;
- зайнятих (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) працездатних осіб, чий середньомісячний дохід не досягає рівня мінімальної зарплати.

Як показало міні-опитування отримувачів соціальної допомоги, проведене у рамках проекту у семи районах України, більшість респондентів схвально ставляться до громадських робіт. Серед осіб, що брали участь у громадських роботах раніше, дві третини описують свій досвід як позитивний і лише 10% – як негативний. При цьому, якби участь у громадських роботах була умовою отримання ДСД непрацюючими працездатними особами, 62% учасників опитування погодилися б на участь у роботах, що є дуже добрим результатом.

У своїх пропозиціях ми розглянули низку варіантів залучення вказаних категорій осіб до участі у громадських (соціально значущих) роботах, що різняться за такими критеріями:

- (1) чи є участь у громадських (соціально значущих) роботах умовою отримання допомоги для вказаних категорій заявників, чи ні;
- (2) неоплачувані чи оплачувані громадські (соціально значущі) роботи;
- (3) диференційований чи недиференційований розмір допомоги при участі у громадських (соціально значущих) роботах.

Різні варіанти запровадження громадських (соціально значущих) робіт дозволяють досягти поставлених цілей неоднаковою мірою. Ми вважаємо, що варіанти надання допомоги за умови участі вказаних категорій осіб у громадських (соціально значущих) роботах більше сприятимуть цьому порівняно варіантами, коли право на допомогу не залежить від участі у роботах.

Окрім того, механізми надання допомоги за умови участі заявників у громадських (соціально значущих) роботах можуть бути застосовані не лише до заявників, які звертаються по допомогу малозабезпеченим сім'ям, але й до тих, які звертаються по субсидії чи по допомогу сім'ям з дітьми, які надаються з урахуванням доходу. Водночас, імовірність того, що запропонований механізм зможе ефективно функціонувати на місцях, у випадку неоплачуваних робіт є вищою, аніж у випадку оплачуваних робіт, з огляду на можливий брак у замовників коштів для їх фінансування.

Перелік скорочень

ГР – громадські роботи

ДСД – державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям

ПМ – прожитковий мінімум

РЗМП – рівень забезпечення прожиткового мінімуму

СД – соціальна допомога

СЗР – соціально значущі роботи

ЦЗ – центри зайнятості

Основні поняття, використані в документі

Безробітні особи – тимчасово незайняті особи працездатного віку, які перебувають на обліку у центрі зайнятості.

Громадські роботи (оплачувані) – загальнодоступні види некваліфікованих робіт, а також кваліфіковані роботи, які організовуються з метою надання додаткової соціальної підтримки та забезпечення тимчасової зайнятості осіб, які шукають роботу.

Незайняті працездатні особи – особи працездатного віку, які не працюють, не служать, не вчаться за денною формою навчання упродовж трьох місяців, що передують місяцю звернення за призначенням ДСД, крім осіб, які визнані безробітними, осіб, які доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного (шестирічного) віку чи за інвалідами І групи, дітьми-інвалідами віком до 18 років, а також за особами, які досягли 80-річного віку.

Соціально значущі роботи – це безоплатні роботи на користь громади, до яких можуть залучатися працездатні незайняті заявники з метою отримання соціальної допомоги.

Цільові категорії населення – всі категорії населення, яких може стосуватися запровадження механізму, зокрема:

- непрацюючі працездатні;
- безробітні особи, які перебувають на обліку у центрі зайнятості, але не отримують допомогу по безробіттю;
- працюючі працездатним особам, чий середньомісячний дохід (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) не досягає рівня мінімальної зарплати.

Під час обчислення ефектів від запровадження громадських/соціально значущих робіт під цільовими категоріями населення маються на увазі лише непрацюючі працездатні та безробітні, які перебувають на обліку в центрі зайнятості, але не отримують допомогу по безробіттю. Останню категорію не включено до розгляду через складнощі з її виділенням.

Концепція надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських роботах

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Концепція

Породжені системою соціального захисту в радянські часи, утриманські настрої й досі залишаються проблемою системи соціального захисту в Україні. З одного боку, особи, які отримують соціальну допомогу, часто припиняють самостійні спроби поліпшити свій матеріальний стан через працевлаштування чи пошук роботи з вищою оплатою, натомість покладаючись на державну підтримку. Вони можуть вибувати зі складу робочої сили на тривалий час, упродовж якого отримують допомогу, після чого їм може бути вкрай важко реінтегруватися на ринок праці.

З іншого боку, частина отримувачів соціальної допомоги можуть бути неформально зайнятими, але не декларувати своїх доходів, щоб зберегти право на допомогу чи отримати вищий її розмір. Таким чином, відбувається розпорошення державних коштів на підтримку тих осіб, які за критерієм доходу не є нужденними.

Особливу увагу привертають працездатні особи, які отримують соціальну допомогу за критерієм малозабезпеченості, але водночас є незайнятими та не належать до зареєстрованих безробітних. Впродовж 2008 року допомогу призначено у 70,5 тис. випадках звернень за державною соціальною допомогою малозабезпеченим сім'ям (ДСД) заявникам з сімей, що мали у своєму складі незайнятих працездатних осіб, або у 17,5% усіх звернень за цим видом допомоги. Серед таких сімей переважають багатодітні сім'ї, допомога яким призначається за рішенням комісій (місцевих органів виконавчої влади) з огляду на багатодітність. Загалом 2008 року 53% випадків призначень ДСД комісіями стосувалися випадків наявності у складі сім'ї заявника працездатних осіб, які не працюють і не зареєстровані у центрі зайнятості.

Аналогічні проблеми постають при призначенні інших видів допомоги, які надаються з урахуванням доходу, зокрема допомоги сім'ям з дітьми. Оскільки ці види допомоги надаються незалежно від того, чи є у складі сім'ї незайняті працездатні особи, сім'ї з непрацюючими працездатними чи безробітними особами, які вже не отримують допомогу по безробіттю, можуть претендувати на більші розміри допомоги. Зважаючи на те, що у таких сім'ях також можуть бути неофіційно зайняті особи, які декларують себе безробітними/незайнятими, частина допомоги надається особам, які можуть не бути нужденними.

Щоб зменшити стимули до вибуття зі складу робочої сили отримувачів соціальної допомоги, законодавство передбачає надання допомоги (державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій) лише тим сім'ям чи домогосподарствам, у складі яких усі працездатні особи або зайняті, або є офіційно зареєстрованими у центрі зайнятості шукачами роботи. Винятки з цього правила стосуються лише обмеженого переліку категорій сімей чи домогосподарств. Такий підхід породжує ще одну проблему – не охопленими системою соціального захисту залишаються частина сімей чи домогосподарств, які за критерієм доходу могли б претендувати на допомогу, але не мають такого права з огляду на наявність у їх складі працездатних незайнятих осіб, які не зареєстровані у центрі зайнятості.

Аналіз причин виникнення проблем та обґрунтування необхідності їх розв'язання методом, запропонованим у Концепції

Основними причинами виникнення проблем, пов'язаних з тривалим вибуттям отримувачів соціальної допомоги з ринку праці, а також із неправомірним отриманням допомоги деякими особами, зайнятими у неформальному секторі економіки, є:

- брак співпраці між центрами зайнятості та управліннями праці та соціального захисту щодо працевлаштування працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів соціальної допомоги;
- відсутність програм реінтеграції на ринок праці осіб, які є безробітними впродовж тривалого часу;
- нерівномірність попиту на робочу силу в регіональному розрізі, а також малий попит на робочу силу в сільській місцевості;
- невідповідність якості робочої сили потребам сучасного ринку праці;
- значний рівень тінізації економіки (понад 30%);
- поширеність утриманських настроїв серед отримувачів соціальної допомоги.

Розв'язати проблему з тривалим вибуттям отримувачів соціальної допомоги з ринку праці, а також із неправомірним отриманням допомоги деякими особами, зайнятими у неофіційному секторі економіки, можливо шляхом надання соціальної допомоги з урахуванням участі заявників у громадських (соціально значущих) роботах.

Мета надання соціальної допомоги з урахуванням участі заявників у громадських (соціально значущих) роботах

Метою надання соціальної допомоги з урахуванням участі заявників у громадських (соціально значущих) роботах є стимулювання отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці та підвищення адресності надання соціальної допомоги.

Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми

За різкого скорочення попиту на робочу силу в умовах світової фінансової кризи ефективність програм центрів зайнятості з повернення працездатних безробітних/непрацюючих осіб на регулярний ринок праці буде вкрай низькою. В такому разі найоптимальнішим способом збереження зв'язку з ринком праці для працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів соціальної допомоги можуть стати громадські (соціально значущі) роботи.

Для досягнення поставленої мети пропонується надавати соціальну допомогу із залученням наступних категорій заявників (або членів їх сімей) до громадських (соціально значущих) робіт:

- працездатних осіб, які не працюють/не навчаються та не зареєстровані у центрі зайнятості;
- безробітних осіб, які перебувають на обліку у центрі зайнятості, але не отримують допомогу з безробіття;
- зайнятих (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) працездатних осіб, чий середньомісячний дохід не досягає рівня мінімальної зарплати.

Залучення цільових категорій заявників (членів їх сімей), перелічених вище, до громадських (соціально значущих) робіт може відбуватися різними шляхами і на різних умовах. В одному випадку умовою для отримання права на допомогу може бути участь заявника у громадських (соціально значущих). У другому випадку отримувач допомоги може за власним бажанням брати участь у громадських (соціально значущих) роботах, і отримувати додатковий дохід (або збереження розміру ДСД у наступному періоді). При цьому у кожному варіанті заявники можуть залучатися як до оплачуваних громадських робіт, так і до неоплачуваних соціально значущих робіт. Кожен з цих підходів дозволить краще досягти одних цілей і гірше (або не дозволить досягти) – інших цілей. Тому очікувані результати від їх застосування суттєво різнитимуться.

Участь у громадських (соціально значущих) роботах є умовою надання допомоги працездатним безробітним/непрацюючим заявникам

Цей варіант передбачає, що соціальна допомога працездатним безробітним/непрацюючим заявникам надаватиметься за умови їх участі у громадських (соціально значущих) роботах в період отримання допомоги. Очевидною перевагою цього підходу є те, що він дозволить охопити допомогою також ті сім'ї, які зараз не мають права на допомогу на загальних підставах з причини незайнятості працездатних членів сім'ї та не можуть звертатися за допомогою через комісії.

Роль цього підходу у стимулюванні заявників до повернення на ринок праці буде обмеженою, хоча він дозволить зберегти зв'язок безробітних/непрацюючих осіб з ринком праці, нехай у субсидованій його формі. З іншого боку, він буде ефективним для виключення з системи соціальної допомоги осіб, зайнятих у тіньовому секторі економіки. Також цей підхід сприятиме тому, що працездатні безробітні/непрацюючі отримувачі соціальної допомоги братимуть участь у створенні суспільних благ, що забезпечуватиме досягнення соціальної справедливості з точки зору платників податків.

Можливі підваріанти цього підходу – це оплачувана участь у громадських роботах та неоплачувана участь у соціально значущих роботах.

Оплачувана участь у громадських роботах

Залучення безробітних/непрацюючих отримувачів соціальної допомоги може відбуватися відповідно до чинного законодавства (зокрема, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 р. № 839 «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт і визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України»). В такому разі під час звернення за допомогою працездатний безробітний/непрацюючий заявник має надати згоду на участь у конкретних громадських роботах (ГР) (за їх наявності). Участь у таких роботах оплачуватиметься відповідно до чинного законодавства, що дозволить збільшити доходи отримувачів соціальної допомоги.

Водночас, ключовим недоліком такого підходу є те, що за відсутності коштів для оплачуваних громадських робіт у замовників такі роботи не буде організовано, і нововведення не працюватиме.

Неоплачувана участь у соціально значущих роботах

Участь у соціально значущих роботах (СЗР) може бути неоплачуваною. В такому разі оплатою за ці роботи виступатиме надана соціальна допомога. При цьому обсяг відпрацювання має бути пропорційним до розміру наданої допомоги.

Перевагою цього підходу є те, що він майже не потребує додаткового фінансування, а також є порівняно простим у запровадженні та застосуванні, оскільки не вимагає глибокого перегляду критеріїв надання соціальної допомоги. Водночас, його застосування потребуватиме внесення змін до законодавства, оскільки чинне законодавство передбачає лише оплачувані громадські роботи.

Тим не менше, стимулювальна функція такого підходу буде обмеженою, і він може негативно сприйматися заявниками – з їх позиції він може розглядатися як примус до праці. Окрім того, налагодження механізму "відпрацювання" допомоги вимагатиме доволі складної й злагодженої роботи місцевих органів влади та соціального захисту на початковому етапі, а також потребуватиме контролю за участю отримувачів допомоги у соціально значущих роботах.

Участь у громадських (соціально значущих) роботах не є умовою надання допомоги працездатним безробітним/незайнятим заявникам (для більшості категорій заявників), однак дозволяє їм отримувати додаткові вигоди

Цей підхід може передбачати кілька підваріантів. Один з підваріантів – з диференційованим розміром допомоги залежно від участі у роботах – передбачає надання певного мінімального розміру допомоги усім, хто має на неї право, та збільшення допомоги тим її отримувачам, які погоджуються на участь у соціально значущих роботах. Інший підваріант – з недиференційованим розміром допомоги – не передбачає зміну розміру допомоги залежно від участі у громадських (соціально значущих) роботах. Водночас, у випадку участі у громадських роботах заявники можуть отримати додатковий дохід, а у випадку участі у неоплачуваних соціально значущих роботах – збереження розміру допомоги при повторному зверненні. Окрім того, згода на участь у громадських (соціально значущих) роботах дозволить звертатися по ДСД тим сім'ям, які мають у своєму складі непрацюючих працездатних осіб і не мають права на звернення через комісію.

Позитивними сторонами цього підходу є те, що у випадку диференційованого розміру допомоги чи оплачуваних громадських робіт активніші отримувачі допомоги зможуть отримати більший дохід, тимчасом як осторонь системи не залишаться особи, які мають право на допомогу, але з певних причин не бажають брати участь у громадських (соціально значущих) роботах. Окрім того, застосування такого підходу не створюватиме підстав для уникнення участі в громадських (соціально значущих) роботах з боку отримувачів допомоги.

Водночас, цей підхід не допоможе вилучити з системи заявників, які зайняті в неформальному секторі економіки, але декларують себе безробітними чи непрацюючими – вони все ще зможуть претендувати на допомогу.

Оптимальний варіант

Розглянуті вище варіанти залучення цільових категорій заявників до участі у громадських (соціально значущих) роботах матимуть різний вплив на кількість отримувачів соціальної допомоги та видатки на неї. У випадку, якщо допомога надаватиметься за умови участі вказаних категорій заявників у громадських (соціально значущих) роботах, кількість отримувачів допомоги і видатки на неї будуть порівнянними з поточними, оскільки число сімей, що припинять отримувати допомогу, буде збалансоване числом сімей, що набудуть право на допомогу при участі у роботах. Водночас, у випадку, коли участь у роботах не є умовою надання допомоги, а дозволяє отримувати додаткові вигоди, чисельність отримувачів допомоги розшириться, і видатки на допомогу збільшаться¹.

За нинішніх економічних умов варіант надання допомоги за умови залучення працездатних безробітних отримувачів до неоплачуваних соціально значущих робіт є найоптимальнішим з огляду на:

- бюджетні обмеження;
- порівняну простоту підходу;
- можливість виключення з системи соціальної допомоги осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки, які декларують себе безробітними.

¹ Опис різних варіантів надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах подано у розділі «Сценарії надання соціальної допомоги з урахуванням участі працездатних незайнятих отримувачів допомоги у громадських роботах». Опис ефектів запровадження різних варіантів змін описано у розділі «Оцінка впливу запровадження громадських / соціально значущих робіт для отримувачів соціальної допомоги».

Як варіант, участь у неоплачуваних соціально значущих роботах може застосовуватися лише для включення до системи соціальної допомоги малозабезпечених осіб, які зараз не мають права на допомогу. Тимчасом, для створення стимулів до зайнятості тих непрацюючих працездатних/безробітних осіб, які мають право на допомогу, можуть застосовуватися оплачувані громадські роботи.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Стимулювати працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів соціальної допомоги до зайнятості планується шляхом їх залучення до участі у громадських (соціально значущих) роботах, що має стати умовою отримання допомоги. Зважаючи на бюджетні обмеження, залучення таких заявників до робіт може відбуватися на безоплатній основі, в рахунок "відпрацювання" допомоги (соціально значущі роботи).

Залучення працездатних безробітних отримувачів допомоги до участі у громадських (соціально значущих) роботах має відбуватися відповідно до таких принципів:

- можливості вибору виду зайнятості на громадських (соціально значущих) роботах;
- згоди на участь у конкретних видах робіт та поінформованості про обсяги участі у роботах на етапі звернення по допомогу;
- пропорційності обсягу участі у неоплачуваних соціально значущих роботах розміру наданої допомоги або фіксованого мінімального обсягу участі в оплачуваних громадських роботах (40 годин на місяць);
- відповідальності за відмову від участі у громадських (соціально значущих) роботах в період отримання допомоги, коли згода на участь у роботах при зверненні за допомогою була надана.

Обсяг участі у громадських (соціально значущих) роботах не повинен ставати на заваді самостійних спроб отримувача допомоги знайти собі оплачувану зайнятість, тобто він не повинен займати повний робочий тиждень незалежно від розміру наданої допомоги. Окрім того, місцевій владі варто формувати якомога ширші списки громадських (соціально значущих) робіт, з яких заявник на етапі звернення по допомогу зможе обрати найбільш підходящу для себе зайнятість.

Очікувані результати залучення працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт

Залучення працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт сприятиме:

- розширенню числа сімей, які мають право на отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям за умови згоди їх працездатних безробітних/непрацюючих членів на участь у роботах;
- поверненню на ринок праці тих отримувачів допомоги, які тривалий час є безробітними/непрацюючими;
- зменшенню числа осіб, які реєструватимуться у центрах зайнятості лише з метою подальшого отримання соціальної допомоги;
- зменшенню зловживань з боку заявників, зайнятих у тіньовому секторі економіки;
- розвитку програм громадських (соціально значущих) робіт (зараз цей напрямок є недорозвиненим);
- вирішенню певних проблем громади.

Виклики, пов'язані з залученням працездатних безробітних отримувачів соціальної допомоги до неоплачуваних громадських (соціально значущих) робіт

Тим не менше, існує низка викликів, пов'язаних з залученням працездатних безробітних отримувачів соціальної допомоги до громадських (соціально значущих) робіт. Зокрема цей підхід:

- вимагатиме змін до законодавства для запровадження неоплачуваних соціально значущих робіт (робіт на користь громади);
- вимагатиме доволі складної й злагодженої роботи місцевих органів влади та соцзахисту для забезпечення роботою всіх (чи принаймні якомога більшої кількості) цільових категорій заявників на отримання соціальної допомоги;
- вимагатиме контролю за участю отримувачів допомоги у громадських (соціально значущих) роботах і запровадження відповідальності за неучасть у них;
- може сприяти виключенню з системи тих отримувачів допомоги, які вважають участь у громадських (соціально значущих) роботах принизливою;
- може наштовхнутися на спроби заявників уникнути участі у громадських (соціально значущих) роботах, наприклад, шляхом здобуття фальшивих довідок про хворобу.

Окрім того, запровадження громадських (соціально значущих) робіт для отримувачів соціальної допомоги може призвести й до інших негативних наслідків, з якими стикаються країни, що використовують цей механізм, зокрема:

- залучення непрацюючих осіб до участі у ГР/СЗР може мати негативний вплив на зайнятість та тривалість безробіття. По-перше, участь у ГР/СЗР не допомагає відновити людський капітал або поліпшити імідж тривалим часом безробітних людей, а також не стимулює учасників до пошуку роботи. По-друге, участь у таких роботах може слугувати негативним сигналом для роботодавця;
- запровадження механізму може сприяти зниженню зарплат і скороченню зайнятості в секторі некваліфікованих і низькокваліфікованих робіт у випадку неоплачуваних соціально значущих робіт.

Усунення цих викликів зможе гарантувати дієвість та ефективність механізму залучення працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт.

Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання Програми

Фінансування Програми здійснюватиметься за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел. Витрати, пов'язані з впровадженням Програми, – це витрати на соціальну допомогу, розмір яких залежатиме від варіанту запровадження громадських (соціально значущих) робіт², а також на адміністрування та організацію громадських (соціально значущих) робіт (закупівля спецодягу, знарядь праці тощо).

Для організації громадських (соціально значущих) робіт для отримувачів соціальної допомоги необхідно буде співпраця між управліннями праці та соціального захисту населення та місцевими адміністраціями. Зокрема передбачається, що місцеві адміністрації готуватимуть перелік громадських (соціально значущих) робіт, актуальних для даного населеного пункту (району), який подаватимуть до управлінь праці та соціального захисту.

² Див. розділ «Оцінка впливу запровадження громадських / соціально значущих робіт для отримувачів соціальної допомоги».

Висновок щодо відповідності запровадження правового інституту надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах вимогам чинного законодавства України та міжнародним нормативним актам

Цей Висновок підготовлено з метою дослідження запровадження інституту надання соціальної допомоги непрацюючим працездатним та безробітним, які перебувають тривалий час на обліку у центрі зайнятості (далі – безробітні), з урахуванням участі у громадських (соціально значущих або безоплатних)³ роботах, в контексті українського законодавства та діючих міжнародних актів, до яких долучилася Україна. Зокрема, на вимогу Замовника, в основу дослідження покладена Концепція Надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах⁴, що визначає два підходи до розв'язання проблеми залучення непрацюючих працездатних та безробітних осіб, які звернулись за призначенням соціальної допомоги, до участі у громадських (соціально значущих) роботах:

- **Надання соціальної допомоги непрацюючим працездатним особам та безробітним, які перебувають тривалий (уже без виплати допомоги) час на обліку у центрі зайнятості, за умови їх участі у громадських (соціально значущих) роботах.** Цей варіант передбачає, що соціальна допомога вказаним громадянам надаватиметься за умови їх згоди на участь у громадських (соціально значущих) роботах в період отримання допомоги⁵.
- **Надання соціальної допомоги відповідно до чинних правил з одночасним запровадженням певних вигод для тих непрацюючих працездатних/безробітних отримувачів допомоги, які беруть участь у громадських (соціально значущих) роботах.** Цей підхід передбачає надання певного мінімального розміру допомоги усім, хто має на неї право, та збільшення допомоги тим її отримувачам, які погоджуються на участь у громадських (соціально значущих) роботах⁶, або, як варіант, збереження розміру допомоги у наступному періоді.

Автор Висновку вбачає своє завдання в обґрунтуванні можливості застосування як першого, так і другого підходів з точки зору діючого законодавства України та міжнародних актів, які ратифіковані Україною і є частиною національного законодавства. Завдання – проаналізувати, чи не підпадає умова участі у громадських (соціально значущих) роботах при наданні соціальної допомоги непрацюючим працездатним та безробітним під поняття примусової праці.

Дослідження законодавства України та діючих міжнародних актів, до яких долучилася Україна, здійснювалося за такими напрямками:

1. Дослідження конституційних прав та свобод громадян України.
2. Аналіз міжнародних трудових конвенцій, Загальної декларації прав людини.

³ Тлумачення термінів «громадські роботи» та «соціально значущі роботи» міститься в цьому Висновку. Дається також обґрунтування необхідності застосування іншого, ніж «громадські роботи», терміну. На думку автора, вживання терміну «соціально значущі роботи» може бути запроваджено у випадку безоплатних робіт. Тому по тексту Висновку поряд із терміном «громадські роботи» в дужках є термін «соціально значущі» роботи.

⁴ В основу цього Висновку покладена Концепція Надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських роботах, підготовлена Центром соціальних та економічних досліджень CASE-Україна в рамках Договору щодо надання консультативних послуг з розроблення, впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної допомоги, на вимогу Замовника.

⁵ Концепція Надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських роботах.

⁶ Концепція Надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських роботах.

3. Аналіз норм українського законодавства щодо:

- застосування в Україні «громадських робіт» та «виправних робіт» як засобу примусового впливу держави. При цьому в діючому законодавстві вони не називаються «примусовими», а є такими по своїй юридичній природі;
- призначення соціальної допомоги громадянам України;
- засад здійснення громадянами конституційного права на працю.

4. Умови, дотримання яких є необхідним у випадку застосування громадських (соціально значущих) робіт:

- наявність згоди громадянина на виконання тієї чи іншої соціально-корисної роботи;
- формалізація стосунків між громадянином та працедавцем (у випадку залучення до громадських (соціально значущих) робіт при призначенні соціальної допомоги): термін виконання робіт, порядок їх оплати, вік працюючого;
- види робіт, які можуть бути запропоновані громадянину, що звернувся за соціальною допомогою.

5. Умови та порядок застосування громадських робіт відповідно до Положень Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт» від 10 вересня 2008 р. № 839 та «Про затвердження Порядку організації загальнодержавних оплачуваних громадських робіт» від 17 червня 2009 р. № 610.

6. Висновки та рекомендації.

1. Конституційні права та обов'язки громадян України

Дослідження питання щодо надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах варто розпочати з ряду статей Конституції України⁷, норми якої є нормами прямої дії. Це означає, що громадяни мають право на звернення до суду у випадку порушення передбачених Конституцією України прав.

Так, відповідно до статті 23 Конституції України «кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та **має обов'язки перед суспільством**, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості». Ця норма має значення в рамках Аналізу, оскільки громадянин повинен нести певні обов'язки перед суспільством, в тому числі і у випадку звернення за соціальною допомогою працездатного громадянина.

Стаття 43 Конституції визначає, що кожен має право на працю, що включає в себе можливість заробляти собі на життя працею, яку він **вільно обирає або на яку вільно погоджується**. Використання примусової праці **забороняється**. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. На думку автора, не може вважатися примусовою праця, на яку погоджується працездатний громадянин, який звертається за соціальною допомогою.

Кожен має право на належні, безпечні та здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом. Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (**стаття 44**). Кожен, хто працює, має право на відпочинок (**стаття 45**).

⁷ Конституція України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

Статтею 46 Конституції визначено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. **Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.** При цьому кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48).

Перелічені норми не передбачають отримання соціальної допомоги працездатними громадянами без втрати ними працездатності, а лише у випадку безробіття (як це передбачено статтею 46 Конституції). При цьому безробітний, як правило, є працездатним.

Отже, через норми Конституції держава гарантує своїм громадянам:

- вільний вибір праці;
- заборону використання примусової праці;
- право на належні умови праці, її оплату, право на відпочинок та свободу страйків;
- надання соціальної допомоги у випадку втрати працездатності.

При цьому на громадянина покладаються певні обов'язки **перед суспільством**, що перелічені в статтях 65-68 Конституції: захисту Вітчизни; не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки; вчасно сплачувати податки і збори; неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

ВИСНОВОК: Відповідно до вимог Конституції України запровадження участі непрацюючих безробітних отримувачів соціальної допомоги у громадських (соціально значущих) безоплатних роботах можливе лише за умови надання ними згоди на участь у таких роботах. При цьому умови праці повинні відповідати загальним вимогам трудового законодавства.

За загальним конституційним правилом праця має бути оплачуваною. Однак мова може йти також про громадські роботи, які носять характер соціально значущих і не оплачуються. **Працездатний** непрацюючий громадянин, який не зареєстрований безробітним відповідно до вимог діючого законодавства, може:

- звернутися за соціальною допомогою та отримати її за умови участі в громадських (соціально значущих) роботах за згодою;
- не отримати соціальну допомогу, якщо не погодиться та не братиме участі в громадських (соціально значущих) роботах.

Під згодою на громадські роботи слід вважати згоду на ту чи іншу конкретну роботу.

Як варіант, законодавством може бути встановлено, що згода та участь у громадських (соціально значущих) роботах може дещо збільшити розмір самої соціальної допомоги. Наприклад, оплата самих робіт здійснюється за кошти працедавців, а надбавка до соціальної допомоги – за рахунок бюджету.

2. Загальна декларація прав людини та Конвенції з питань праці як частина діючого законодавства України

Відповідно до статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України»⁸, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Україна (чи то в складі СРСР, чи як незалежна держава) ратифікувала і ряд міжнародних конвенцій з питань праці, і Загальну декларацію прав людини.

Україні приєдналася до **Загальної декларації прав людини**, прийнятої і проголошеної резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 року. Тим самим вона визнала, що:

- кожна людина як член суспільства має право на **соціальне забезпечення** і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави (стаття 22);
- кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та **на захист від безробіття** (стаття 23);
- кожна людина має **обов'язки перед суспільством**, у якому тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (стаття 29).

Перелічені вище принципи були покладені в основу діючої Конституції України, прийнятої в 1996 році.

Можна зробити висновок, що Декларація розглядає людину як члена суспільства, який має право на працю, вільний вибір роботи, захист від безробіття. Працездатні непрацюючі громадяни, що потребують соціальної допомоги і можуть на неї розраховувати, своєю участю у соціально-значущих (громадських) роботах тим самим сприятимуть своєму захисту від безробіття. Водночас, через виконання таких робіт на добровільній основі громадяни мають можливість реалізувати свої обов'язки перед суспільством.

Конвенції, які мають відношення до питань залучення громадян до праці:

- Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29 від 28 червня 1930 року (Міжнародна Організація Праці), ратифікована Україною 10.08.1956;
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (Рада Європи), ратифікована Законом України № 475/97-ВР 17.07.97;
- Конвенція про скасування примусової праці № 105 від 25 червня 1957 року (Міжнародна Організація Праці), ратифікована Законом України № 2021-III від 05.10.2000;
- Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122 від 9 липня 1964 року (Міжнародна Організація Праці), ратифікована Україною 19.06.1968.

⁸Закон України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 № 1906-IV.

Перелічені Конвенції є чинними, Україна із них не виходила, і тому вони вважаються складовою частиною національного законодавства. Це означає, що будь-який громадянин, права якого в контексті вимог Конвенцій, має право звернутися за захистом порушених прав до суду.

Конвенціями встановлено наступне:

1. Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29 від 28 червня 1930 року (МОП)
встановлює, що:

- термін **примусова чи обов'язкова праця** означає будь-яку роботу чи службу, що її вимагають від якої-небудь особи **під загрозою** якогось покарання і для якої ця **особа не запропонувала добровільно своїх послуг**;
- проте термін примусова чи обов'язкова праця в розумінні цієї Конвенції не включає в себе (в тому числі) «будь-яку роботу чи службу, що є частиною **звичайних громадянських обов'язків громадян повністю самоврядної країни**; це дрібні роботи общинного характеру, тобто роботи, що виконуються для прямої користі колективу членами даного колективу і які тому можуть **вважатися звичайними громадянськими обов'язками** членів колективу при умові, що саме населення або його безпосередні представники мають право висловити свою думку про доцільність цих робіт.

Влада не повинна ні примушувати, ні дозволяти примушувати до примусової чи обов'язкової праці **на користь приватних осіб**, компаній або товариств.

Однак, «власні території» можуть надати вищим місцевим властям право притягати до примусової чи обов'язкової праці у випадках, коли така праця не матиме наслідком віддалення трудящих від їх звичайного місця проживання за умови, що:

- a) служба чи робота, які повинні бути виконані, становлять прямий і важливий інтерес для колективу, який має їх виконувати;
- b) ця служба чи робота є потрібною тепер чи найближчим часом;
- c) було неможливо дістати **добровільну** робочу силу для виконання цієї служби чи роботи, незважаючи на те, що було запропоновано **зарплату** й умови праці принаймні однакові з тими, які практикуються на даній території для аналогічної служби чи роботи; і
- d) наслідком цієї роботи чи служби **не буде надто важкий тягар** для населення, беручи до уваги наявну робочу силу та її здатність виконати дану роботу.

Отже, **соціально значущі (громадські) роботи, до яких планується залучати працездатних громадян за їх згодою з метою отримання соціальної допомоги, не підпадають під визначення «примусової чи обов'язкової праці» у значенні Конвенції № 29. Вони, швидше, будуть носити характер «громадянських обов'язків громадян повністю самоврядної країни».**

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (Рада Європи)

Статтею 4 Конвенції встановлено, що забороняється рабство і примусова праця.

Ніхто не може бути присилуваний виконувати примусову чи обов'язкову працю. Термін "примусова чи обов'язкова праця" не поширюється на:

- a) будь-яку роботу, виконання якої зазвичай вимагається під час призначеного тримання в умовах позбавлення свободи або під час умовного звільнення;

- b) на будь-яку службу військового характеру або — у випадку, коли особа відмовляється від неї з мотивів особистих переконань у країнах, де така відмова визнається, — службу, яка вимагається замість обов'язкової військової служби;
- c) на будь-яку службу, що вимагається у випадку надзвичайної ситуації або стихійного лиха, яке загрожує життю чи благополуччю суспільства;
- d) на будь-яку роботу чи службу, яка є частиною звичайних громадянських обов'язків.

Можна зробити висновок, що **соціально значущі (громадські) роботи, до яких планується залучати працездатних громадян України за їх згодою з метою отримання соціальної допомоги, не підпадають під визначення «примусової чи обов'язкової праці» у значенні Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.** До них можна застосувати термін **«робота чи служба, яка є частиною звичайних громадянських обов'язків».**

3. Конвенція про скасування примусової праці № 105 від 25 червня 1957 року (МОП)

Кожен член Міжнародної організації праці, який ратифікує цю Конвенцію, зобов'язується скасувати примусову або обов'язкову працю і не вдаватися до будь-якої її форми:

- a) як засобу політичного впливу чи виховання або як засобу покарання за наявність чи за висловлювання політичних поглядів, чи ідеологічних переконань, протилежних усталеній політичній, соціальній, чи економічній системі;
- b) як метод мобілізації і використання робочої сили для потреб економічного розвитку;
- в) як засіб підтримання трудової дисципліни;
- г) як засіб покарання за участь у страйках;
- д) як захід дискримінації за ознаками расової, соціальної і національної приналежності чи віросповідання.

Так, соціально-значущі (громадські) роботи, до яких планується залучати за згодою громадян України з метою отримання соціальної допомоги, не підпадають під визначення «примусової чи обов'язкової праці» у значенні цієї Конвенції. Слід лише пам'ятати про застереження щодо «використання робочої сили для потреб економічного розвитку» як стимулу до запровадження обговорюваних видів робіт.

4. Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122 від 9 липня 1964 року (МОП) визначила головні підходи держав – учасниць Конвенції до стимулювання економічного зростання й розвитку, піднесення рівня життя, задоволення потреб у робочій силі та ліквідації безробіття і неповної зайнятості через активну політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно вибраній зайнятості. Така політика має на меті забезпечувати, щоб:

- a) була робота для всіх, хто готовий стати до роботи і шукає роботу;
- b) така робота була якомога продуктивнішою;
- c) була свобода вибору зайнятості і найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички і здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження.

Задекларована Конвенцією політика держав покликана забезпечити розвиток економіки кожної держави за активної участі працездатних громадян, включаючи тих, які втратили роботу і активно її шукають. Робиться спроба знайти розумний компроміс між правами громадян на свободу праці,

правом на соціальну допомогу та розвитком держави, яка зобов'язується ці права людині забезпечити.

3. Аналіз норм українського законодавстві щодо деяких видів робіт та соціальної допомоги

Для повного та всебічного аналізу діючого законодавства з досліджуваного питання наводимо ряд термінів, які можуть мати вплив, викликати аналогії чи створювати плутанину у їх застосуванні.

3.1. Термін «**громадські роботи**» застосовується у Кодексі України про адміністративні правопорушення⁹ як вид адміністративного стягнення за вчинення адміністративних правопорушень. Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. При цьому громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років.

3.2. «**Виправні роботи**» також є видом адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення і застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в доход держави.

3.3. «Примус» та «примусові (громадські та виправні) роботи»

Відповідно до Кримінального кодексу України¹⁰, покарання є заходом **примусу**, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого.

До видів покарання відносять також громадські та виправні роботи, які носять форму примусу. **Громадські роботи** полягають у виконанні засудженим у вільний від роботи чи навчання час **безоплатних суспільно корисних робіт**, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, особам, які досягли пенсійного віку, а також військовослужбовцям строкової служби.

Виправні роботи як вид покарання відбуваються засудженим за місцем роботи засудженого і з його заробітку провадиться примусове відрахування в доход держави. Виправні роботи не застосовуються до вагітних жінок та жінок, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, до непрацездатних, до осіб, що не досягли шістнадцяти років, та тих, що досягли пенсійного віку, а також до військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, працівників правоохоронних органів, нотаріусів, суддів, прокурорів, адвокатів, державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

3.4. «Соціальна допомога»

На даний час соціальна допомога (згідно з наведеними нижче нормативними актами) рішенням комісій може призначатись працездатним громадянам, які не працюють. Це призводить до того, що такі громадяни можуть отримувати неофіційні доходи, звертатись за призначенням соціальної допомоги і мати додатковий дохід за рахунок бюджетних коштів. Досліджується питання надання соціальної допомоги (малозабезпеченим, субсидії) за умови участі цих громадян у громадських роботах.

⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X.

¹⁰ Кримінальний кодекс України, Закон від 05.04.2001 № 2341-III.

За Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», не мають право на допомогу сім'ї з непрацюючими працездатними, якщо це не багатодітна сім'я. В такому випадку можна було б надати право на призначення соціальної допомоги цим сім'ям рішенням комісії, якби непрацюючі працездатні згодились на виконання громадських (соціально значущих) робіт.

Не менш важлива категорія (і найбільш проблематична) – безробітні, які уже не отримують виплат в центрах зайнятості, роками стоять там на обліку і в той же час отримують соціальну допомогу. Відповідно до норм законодавства з питань соціальної допомоги, вони вважаються зайнятими, але в той же час вони, як правило, отримують доходи «в конвертах». Тим самим створюється ненормальна ситуація, за якої людина фактично є працюючою, отримує доходи, але отримує і соціальну допомогу.

Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»¹¹ спрямований на реалізацію конституційних гарантій права громадян на соціальний захист – забезпечення рівня життя не нижчого від прожиткового мінімуму шляхом надання грошової допомоги найменш соціально захищеним сім'ям. Встановлені умови, за яких державна соціальна допомога не призначається, зменшується її розмір або припиняється виплата, а саме коли:

- працездатні члени малозабезпеченої сім'ї не працюють, не служать, не вчаться за денною формою навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації протягом трьох місяців, що передують місяцю звернення за призначенням державної соціальної допомоги (крім осіб, які в установленому порядку визнані безробітними та за інформацією центрів зайнятості не порушують законодавство про зайнятість щодо сприяння своєму працевлаштуванню; осіб, які доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного віку або за дітьми, які потребують догляду протягом часу, визначеного у медичному висновку лікарсько-консультативної комісії, але не більше ніж до досягнення ними шестирічного віку; осіб, які доглядають за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, а також за особами, які досягли 80-річного віку).

За наявності вказаних обставин, державна соціальна допомога може бути призначена органом праці та соціального захисту населення на підставі рішень районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій та виконавчих комітетів міських і районних у містах (у разі їх створення) рад або утворених ними комісій у разі, якщо:

- у складі сім'ї є інвалід;
- у малозабезпеченій багатодітній сім'ї виховуються троє або більше дітей віком до 18 років (якщо діти навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх, а також професійно-технічних, вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації, але не довше, ніж до досягнення ними 23 років);
- неможливість отримання будь-яких джерел для існування пов'язана з тривалою хворобою одного та/або кількох членів сім'ї.

Рішення про призначення державної соціальної допомоги у таких випадках приймається на підставі обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, яка звернулася за призначенням такої допомоги.

Призначена державна соціальна допомога може бути зменшена до 50 відсотків її розміру у разі невикористання сім'єю можливостей знаходження додаткових джерел для існування. І

¹¹ Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III.

це досить суттєва спроба держави викоринити споживацькі настрої у тих осіб, які не роблять нічого як для себе, так і для держави в цілому.

Не менш важливим є дослідження питання надання субсидій населенню на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Постановою¹² визначено умови призначення та порядок надання громадянам щомісячної адресної безготівкової субсидії для відшкодування витрат на оплату користування житлом або його утримання та комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот), а також один раз на рік субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Зокрема, субсидія не призначається, якщо:

- у житлових приміщеннях (будинках) зареєстровані працездатні громадяни працездатного віку, які не працювали і не навчалися у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I-IV рівня акредитації за денною формою навчання та не були зареєстровані у службі зайнятості населення як такі, що шукають роботу, протягом трьох місяців, що передують місяцю звернення за призначенням субсидії (крім громадян, які доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного віку; громадян, які доглядають за дітьми, що потребують догляду протягом часу, визначеного у медичному висновку лікарсько-консультативної комісії, але не більш як до досягнення ними шестирічного віку; громадян, які мають трьох і більше дітей віком до 16 років і доглядають за ними; громадян, які доглядають за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, або інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу, або особами, які досягли 80-річного віку; а також фізичних осіб, які надають соціальні послуги);

Виходячи з конкретних обставин, що склалися, на підставі рішень районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій та виконавчих органів міських і районних рад або утворених ними комісій органи праці та соціального захисту населення можуть призначати субсидії, як виняток, у разі наявності умов, зазначених у пункті 5 цієї Постанови. Рішення про призначення (відмову у призначенні) субсидії в таких випадках приймається на підставі акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї.

Порядок призначення субсидій теж (як і закон про соціальну допомогу малозабезпеченим) робить спробу прив'язати отримання певних матеріальних благ від держави до активної позиції громадянина щодо його праці.

3.5. «Право на працю». Відповідно до положень Кодексу законів про працю України¹³ право громадян України на працю включає в себе одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на **вільний вибір** професії, роду занять і роботи, право на відпочинок, право на здорові і безпечні умови праці, на об'єднання в професійні спілки та на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів) у встановленому законом порядку, на участь в управлінні підприємством, установою, організацією, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, на право звернення

¹² Постанова Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21 жовтня 1995 р. № 848.

¹³ Кодекс законів про працю України, Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII.

до суду для вирішення трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади, крім випадків, передбачених законодавством, та інші права, встановлені законодавством.

Держава гарантує **працевдатним** громадянам, які постійно проживають на території України, **вільний вибір виду діяльності** (стаття 5-1 Кодексу).

Однак якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди (стаття 8-1 Кодексу).

4. Умови, дотримання яких є необхідним у випадку застосування громадських (соціально значущих) робіт

4.1. Наявність згоди громадянина на виконання тієї чи іншої соціально-корисної роботи

Вище аналізувалася необхідність отримання згоди громадянина на ту чи іншу роботу. Ще раз наголосимо, що громадянин має право на працю, яку він **вільно обирає або на яку вільно погоджується**. Використання примусової праці **забороняється**. Згода має бути отримана у письмовій формі. Саме з цією метою варто укласти тимчасовий трудовий договір або контракт на певну роботу.

4.2. Формалізація стосунків між громадянином та працедавцем (у випадку залучення до громадських (соціально значущих) робіт при призначенні соціальної допомоги)

Необхідним є письмовий трудовий договір або контракт, в якому визначається перелік та види робіт, термін їх виконання, розмір та порядок оплати такої праці.

Вік, з якого громадяни можуть залучатися до вказаних робіт, повинен відповідати нормам трудового законодавства.

4.3. Види робіт, які можуть бути запропоновані громадянину, що звернувся за соціальною допомогою

Оскільки головний наголос ми робимо на те, що громадянин повинен дати згоду на ту чи іншу запропоновану роботу, варто зупинитися на цьому питанні. Можливим є введення терміну «підходяща робота», яка пропонується безробітному працевдатному громадянину у випадку призначення соціальної допомоги. Законом України «Про зайнятість населення»¹⁴ визначаються статус безробітних та гарантії безробітним. В тому числі, описується загальна політика щодо переліку робіт, які можна вважати «підходящими». Для громадян, які втратили роботу і дохід, підходящою вважається робота, що відповідає освіті, професії (спеціальності), кваліфікації працівника і надається в тій місцевості, де він проживає. Заробітна плата повинна відповідати рівню, який особа мала на попередній роботі, з урахуванням середнього рівня заробітної плати, що склався у відповідній галузі за минулий місяць. Враховуватися має також трудовий стаж громадянина за спеціальністю, його попередня діяльність, вік, досвід, становище на ринку праці, тривалість періоду безробіття. Вимоги до робіт, що пропонуються, можуть відрізнятися для громадян, які вперше шукають роботу і не мають професії (спеціальності); для них підходящою вважається робота, яка потребує попередньої професійної підготовки, або робота (включаючи роботу тимчасового характеру), яка не потребує професійної підготовки.

¹⁴ Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 № 803-ХІІ

Відповідно до статті 7 Закону України "Про зайнятість населення":

- для громадян, які бажають відновити трудову діяльність після перерви тривалістю понад шість місяців, підходящою вважається робота за спеціальністю, що потребує попередньої перепідготовки чи підвищення кваліфікації, а в разі неможливості її надання — інша оплачувана робота за спорідненою професією (спеціальністю);
- для громадян, які працювали не за професією (спеціальністю) понад шість місяців, підходящою вважається робота, яку вони виконували за останнім місцем роботи, а робота за основною професією (спеціальністю) може бути підходящою за умови попередньої перепідготовки чи підвищення кваліфікації з урахуванням потреб ринку праці у цій професії (спеціальності);
- у разі неможливості надати громадянину роботу за професією (спеціальністю) протягом шести місяців безробіття підходящою вважається робота, що потребує зміни професії (спеціальності) з урахуванням здібностей, здоров'я громадянина та минулого досвіду, доступних для нього видів навчання й потреб ринку праці у цій професії (спеціальності);
- при зміні громадянами професії (спеціальності) за направленням державної служби зайнятості підходящою вважається робота як за новим, так і за попереднім фахом (спеціальністю) за останнім місцем роботи.

Рішенням місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних рад може встановлюватися транспортна доступність та інші критерії підходящої роботи, які посилюють соціальний захист населення.

Варто скористатися дещо застарілими, але ще діючими Положеннями про порядок бронювання на підприємствах, в організаціях і установах робочих місць для працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту; Про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт; Про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних, виплати допомоги по безробіттю, а також умови подання матеріальної допомоги в період професійної підготовки та перепідготовки, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень щодо застосування Закону України "Про зайнятість населення" від 27 квітня 1998 р. № 578.

4.4. Порушення чинного законодавства у разі ненадання громадянину соціальної допомоги, який відмовився від участі у громадських (соціально значущих) роботах

Притягнення до відповідальності службових осіб, які відмовлять громадянину у наданні соціальної допомоги, можливо лише у випадках порушення ними норм чинного законодавства. Отже, якщо у відповідному законі та інших нормативно-правових актах на його виконання (постанові Кабінету Міністрів України, наказі центрального органу виконавчої влади з питань праці та соціальної політики) буде визначено, що працездатний громадянин не отримує соціальну допомогу, оскільки не робить ніяких спроб «прозоро» працевлаштуватися, жодної відповідальності не наступить.

Вище зазначалося, що Конституція України та норми Декларації і Конвенцій є нормами прямої дії. Це означає, що громадянин, якого службові особи будуть обмежувати щодо здійснення ним права на працю (наприклад, щодо вільного вибору роботи через неправомірне залучення до примусової праці), матиме право звернутися до суду.

Висновок: Аналіз українського законодавства щодо питань праці, соціальної та адресної грошової допомоги (субсидій), а також щодо примусової праці (громадських та виправних робіт) показує, що запровадження вимоги до участі отримувачів соціальної допомоги у громадських (соціально

значущих) роботах цілком відповідає вимогам Загальної декларації прав людини, Конвенціям з питань праці та Конституції України.

Варто лише зауважити, що з метою уникнення плутанини та приниження гідності людей, які потребують соціальної допомоги, не слід застосовувати до робіт у випадку надання соціальної допомоги термін «громадські роботи». Найбільш доцільним є термін «соціально значущі роботи».

5. Умови та порядок застосування громадських робіт відповідно до Постанов Кабінету Міністрів України

В Україні вже зроблені деякі кроки по запровадженню громадських робіт як соціально значущих.

Кабінетом Міністрів України прийнято дві постанови:

- «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт» від 10 вересня 2008 р. № **839**;
- «Про затвердження Порядку організації загальнодержавних оплачуваних громадських робіт» від 17 червня 2009 р. № **610**.

Нижче наводиться перелік ключових позицій вказаних нормативних актів:

Постанова Кабінету Міністрів України № 839

1. Оплачувані громадські роботи повинні мати суспільно корисну спрямованість, відповідати потребам певної адміністративно-територіальної одиниці та сприяти її соціальному розвитку.
2. Вони є загальнодоступними видами некваліфікованих чи кваліфікованих робіт, які організовуються з метою надання додаткової соціальної підтримки та забезпечення тимчасової зайнятості осіб, які шукають роботу.
3. Оплачувані громадські роботи організовуються для:
 - осіб, які не мають роботи;
 - зайнятих трудовою діяльністю осіб, які виявили бажання працювати у вільний від основної роботи час;
 - учнівської та студентської молоді, яка виявила бажання працювати у вільний від навчання час;
 - пенсіонерів;
 - інвалідів.
4. Особи, зареєстровані як безробітні, залучаються до оплачуваних громадських робіт на строк, що сумарно не перевищує 180 календарних днів у межах календарного року.
5. Оплачувані громадські роботи проводяться виключно на спеціально створених для цього тимчасових робочих місцях.
6. Місцеві держадміністрації, виконавчі органи місцевих рад та роботодавці незалежно від форми власності організовують оплачувані громадські роботи за участю державної служби зайнятості.
7. Оплата праці осіб, зайнятих на громадських роботах, здійснюється за фактично виконану роботу за розцінками, тарифними ставками та посадовими окладами відповідно до законодавства і не може бути меншою за розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом.

8. На осіб, зайнятих на оплачуваних громадських роботах, поширюються державні **соціальні гарантії**, передбачені законодавством про працю, про зайнятість населення та про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, іншими нормативно-правовими актами.
9. Участь в оплачуваних громадських роботах є **добровільною (за згодою громадян)**.

Постанова Кабінету Міністрів України №610

1. Передбачені оплачувані роботи, щодо яких відсутня пряма вимога щодо добровільності їх виконання громадянами.
2. До вказаних робіт залучаються тільки «безробітні», з якими укладаються договори. Однак не зрозуміло із тексту постанови, чи залучаються безробітні, які зголосилися на такі роботи в добровільному порядку, чи всі без винятку безробітні.
3. Пропонуються до виконання загальнодоступні види **некваліфікованих** робіт, а також **кваліфіковані** роботи.
4. До громадських робіт залучаються особи, зареєстровані в державній службі зайнятості **як безробітні**, за умови, що такі роботи відповідають критеріям, визначеним у статті 7 Закону України "Про зайнятість населення".
5. Оплачувані громадські роботи повинні носити характер **суспільно корисних**.
6. Оплачувані громадські роботи здійснюються на об'єктах у сфері будівництва та реконструкції (модернізації) спортивної, транспортної, медичної, туристичної і телекомунікаційної інфраструктури, у тому числі на об'єктах, пов'язаних з підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.
7. Використовуються **тимчасово** створені робочі місця.
8. **Організують** оплачувані громадські роботи місцеві держадміністрації, виконавчі органи місцевих рад та роботодавці незалежно від форми власності за участю державної служби зайнятості.
9. Організовує оплачувані громадські роботи Підприємство-виконавець.
10. Оплачувані громадські роботи організовуються на **договірній основі** – із громадянами, та між службою зайнятості і ОМС та місцевими адміністраціями терміном на один рік.
11. Встановлюється **тривалість робочого часу** - відповідно до законодавства про працю.
12. Безробітна особа, зайнята на оплачуваних громадських роботах, може **достроково розірвати трудовий договір** у разі працевлаштування на постійне місце роботи та в інших випадках, передбачених законодавством.
13. За безробітними у період участі в оплачуваних громадських роботах **зберігається виплата допомоги по безробіттю** у розмірах і в строки, встановлені законодавством.
14. Особи, які дали згоду на виконання громадських робіт, знімаються з обліку як безробітні з дня їх працевлаштування.
15. Особи, які відмовились від участі в оплачуваних громадських роботах, безперервна тривалість яких становить понад один місяць і які є другою пропозицією підходящої роботи для таких осіб, **знімаються з обліку** як безробітні.
16. **Відповідальність** за додержання законодавства про працю під час проведення оплачуваних громадських робіт покладається на роботодавця.

Обидві Постанови регламентують проведення ОПЛАЧУВАНИХ робіт, на які повинні зголоситися безробітні або працюючі громадяни.

Метою ж Аналізу є умови дослідження умов щодо проведення громадських (соціально значущих) робіт, як правило, без оплати з метою залучення працюючих безробітних громадян до праці, якщо вони звертаються за отриманням соціальної допомоги. Однак з текстів обох Постанов слід зробити висновки про те, що громадські роботи проводяться виключно за згодою громадян, із дотриманням вимог Конституції та трудового законодавства.

6. Висновки та рекомендації

Запровадження правового інституту громадських (соціально значущих) робіт можливе лише за умови збалансованого узгодження інститутів соціальної допомоги, реалізації громадянами права на працю та державної політики гарантування від безробіття (економічного розвитку). На рівні закону та ПКМ про субсидії в Україні вже зроблено певні кроки по залежності надання соціальної допомоги від позиції громадянина щодо працевлаштування. Громадянин має право на соціальний захист, він же має право на працю. Держава має обов'язок забезпечити право на працю та право на соціальну допомогу. Тому у держави залишається право встановлювати умови, за яких громадянин може здійснювати або право на працю, або право на соціальну допомогу, або і перше і друге одночасно. Це не суперечить міжнародним трудовим конвенціям та Засадам прав та свобод людини. Держава забезпечує реалізацію права на працю шляхом боротьби із безробіттям, розвитком ринку праці.

1. Запровадження так званих соціально значущих (громадських) робіт при наданні соціальної допомоги працездатним громадянам не суперечить нормам та положенням міжнародних документів, які Україна визнала як частину національного законодавства.
2. Участь у громадських (чи соціально значущих) роботах при наданні соціальної допомоги непрацюючим працездатним та безробітним не є примусовою працею.
3. Запровадження вказаних робіт не суперечить діючому законодавству України.
4. Запровадження потребує внесення змін та доповнень до деяких діючих законів щодо визначення термінів, встановлення механізмів та процедур.

Зокрема, внести зміни в закони:

- а/ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям
- б/ Про зайнятість населення.

Механізми, умови та процедури призначення соціальної допомоги за умови участі у громадських (соціально значущих) безоплатних роботах непрацюючим працездатним та безробітним громадянам необхідно регламентувати окремою Постановою Кабінету Міністрів України.

5. Варто застосовувати термін громадські (соціально значущі) роботи з метою уникнення плутанини із «громадськими» в контексті Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України. При цьому безробітні працездатні громадяни не будуть поставлені в один ряд із правопорушниками.
6. При цьому під громадськими (соціально значущими) роботами варто визначити в нормативному акті такі роботи, які виконуються безоплатно, з метою отримання соціальної допомоги.
7. Варто використати інститути державного або комунального замовлення з метою залучення осіб до соціально значущих робіт.

Ставлення отримувачів допомоги до громадських робіт: результати міні-опитування

У липні-серпні 2010 року в рамках пілотних проектів соціальної допомоги проведено міні-опитування серед отримувачів соціальної допомоги у семи регіонах України. Частина питань міні-опитування стосувалася участі у громадських роботах, оцінки досвіду такої участі та бажання/небажання брати участь у громадських роботах за відсутності постійної роботи. Загалом на питання про громадські роботи відповіли 387 респондентів працездатного віку.

Відповідно до результатів міні-обстеження, 26% респондентів працездатного віку брали участь у громадських роботах раніше, 64% – не брали, і 9% не змогли надати відповідь. У осіб, які раніше брали участь у громадських роботах, позитивне ставлення до робіт переважає над негативним (66% та 10% відповідно, 24% не змогли надати відповіді).

Серед причин позитивного ставлення домінують питання підтримання благоустрою, чистоти, порядку (57% респондентів, які схвально ставляться до громадських робіт). Серед інших мотивів представлені також задоволення від відчуття власної корисності для суспільства (22%), задоволення від спілкування, колективної праці (18%), можливість (додаткового) заробітку (13%) та виховання культури поведінки (3%). Не змогли відмовити на прохання взяти участь у громадських роботах 3% респондентів, що позитивно ставляться до робіт¹⁵.

Негативне ставлення до робіт респонденти пояснюють низькою оплатою праці та неprestижним характером робіт.

Таблиця 1. Розподіл респондентів за відповідями на питання щодо громадських робіт

Питання	Відповіді			Загалом
	Так (позитивно)	Ні (негативно)	Не знаю / не можу відповісти	
1. Чи брали Ви коли-небудь участь у громадських роботах?	26%	64%	9%	100%
2. Як Ви оцінюєте досвід участі у громадських роботах?	66%	10%	25%	100%
3. Чи погодилися б Ви особисто на участь у громадських роботах, якби не мали роботи?	47%	27%	26%	100%
4. Чи погодилися б Ви на участь у громадських роботах, якби не мали роботи, і це було умовою отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям?	62%	20%	19%	100%

¹⁵ Сума величин, поданих у цьому абзаці, перевищує 100% з огляду на те, що деякі респонденти надали кілька пояснень.

Лише 47% респондентів згодні б на участь у ГР, якби не мали роботи, тоді як 27% – не згодні б. Решта 26% не змогли відповісти на питання.

У разі, якби участь у громадських роботах була умовою отримання ДСД непрацюючими працездатними особами, 62% учасники опитування погодилися б на участь у роботах, 20% – відмовилися б, а решта 18% – не змогли надати відповіді.

Такі результати можуть служити добрим підґрунтям для впровадження механізму громадських робіт для цільових категорій населення. Загалом схвальне ставлення учасників ГР до цих робіт дозволяє припустити, що нововведення не зазнає істотного спротиву з боку осіб, на яких поширюватиметься.

Сценарії надання соціальної допомоги з урахуванням участі працездатних незайнятих отримувачів допомоги у громадських роботах

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
1.	Мета запровадження змін	Підвищення адресності надання соціальної допомоги, стимулювання отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці та виключення з системи соціальної допомоги осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки, які декларують себе безробітними/незайнятими				
2.	Суть механізму	Усім працездатним незайнятим ¹⁶ особам, які звертаються за державною соціальною допомогою малозабезпеченим сім'ям (ДСД), пропонується взяти участь у соціально значущих роботах (СЗР).	Усім працездатним незайнятим особам, які звертаються за державною соціальною допомогою малозабезпеченим сім'ям (ДСД), пропонується взяти участь у соціально значущих роботах (СЗР).	Всі види допомоги, що надаються з урахуванням доходу – ДСД, субсидії, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога на дітей одиноким матерям, – призначаються працездатним незайнятим особам	Працездатним незайнятим особам під час звернення за ДСД пропонується підвищити свої доходи шляхом участі у оплачуваних ГР. У разі відмови від участі у ГР допомога може надаватися комісіями	Всі види допомоги, що надаються з урахуванням доходу – ДСД, субсидії, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога на дітей одиноким матерям, – призначаються працездатним незайнятим особам

¹⁶ Під незайнятими особами в рамках цього документу маються на увазі особи, перелічені у п. 3 таблиці.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		У разі згоди на участь у СЗР, допомога надається виходячи зі збільшеного рівня забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ) для працездатної особи. У разі відмови від участі у СЗР, допомога надається на чинних засадах, однак при повторному зверненні її розмір зменшується. Наявність СЗР та згода на участь у них дає право звертатися за	У разі відмови право на допомогу зберігається, вона надається на загальних засадах, однак у наступному періоді розмір допомоги зменшується. Наявність СЗР та згода на участь у них дає право звертатися за допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у	лише за згоди таких осіб на участь у СЗР. Якщо такі особи відмовляються від участі у СЗР, допомога не надається (у випадку допомоги сім'ям з дітьми – надається у мінімальному розмірі). Наявність СЗР та згода на участь у них дає змогу звертатися за допомогою тим непрацюючим	відповідно до законодавства, однак при повторному зверненні її розмір зменшується. Наявність ГР та згода на участь у них дає змогу звертатися за допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості. Обсяг участі у ГР	лише за згоди таких осіб на участь у ГР. Якщо такі особи відмовляються від участі у ГР, допомога не надається (у випадку допомоги сім'ям з дітьми – надається у мінімальному розмірі). Наявність ГР та згода на участь у них дає змогу звертатися за допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не

		Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги	Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги
		допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості (ЦЗ). Обсяг участі у СЗР – фіксований, 40 годин на місяць.	центрі зайнятості. Обсяг участі у СЗР для осіб, які включаються в систему – фіксований, 40 годин на місяць. Для решти заявників обсяг участі у СЗР може бути або таким само, або визначатися комісією з урахуванням очікуваного розміру допомоги, кваліфікації заявника та потреб громади.	особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості. Обсяг участі у СЗР для конкретного заявника визначається комісією з урахуванням очікуваного розміру допомоги, кваліфікації заявника та потреб громади. Законодавство визначає максимальний розмір участі у СЗР	для осіб, які включаються в систему – фіксований, 40 годин на місяць. Для решти заявників обсяг участі у ГР може бути або таким само, або визначатися комісією індивідуально (в цих межах). За бажання заявника і наявності таких можливостей обсяг участі у ГР може бути більшим.	мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості. Обсяг участі у ГР – фіксований, 40 годин на місяць. За бажання заявника і наявності таких можливостей може бути більшим.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
				(не більше 80 годин на місяць).		
3.	Групи осіб, на яких поширюється дія механізму	- Працевдатні особи, які не працюють/не навчаються та не зареєстровані у центрі зайнятості - Безробітні, які перебувають на обліку у центрі зайнятості, але не отримують допомогу з безробіття - Працюючі працевдатні, чий дохід (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) не досягає рівня мінімальної зарплати				
4.	Види допомоги, для яких можливе застосування механізму	ДСД	ДСД	- ДСД; - субсидія (ЖКП+СГТП); - допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; - допомога на дітей одиноким матерям.	ДСД	- ДСД; - субсидія (ЖКП+СГТП); - допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; - допомога на дітей одиноким матерям.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
5.	Розмір допомоги	У разі відмови від участі у СЗР – визначається на основі чинного законодавства. У разі участі у СЗР – визначається зі збільшеного РЗПМ для працездатної особи (50% від прожиткового мінімуму для працездатної особи). Для зайнятих працездатних отримувачів ДСД розмір допомоги також обраховується	Визначається на основі чинного законодавства	Визначається на основі чинного законодавства	Визначається на основі чинного законодавства	Визначається на основі чинного законодавства

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		виходячи зі збільшеного РЗПМ, щоб не ставити їх у нерівні умови порівняно з учасниками СЗР.				
6.	Особливості повторного звернення за допомогою, врахування оплати за участь у ГР у доходах при повторному зверненні	Відмова від участі у СЗР може слугувати як підстава до зменшення розміру допомоги при повторному зверненні, оскільки сім'я не використала можливості отримання додаткового доходу.	У разі неучасті у СЗР в поточному періоді отримання допомоги розмір допомоги при повторному зверненні зменшується відповідно до законодавства (необхідне законодавче затвердження цього положення)	Повторне звернення за допомогою не відрізняється від первинного	Відмова від участі у оплачуваних ГР може слугувати як підстава до зменшення розміру допомоги при повторному зверненні, оскільки сім'я не використала можливості отримання додаткового доходу. Оплата участі у ГР	Повторне звернення за допомогою не відрізняється від первинного. Оплата участі у ГР не враховується у доходи при повторному зверненні за допомогою або враховується лише частина цих доходів

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
					не враховується у доходи при повторному зверненні за допомогою або враховується лише частина цих доходів (70-80%).	(70-80%).
7.	Механізм реалізації	Обсяг участі у СЗР є фіксованим. УПСЗН формують перелік осіб, які мають бути залучені до СЗР, після чого подають його до місцевих органів влади. Місцеві органи влади здійснюють	Обсяг участі у СЗР є фіксованим або визначається комісією індивідуально виходячи з потреб громади та розміру допомоги, наданої заявникові. УПСЗН формують перелік осіб, які мають бути залучені	Обсяг участі у СЗР визначається комісією виходячи з потреб громади та розміру допомоги, наданої заявникові. УПСЗН формують перелік осіб, які мають бути залучені до СЗР, після чого подають його до місцевих органів	Організацію ГР та контроль за участю в них отримувачів СД здійснюють центри зайнятості та/або місцеві органи влади. УПСЗН формують перелік осіб, які мають бути залучені до ГР, після чого подають його до	Організацію ГР та контроль за участю в них отримувачів СД здійснюють центри зайнятості та/або місцеві органи влади. УПСЗН формують перелік осіб, які мають бути залучені до ГР, після чого подають його до

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		організацію СЗР та контроль за участю в них отримувачів СД.	до СЗР, після чого подають його до місцевих органів влади. Місцеві органи влади здійснюють організацію СЗР та контроль за участю в них отримувачів СД.	влади. Місцеві органи влади здійснюють організацію СЗР та контроль за участю в них отримувачів СД.	центрів зайнятості та/або місцевих органів влади. Оплата участі у ГР здійснюється відповідно до чинного законодавства.	центрів зайнятості та/або місцевих органів влади. Оплата участі у ГР здійснюється відповідно до чинного законодавства.
	Наслідки впровадження					
8.	Групи населення, які набудуть право на допомогу	Сім'ї з непрацюючими працездатними, які зараз не мають права звертатися за ДСД через комісії, у	Сім'ї з непрацюючими працездатними, які зараз не мають права звертатися за ДСД через комісії, у разі участі у ГР (СЗР)			

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		разі участі у СЗР Малозабезпечені сім'ї з зайнятими працездатними, що мають вищий рівень доходу порівняно з нинішніми отримувачами ДСД, внаслідок застосування до них збільшеного РЗПМ				
9.	Групи населення, які втратять право на допомогу	Немає	Немає	- Сім'ї осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки - Інші сім'ї, працездатні незайняті члени яких відмовляться	Немає	- Сім'ї осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки - Інші сім'ї, працездатні незайняті члени яких відмовляться

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
				від участі у ГР		від участі у ГР
10.	Кількість отримувачів соціальної допомоги	- Зростає за рахунок тих малозабезпечених, які зараз не мають права звертатися за допомогою через комісії, а за згоди на участь у СЗР матимуть. - Зростає за рахунок сімей із зайнятими працездатними, що мають більші доходи порівняно з нинішніми отримувачами допомоги, через застосування до них	Зростає за рахунок тих малозабезпечених, які зараз не мають права на допомогу, а за згоди на участь у СЗР матимуть. Максимальний приріст отримувачів ДСД – 15% за умови, що всі малозабезпечені непрацюючі, які зараз не можуть звертатися по допомогу через комісії, погодяться на участь у роботах, і всіх їх можна буде	- Зростає за рахунок тих малозабезпечених, які зараз не мають права на допомогу, а за згоди на участь у СЗР матимуть - Скорочується за рахунок виключення з системи осіб, зайнятих у неформальному секторі Чисельність отримувачів ДСД зменшується на 7%	Зростає за рахунок тих малозабезпечених, які зараз не мають права на допомогу, а за згоди на участь у ГР матимуть Максимальний приріст отримувачів ДСД – 15% за умови, що всі малозабезпечені непрацюючі, які зараз не можуть звертатися по допомогу через комісії, погодяться на участь у	- Зростає за рахунок тих малозабезпечених, які зараз не мають права на допомогу, а за згоди на участь у ГР матимуть - Скорочується за рахунок виключення з системи осіб, зайнятих у неформальному секторі Чисельність отримувачів ДСД зменшується на 7%

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		вищого РЗПМ Сумарне збільшення кількості отримувачів – 73%.	забезпечити роботами		роботах, і всіх їх можна буде забезпечити роботами	
11.	Зміни в обсягах видатків на соціальну допомогу	Видатки на надання ДСД зростуть більш як удвічі (найбільше порівняно з іншими сценаріями) внаслідок розширення числа її отримувачів та збільшення розміру допомоги для учасників СЗР та зайнятих працевдатних.	Видатки на надання ДСД зростуть на 13% внаслідок розширення числа її отримувачів за умови реалізації припущень, описаних у п. 10. Фактичне зростання може виявитися меншим і залежатиме від спроможності місцевої влади організувати СЗР.	З одного боку, частина заявників, які зайняті у неформальному секторі економіки, не погодяться на участь у СЗР, що сприятиме зменшенню числа заявників та видатків на допомоги.	Видатки на надання ДСД зростуть на 13% внаслідок розширення числа її отримувачів за умови реалізації припущень, описаних у п. 10. Фактичне зростання може виявитися меншим і залежатиме від наявності ГР.	З одного боку, частина заявників, які зайняті у неформальному секторі економіки, не погодяться на участь у ГР, що сприятиме зменшенню числа заявників та видатків на допомоги.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
				З другого боку, збільшиться кількість сімей, які зможуть претендувати на ДСД та субсидії, що підштовхуватиме видатки на допомоги у бік збільшення. Сумарний ефект у випадку ДСД буде від'ємним – витрати на допомогу скоротяться на 6%.		З другого боку, збільшиться кількість сімей, які зможуть претендувати на ДСД та субсидії, що підштовхуватиме видатки на допомоги у бік збільшення. Сумарний ефект у випадку ДСД буде від'ємним – витрати на допомогу скоротяться на 6%.
12.	Вплив сценарію на детінізацію	Відсутній або вкрай обмежений. Проявлятиметься передусім у зменшенні розміру	Відсутній або вкрай обмежений. Проявлятиметься передусім у зменшенні розміру	З системи виключатимуться сім'ї з працевдатними особами, які	Відсутній або вкрай обмежений. Проявлятиметься передусім у зменшенні розміру	З системи виключатимуться сім'ї з працевдатними особами, які

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		допомоги при повторному зверненні особам, які відмовилися від участі у СЗР. З іншого боку, адресність може зменшитися, оскільки зі збільшенням РЗПМ для зайнятих можуть збільшитися стимули до шахрайства.	допомоги при повторному зверненні особам, які відмовилися від участі у СЗР (можна припустити, що це передусім будуть неформально зайняті особи).	працюють без оформлення трудових відносин	допомоги при повторному зверненні особам, які відмовилися від участі у ГР (можна припустити, що це передусім будуть неформально зайняті особи).	працюють без оформлення трудових відносин
13.	Ризики запровадження механізму					
14.	Вимагатиме часу та доволі складної й	Так	Так	Так	Так (обмежено у разі відсутності	Так (обмежено у разі відсутності

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
	злагодженої співпраці місцевих органів влади та соцзахисту для організації громадських робіт				пропозицій ГР)	пропозицій ГР)
15.	Може призводити до нерівного доступу до допомоги в різних регіонах	Створення рівних умов доступу до соціальної допомоги залежатиме від спроможності місцевої влади організувати СЗР. Оскільки участь у СЗР не оплачується, імовірність того, що такі роботи будуть організовані, є вищою порівняно з варіантами оплачуваних робіт	Створення рівних умов доступу до соціальної допомоги залежатиме від спроможності місцевої влади організувати СЗР. Оскільки участь у СЗР не оплачується, імовірність того, що такі роботи будуть організовані, є вищою порівняно з варіантами оплачуваних робіт	Створення рівних умов доступу до соціальної допомоги залежатиме від спроможності місцевої влади організувати СЗР. Оскільки участь у СЗР не оплачується, імовірність того, що такі роботи будуть організовані, є вищою порівняно з варіантами оплачуваних робіт	Оскільки доступ до допомоги тих малозабезпечених, хто зараз не має на неї права, залежатиме від наявності ГР, він може суттєво різнитися за регіонами (в депресивних регіонах вочевидь буде гіршим)	Оскільки доступ до допомоги тих малозабезпечених, хто зараз не має на неї права, залежатиме від наявності ГР, він може суттєво різнитися за регіонами (в депресивних регіонах вочевидь буде гіршим)

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
16.	Може бути несправедливим стосовно зайнятих отримувачів допомоги	Ні (так – у разі, якщо зайнятим допомога назначатиметься виходячи з чинного РЗПМ)	Ні	Ні	Так, якщо доходи від участі у ГР не враховуються або враховуються частково	Так, якщо доходи від участі у ГР не враховуються або враховуються частково
17.	Збільшить навантаження на місцеві органи влади	Може вимагати залучення додаткових працівників для організації робіт				
18.	Механізм може розглядатися в контексті примусової праці	Ні	Ні	Запровадження участі працездатних незайнятих отримувачів соціальної допомоги у СЗР можливе лише за умови надання ними згоди на роботи. Під	Ні	Запровадження участі працездатних незайнятих отримувачів соціальної допомоги у громадських роботах можлива лише за умови надання ними згоди

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
				згодою на роботи слід вважати згоду на ту чи іншу конкретну роботу. Умови праці повинні відповідати вимогам трудового законодавства. Праця має бути оплачуваною. Мова йтиме про форму оплати в розумінні ширшому, ніж це передбачено трудовим законодавством. Варто ввести новий термін, наприклад - «відплатна праця», під яким розуміти отримання		на роботи. Під згодою на роботи слід вважати згоду на ту чи іншу конкретну роботу. Умови праці повинні відповідати вимогам трудового законодавства.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
				соціальної допомоги у грошовій формі за умови надання згоди та участі у громадських (суспільно значущих) роботах.		
	Соціальний ефект від запровадження механізму					
19.	Створення нових робочих місць	Так	Так	Так	Так	Так
20.	Можливість отримання додаткового доходу отримувачами соціальної допомоги	Так (збільшений розмір допомоги)	Ні	Ні	Так (оплата участі у ГР)	Так (оплата участі у ГР)

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
21.	Соціальна адаптація тривало незайнятих осіб	Так	Так	Так	Так	Так
22.	Вирішення певних проблем громади	Так	Так	Так	Так	Так
23.	Ставлення населення	Запровадження механізму буде позитивно сприйняте населенням, оскільки він розширюватиме, а не звужуватиме можливості отримати соціальну підтримку від держави	Запровадження механізму буде позитивно сприйняте населенням, оскільки він розширюватиме, а не звужуватиме можливості отримати соціальну підтримку від держави	Особи, які отримають право на допомогу за згоди на участь у СЗР, позитивно ставитимуться до змін. Водночас реакція інших осіб, яких торкнуться зміни, зокрема зареєстрованих безробітних, буде негативною.	Запровадження механізму буде позитивно сприйняте населенням, оскільки він розширюватиме, а не звужуватиме можливості отримати соціальну підтримку, та дозволить отримати додатковий	Особи, які отримають право на допомогу за згоди на участь у ГР, позитивно ставитимуться до змін. Водночас реакція інших осіб, яких торкнуться зміни, зокрема зареєстрованих безробітних, буде негативною.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
				Запровадження механізму може бути підтримане громадою в цілому за умов проведення інформаційної кампанії, спрямованої на роз'яснення та поширення переваг підвищення адресності надання допомоги, зменшення шахрайства.	заробіток.	Запровадження механізму може бути підтримане громадою в цілому за умов проведення інформаційної кампанії, спрямованої на роз'яснення та поширення переваг підвищення адресності надання допомоги, зменшення шахрайства.
24.	Приклади застосування аналогічних механізмів у світі	Чехія Як і в Україні, допомога на випадок матеріальної скрути	Аналоги не відомі	Румунія Працездатні незайняті члени домогосподарства, що отримує	Україна (без прив'язки громадських робіт до соціальної допомоги)	Болгарія Відповідно до закону Болгарії про соціальну допомогу (Закон за социално

		Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги	Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги
		у Чехії розраховується як різниця між гарантованим мінімумом (ГМ) для сім'ї та її доходом. ГМ для сім'ї розраховується як сума ГМ її членів. При визначенні розміру доходу для призначення допомоги враховується лише 70% доходів від зайнятості та 80% доходів при захворюваннях та безробітті. Це дозволяє отримувати більші		соціальну допомогу, повинні брати участь у безоплатних роботах на користь громади (1 тиждень на місяць, інше джерело – 72 години на місяць). Для особи, що відмовляється від участі у ГР, допомога не виплачується, тимчасом як для решти членів домогосподарства – виплачується. Окрім того, СД збільшується на 15%, якщо		подпомагане), працездатні безробітні особи мають право на соціальну допомогу у разі, якщо вони перебувають на обліку в центрі зайнятості не менш як 9 місяців і за цей період не відмовилися від запропонованої роботи чи навчання, а також за умови їх залучення до навчальних програм чи програм тимчасової зайнятості (або до організованих

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		розміри допомоги тим, хто працює або є шукачем роботи. Для визначення розміру соціальної допомоги у Чехії використовуються два поняття – прожитковий мінімум (ПМ) та мінімум для існування (МІ). ПМ передбачає можливість забезпечити харчування та інші базові потреби людини і становить 3126 чеських крон (172 дол. США) для одинаків та 2880		принаймні один із членів домогосподарства зайнятий. Албанія Соціальна допомога надається за умови участі працездатних незайнятих її отримувачів у неоплачуваних ГР не менш як один день на тиждень. Відмова від участі слугує підставою для припинення виплат допомоги.		місцевою адміністрацією громадських робіт щонайменше 5 днів на місяць). Прагнення у будь-який спосіб залучити безробітних до трудової діяльності наражається на жорстку критику внаслідок низької якості робочих місць, що створюються, і як наслідок, низької можливості здобуття нових навичок чи підвищення

		Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги	Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги
		чеських крон (158,5 дол. США) для першої дорослої особи в сім'ї (для інших членів сім'ї ПМ менший). МІ дозволяє забезпечити харчування та 40% інших базових потреб людини. МІ на 35% менший за ПМ для одинокої особи та на 30% за ПМ для першої дорослої особи в сім'ї і дорівнює 2020 чеських крон (111 дол. США). Працездатні безробітні особи, які				кваліфікації. Серед інших недоліків програми також низький рівень оплати праці за участь у ній, що часто не відповідає складності роботи та відповідальності особи. У низці випадків це призводить до неякісного надання послуг.

		<i>Сценарій 1 – Неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 2 – Неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 3 – Неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 4 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги</i>	<i>Сценарій 5 – Оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги</i>
		отримують допомогу на випадок матеріальної скрути понад півроку, можуть розраховувати лише на МІ. У разі, якщо вони беруть участь у громадських роботах не менш як 20 годин на місяць, вони можуть претендувати на ПМ, а якщо обсяг їх участі перевищує 30 годин на місяць, то розмір допомоги збільшується на половину різниці між ПМ та МІ.				

Характеристика отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям

Відповідно до бази даних обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД-2008), 2008 року в Україні допомогу малозабезпеченим сім'ям (ДСД) отримували 196,6 тис. домогосподарств (сімей у складі цих домогосподарств). За адміністративними даними Мінпраці, ДСД 2008 року призначено у 401,8 тис. випадках звернень за допомогою. Оскільки одна й та ж сама сім'я може звертатися по допомогу двічі упродовж року, мінімальна кількість сімей, які отримували ДСД 2008 року, обчислена на основі даних Мінпраці, становить 200,9 тис., що близько до показника ОУЖД.

Понад дві третини отримувачів мешкають у селах, решта – у містах. Найменша частка отримувачів ДСД мешкає у великих містах з огляду на те, що доходи там найвищі.

Третина отримувачів допомоги – це сім'ї з кількасімейних домогосподарств. Лише 1,8% усіх отримувачів – одинокопроживаючі особи, які при цьому за розміром свого доходу не повинні були б отримувати ДСД.

Таблиця 2. Отримувачі допомоги малозабезпеченим сім'ям

	К-ть ДГ-отримувачів допомоги	Частка отримувачів
Загалом отримувачів ДСД	196 598	100,0%
<i>у т.ч. які проживають:</i>		
у великих містах	27 106	13,8%
у малих містах	33 979	17,3%
у селах	13 5513	68,9%
Отримувачів ДСД, що входять до кількасімейного домогосподарства	65 174	33,2%
Одинокопроживаючих отримувачів ДСД	3 544	1,8%
Домогосподарств з дітьми	185 263	94,2%
<i>у т.ч.:</i>		100,0%
з однією дитиною	56 879	30,7
з двома дітьми	64 773	35,0
з трьома дітьми	39 833	21,5
з чотирма дітьми	14 669	7,9

	К-ть ДГ-отримувачів допомоги	Частка отримувачів
з п'ятьма та більше дітьми	9 109	4,9
Домогосподарств без дітей	11 335	5,8%
Домогосподарств, до складу яких входять тимчасово непрацюючі особи працездатного віку	85 204	43,3%
у тому числі:		
з одним незайнятим	72 584	36,9%
з двома незайнятими	12 620	6,4%
з незайнятими, які не отримують допомогу по безробіттю	64 994	33,1%
з незайнятими, які отримують допомогу по безробіттю	24 743	12,6%
з незайнятими, які не отримують та отримують допомогу по безробіттю	4 533	2,3%

Джерело: ОУЖД-2008.

94% отримувачів ДСД – домогосподарства (сім'ї) з дітьми, тоді як 6% сімей отримувачів не мають у своєму складі дітей. Серед сімей з дітьми найбільше отримувачів – 35% – мають двоє дітей, 34% – це багатодітні сім'ї, 31% отримувачів мають одну дитину. Слід зазначити, що внаслідок запровадження обмежень на право звертатися по допомогу через комісію 2009 року співвідношення кількості сімей з дітьми вочевидь змінилося на користь багатодітних.

Понад 43% домогосподарств-отримувачів ДСД мають у своєму складі тимчасово непрацюючих осіб. До третини домогосподарств-отримувачів допомоги входять непрацюючі особи, які не отримують допомогу по безробіттю, - вони або не зареєстровані у центрі зайнятості (так звані непрацюючі працездатні), або перебувають на обліку у центрі зайнятості понад термін, протягом якого виплачується допомога. 12,6% домогосподарств-отримувачів ДСД мають у своєму складі непрацюючих осіб, які отримують допомогу по безробіттю.

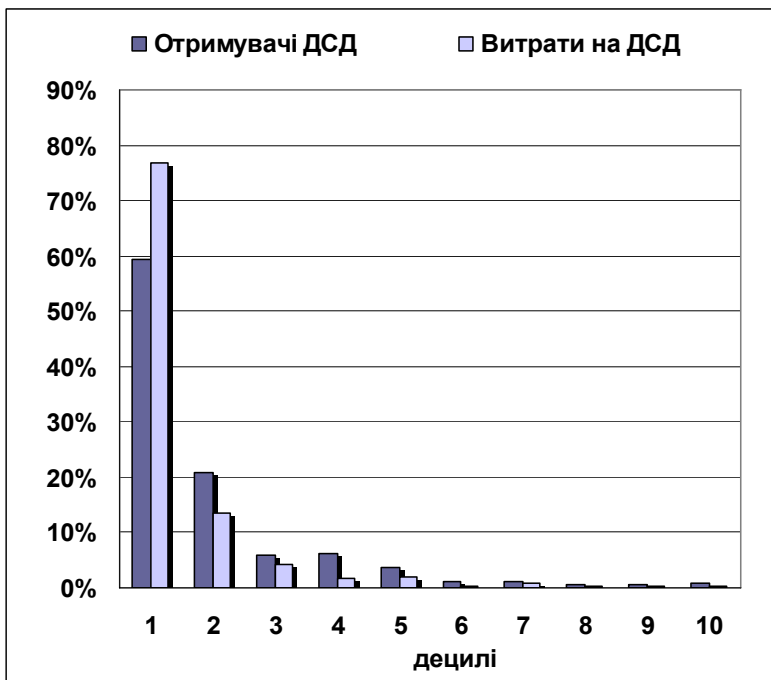
Рівень адресності ДСД є дуже високим: 80% отримувачів допомоги належать до першого-другого децилів за розміром сукупного доходу за винятком ДСД, при цьому в ці децилі надходить 90% коштів допомоги.

Таблиця 3. Розподіл допомоги малозабезпеченим сім'ям за децилями (децилі сформовано за розміром сукупного доходу на особу на місяць без урахування допомоги малозабезпеченим сім'ям)

Дециль	К-ть отримувачів, тис. сімей	% загальної кількості	Видатки на допомогу, млн. грн.	% видатків на допомогу	Середній розмір допомоги на ДГ на рік	Доходні межі децилів, грн.	Середній розмір доходу в децилі, грн.
1	116,7	59,4%	485,6	76,8%	4 160,7	49-580	462
2	40,8	20,8%	85,4	13,5%	2 089,5	581-697	643
3	11,5	5,8%	25,9	4,1%	2 256,2	697-792	747
4	12,1	6,2%	10,7	1,7%	881,0	792-881	837
5	7,3	3,7%	13,1	2,1%	1 788,3	881-976	928
6	2,2	1,1%	1,4	0,2%	640,7	976-1 086	1 027
7	2,5	1,3%	5,8	0,9%	2 328,0	1 087-1 233	1 158
8	1,1	0,6%	0,9	0,1%	850,0	1 234-1 429	1 325
9	0,9	0,5%	1,7	0,3%	1 920,0	1 429-1 807	1 592
10	1,4	0,7%	1,8	0,3%	1 290,8	1 807-36 429	2 565
Загалом	196,6	100,0%	632,3	100,0%	3 216,3	49-36 429	1 128

Водночас, охоплення допомогою домогосподарств з найбільш бідніших децилів є доволі низьким (графік 1). У першому децилі ДСД отримують 6,8% домогосподарств, у другому – 2,3%. Усього допомогу, за даними ОУЖД, отримують 1,1% домогосподарств.

Графік 1. Частка домогосподарств у кожному децилі, охоплених допомогою малозабезпеченим сім'ям, та видатки на допомогу, що надходять до кожного дециля, %



Джерело: ОУЖД-2008.

За даними Мінпраці, 2008 року комісії призначили допомогу малозабезпеченим сім'ям (ДСД) у 70,5 тис. випадках звернень за допомогою сімей, до складу яких входять непрацюючі працездатні (таблиця 3). Оскільки допомога надається на піврічний період, одна й та ж сім'я може звернутися за допомогою двічі протягом року. Тому мінімальна кількість сімей, які отримували ДСД 2008 року і мали у своєму складі непрацюючих працездатних, становить **35,3 тис.**, або 17,5% усіх отримувачів допомоги (фактична кількість таких сімей буде більшою, оскільки можна припустити, що частина сімей отримували допомогу лише раз упродовж року).

2009 року коло сімей, які можуть звертатися за допомогою малозабезпеченим сім'ям через комісії, було звужено. Право на звернення за ДСД через комісію зберегли лише ті сім'ї, у складі яких є інвалід, троє або більше дітей віком до 18 років (до 23 років, якщо діти навчаються) або коли неможливість отримання доходу пов'язана з тривалою хворобою одного чи кількох членів сім'ї. Запровадження такого обмеження призвело до майже двократного зниження кількості сімей, яким призначено ДСД комісіями 2009 року. При цьому кількість випадків, у яких допомогу призначено сім'ям з непрацюючими працездатними, скоротилася удвічі – до 35,3 тис. (таблиця 3). Відповідно, мінімальна кількість сімей, які отримували ДСД і мали у своєму складі непрацюючих працездатних, скоротилася до **17,6 тис.** Запровадження участі у громадських/соціально значущих роботах дозволить сім'ям, що втратили право на звернення по допомогу через комісію, знову отримати це право за участі у роботах.

Таблиця 4. Чисельність звернень за допомогою і призначень допомоги малозабезпеченим сім'ям, тис. справ, якщо не вказано іншого

	2008	2009	Зміна, тис. справ	2009 до 2008, %
Звернулися по допомогу	450,0	305,8	-144,2	68,0%
Призначено допомогу	401,8	252,7	-149,1	62,9%
Призначено допомогу комісіями	134,0	70,6	-63,4	52,7%
<i>у т.ч. сім'ям, до складу яких входять непрацюючі працездатні</i>	<i>70,5</i>	<i>35,3</i>	<i>-35,2</i>	<i>50,1%</i>
<i>% у загальній кількості призначень</i>	<i>17,5%</i>	<i>14,0%</i>	—	—
Відмовлено в призначенні допомоги	48,2	53,1	4,9	110,2%
у т.ч. комісіями	23,1	9,9	-13,2	42,8%
Середньомісячна кількість отримувачів ДСД	161,6	106,6	-55,0	66,0%

Джерело: Адміністративні дані Мінпраці.

Оцінка впливу запровадження громадських (соціально значущих) робіт для отримувачів соціальної допомоги

Опис розрахунків та ключові припущення

Усі розрахунки здійснено на основі адміністративних даних Мінпраці 2008–2009 років та бази даних ОУЖД 2008 року. З огляду на недостатній для аналізу обсяг даних щодо субсидій та допомоги сім'ям з дітьми, які надаються з урахуванням доходу (допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога на дітей одиноким матерям), розрахунки впливу запровадження змін за сценаріями здійснено тільки для отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Як базу порівняння для оцінки впливу запровадження змін взято показники надання допомоги 2009 року, що містяться у адміністративних даних Мінпраці. Виокремлення цільових категорій отримувачів допомоги здійснено на основі комбінації даних Мінпраці та ОУЖД за 2008 рік та низки припущень. Така комбінація є можливою і виправданою, оскільки кількість отримувачів ДСД в ОУЖД порівнянна з показниками, представленими у адміністративних даних Мінпраці.

Для 2008–2009 років відомі лише показники загальної чисельності отримувачів ДСД та сімей з непрацюючими працездатними, які отримують допомогу через комісії (адміністративні дані Мінпраці). Чисельність сімей, до складу яких входять незайняті особи працездатного віку, розраховувалася на основі даних ОУЖД 2008 року, а для 2009 року апроксимувалася на основі зміни загальної кількості отримувачів допомоги 2009 року.

Для обчислення витрат на допомогу за категоріями сімей-отримувачів допомоги, які мають у своєму складі безробітних або непрацюючих працездатних, використано розрахунки та співвідношення середнього розміру допомоги, отримані на основі ОУЖД-2008 року.

Розрахунки за сценаріями ми базували на таких припущеннях:

Припущення 1. Усі непрацюючі працездатні особи, які входять до складу малозабезпечених сімей, що зараз не мають права звертатися по допомогу через комісію, погодяться на участь у громадських/соціально значущих роботах, щоб отримати допомогу. Таким чином, у сценаріях, де участь у роботах є умовою отримання допомоги, буде показано максимальний приріст отримувачів допомоги, без урахування тих сімей, що можуть відмовитися від участі у роботах з інших причин, аніж неформальна зайнятість.

Припущення 2. Усіх бажаючих можна буде забезпечити громадськими/соціально значущими роботами. Фактично ж не всюди вдасться організувати роботи, що матиме наслідком менші за оцінені показники приросту кількості отримувачів ДСД. Можна припустити, що при запровадженні оплачуваних ГР кількість отримувачів допомоги буде меншою, аніж у випадку неоплачуваних соціально значущих робіт, оскільки не завжди замовники матимуть кошти, щоб профінансувати ГР.

Припущення 3. У половині сімей, які мають у своєму складі безробітних, що не отримують допомогу по безробіттю, чи непрацюючих працездатних, є особи, які зайняті неформально, але не декларують свого доходу. Таку величину ми використовуємо у своїх розрахунках за сценаріями і до фактичних отримувачів допомоги, і для коригування кількості тих, хто може бути включений в систему при запровадженні змін.

Обґрунтування вибору такої частки: Приблизно 50% сімей-отримувачів ДСД, що мають у своєму складі незайнятих осіб, які не отримують допомогу по безробіттю (сюди входять і

непрацюючі працездатні, і зареєстровані безробітні, термін виплати яким допомоги по безробіттю спливає), мають річний «декларований» дохід, що перевищує поріг, який дає право на отримання ДСД (оцінки на основі ОУЖД-2008). Саме такі сім'ї, на нашу думку, швидше за все, будуть виключені з системи, якщо участь у громадських/соціально значущих роботах стане умовою отримання допомоги сімей, що мають у своєму складі осіб з цільових категорій.

Припущення 4. Для прогнозу кількості сімей з непрацюючими працездатними, які отримуватимуть ДСД через комісії у разі участі у громадських/соціально значущих роботах (сценарії 2 та 4, де участь у роботах не є умовою отримання допомоги), використано величину, на яку ця кількість зменшилася 2009 року порівняно з 2008 роком внаслідок запровадження законодавчих обмежень на право звернення по допомогу через комісію. Ми припускаємо, що за інших рівних умов при запровадженні громадських (соціально значущих) робіт до системи була б включена така ж кількість отримувачів ДСД, яка була виключена 2009 року (див. таблицю 3), скоригована на кількість сімей з непрацюючими працездатними, зайнятими у неформальному секторі, та на зміну рівня безробіття в економіці:

NBgrowth = (NB₂₀₀₈ – NB₂₀₀₉) * Informal_sh * UEgrowth,

де **NBgrowth** – приріст кількості отримувачів ДСД після запровадження сценарію;

NB₂₀₀₈ – кількість сімей з непрацюючими працездатними, які отримували ДСД через комісії 2008 року;

NB₂₀₀₉ – кількість сімей з непрацюючими працездатними, які отримували ДСД через комісії 2009 року;

Informal_sh – частка потенційних отримувачів, що зайняті у неформальному секторі і не погодяться на участь у громадських/соціально значущих роботах (50%, див. припущення 3);

UEgrowth – відношення середньорічної чисельності безробітних, обчислених за методологію МОП, 2009 року до відповідного показника 2008 року: $1956,6/1424 = 1,375$.

Припущення 5. У варіантах, які передбачають надання допомоги цільовим категоріям населення за умови участі у громадських/соціально значущих роботах (сценарії 3 та 5), чисельність отримувачів допомоги залежатиме від того, який з процесів переважатиме:

- включення до системи малозабезпечених сімей з непрацюючими працездатними, які зараз не мають права звертатися по допомогу через комісії, а за згоди на участь у роботах матимуть (аналогічно варіантам із добровільним залученням до робіт)

чи

- виключення з системи сімей з цільовими категоріями населення, які є неформально зайнятими і тому відмовляться від участі у роботах.

Для оцінки кінцевої кількості отримувачів допомоги у цих сценаріях чисельність отримувачів допомоги серед цільових категорій населення за сценаріями, які не передбачають запровадження участі у роботах як умови отримання допомоги (сценарії 2 та 4), скориговано на частку «підозрілих» сімей (див. припущення 3).

Припущення 6. Співвідношення між кількістю отримувачів допомоги за категоріями сімей, до складу яких входять незайняті особи, та між середніми розмірами допомоги, що надходила до цих категорій отримувачів, 2009 року було таким само, як і 2008 року.

Оскільки ОУЖД містить інформацію про домогосподарства, які отримують допомогу, на основі інформації з індивідуальної частини бази даних ми визначили сім'ї потенційних отримувачів допомоги. На основі індивідуальної бази даних вдалося виділити:

1. Сім'ї осіб, що брали участь у опитуванні. За браку всіх необхідних даних для виокремлення сімей ми скористалися спрощеним визначенням сім'ї як батьків та їх неповнолітніх дітей (дітей віком до 23 років, якщо діти навчаються).
2. Сім'ї дорослих дітей осіб, які брали участь в опитуванні, тобто сім'ї, що складаються з дорослих дітей та онуків (віком до 18 (23) років) учасників опитування. Ці сім'ї вдалося виділити лише в тому разі, коли у домогосподарстві учасника опитування є лише один дорослий син/дочка та/чи їх подружжя. Випадки наявності у домогосподарстві кількох дорослих дітей та їх дітей ігнорувалися через неможливість виокремити відповідні сім'ї, тому оцінена кількість таких сімей є меншою за фактичну.

Для визначення частки «підозрілих» сімей використано їх «декларований» дохід. Під «декларованим» доходом мається на увазі дохід, який складається з компонентів, що вказуються під час заповнення декларації про доходи та майновий стан при зверненні за допомогою, і який можна було виокремити для сімей отримувачів допомоги на основі інформації з індивідуальної частини бази даних ОУЖД. У цей дохід були включені такі компоненти:

- заробітна плата, компенсаційні виплати, допомоги за основним та іншими місцями роботи в грошовій та натуральній формах;
- дохід від підприємницької діяльності;
- дохід від самостійної трудової діяльності;
- пенсії;
- стипендії;
- допомога по безробіттю;
- виплати у зв'язку з припиненням роботи;
- виплата заборгованості з заробітної плати;
- дохід від земельних ділянок (включено на основі інформації про домогосподарства).

Водночас, цей дохід не включає інші види доходу, які вказуються при зверненні за допомогою, наприклад, допомоги сім'ям з дітьми. Тому частка «підозрілих» сімей, обчислених з урахуванням такого «декларованого» доходу (див. Припущення 1), є орієнтовною величиною.

Зміна показників надання допомоги малозабезпеченим сім'ям при різних варіантах запровадження громадських (соціально значущих) робіт

Порівняння наслідків запровадження різних сценаріїв змін подано у таблиці 6. Нижче представлено опис сценаріїв та їх очікуваного впливу на показники надання ДСД.

Сценарій 1: неоплачувані соціально значущі роботи (диференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги

Механізм надання допомоги за цим сценарієм:

Усім працездатним незайнятим особам, які звертаються за державною соціальною допомогою малозабезпеченим сім'ям (ДСД), пропонується взяти участь у соціально значущих роботах (СЗР).

У разі згоди на участь у СЗР, допомога надається виходячи зі збільшеного рівня забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ) для працездатної особи. У разі відмови від участі у СЗР, допомога надається на чинних засадах, однак при повторному зверненні її розмір зменшується.

Наявність СЗР та згода на участь у них дає право звертатися за допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості (ЦЗ).

Обсяг участі у СЗР – фіксований, 40 годин на місяць.

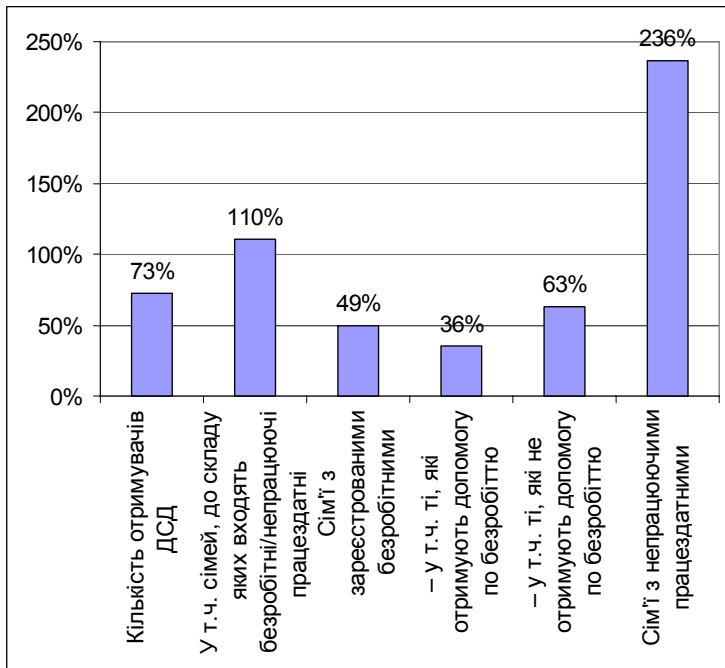
Вплив запровадження сценарію:

Цей сценарій передбачає надання вищого розміру допомоги непрацюючим працездатним та безробітним особам, які беруть участь у соціально значущих роботах. Для таких осіб розмір допомоги визначається виходячи зі збільшеного РЗПМ для працездатної особи (50% від прожиткового мінімуму для працездатної особи). Водночас, для зайнятих працездатних отримувачів ДСД розмір допомоги також обраховується виходячи зі збільшеного РЗПМ, щоб не ставити їх у нерівні умови порівняно з учасниками соціально значущих робіт. Цей сценарій є аналогом системи надання допомоги малозабезпеченим сім'ям у Чехії – поріг надання допомоги малозабезпеченим сім'ям там збільшується за участі безробітних осіб у громадських роботах.

Розрахунки за цим сценарієм є дуже наближеними. Їх проведено на основі комбінації обчислень, здійснених за даними Мінпраці та за даними ОУЖД. На основі ОУЖД-2008 визначено кількість сімей-потенційних отримувачів допомоги за сценаріями 1 та 2. Співвідношення цих сімей та прогнозні оцінки отримувачів допомоги за сценарієм 2 використано для прогнозу отримувачів допомоги за сценарієм 1.

Запровадження цього сценарію призведе до зростання кількості отримувачів допомоги на 73%. При цьому число отримувачів, що мають у своєму складі непрацюючих працездатних осіб, збільшиться у 3,4 рази. Видатки на допомогу збільшаться у 2,2 рази за умови, що всі непрацюючі працездатні особи, які й зараз можуть звертатися по допомогу через комісії, погодяться на участь у ГР/СЗР, щоб збільшити розмір своєї допомоги.

Графік 2. Зміна чисельності отримувачів ДСД за категоріями у сценарії 1



Джерело: розрахунки CASE Україна

Сценарій 2: неоплачувані соціально значущі роботи (недиференційований розмір допомоги), участь у роботах не є умовою отримання допомоги

Механізм надання допомоги за цим сценарієм:

Усім працездатним незайнятим особам, які звертаються за державною соціальною допомогою малозабезпеченим сім'ям (ДСД), пропонується взяти участь у соціально значущих роботах (СЗР).

У разі відмови право на допомогу зберігається, вона надається на загальних засадах, однак у наступному періоді розмір допомоги зменшується.

Наявність СЗР та згода на участь у них дає право звертатися за допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості.

Обсяг участі у СЗР для осіб, які включаються в систему – фіксований, 5 днів/40 годин на місяць. Для решти заявників обсяг участі у СЗР може бути або таким само, або визначатися комісією з урахуванням очікуваного розміру допомоги, кваліфікації заявника та потреб громади.

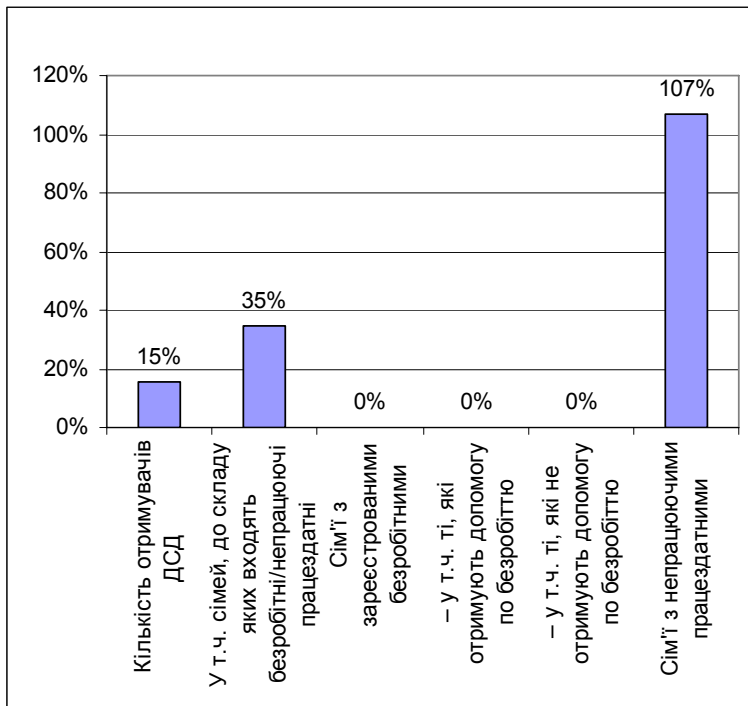
Вплив запровадження сценарію:

Зважаючи на те, що участь у соціально значущих роботах автоматично надаватиме право на допомогу тим малозабезпеченим сім'ям з непрацюючими працездатними, які зараз не мають права звертатися по допомогу через комісію, число отримувачів ДСД розшириться. Водночас, ніхто не виключатиметься з системи.

За нашими оцінками, кількість отримувачів ДСД зросте на 15% (з урахуванням того, що частина непрацюючих працездатних серед потенційних заявників є неформально зайнятою і не погодиться на участь у громадських/соціально значущих роботах). Це максимальний приріст

сімей-отримувачів за умови, що всі непрацюючі працездатні, які дали згоду на участь у роботах, зможуть взяти у них участь. Видатки на допомогу збільшаться на 13%.

Графік 3. Зміна чисельності отримувачів ДСД за категоріями у сценаріях 2 та 4



Джерело: розрахунки CASE Україна

Оскільки до системи включатимуться лише неможливі сім'ї з дійсно непрацюючими працездатними особами, можна припустити, що адресність надання допомоги дещо поліпшиться. При цьому збільшиться охоплення допомогою сімей з 1-2 дітьми.

Щоб досягти 15%-го приросту кількості отримувачів ДСД за цим сценарієм, до участі у СЗР потрібно залучити осіб з щонайменше 18,9 тис. сімей. Це дозволить знизити чисельність безробітних осіб (обчислених за методологією МОП) щонайменше на 1%. Оскільки участь у СЗР для непрацюючих працездатних, які зараз можуть отримувати ДСД через комісії, та безробітних, що не отримують допомогу по безробіттю, не є умовою отримання допомоги за цим сценарієм, але може бути використана для збереження розміру допомоги у наступному періоді, чисельність сімей з особами, залученими до СЗР, може сягнути 54,9 тис. осіб (сума сімей з непрацюючими працездатними і безробітними, які не отримують допомоги по безробіттю).

Сценарій 3: неоплачувані соціально значущі роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги

Механізм надання допомоги за цим сценарієм:

Всі види допомоги, що надаються з урахуванням доходу – ДСД, субсидії, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога на дітей одиноким матерям, – призначаються працездатним незайнятим особам лише за згоди таких осіб на участь у СЗР.

Якщо такі особи відмовляються від участі у СЗР, допомога не надається (у випадку допомоги сім'ям з дітьми – надається у мінімальному розмірі).

Наявність СЗР та згода на участь у них дає змогу звертатися за допомогою тим працездатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості.

Обсяг участі у СЗР для конкретного заявника визначається комісією з урахуванням очікуваного розміру допомоги, кваліфікації заявника та потреб громади. Законодавство визначає максимальний розмір участі у СЗР (не більше 80 годин на місяць).

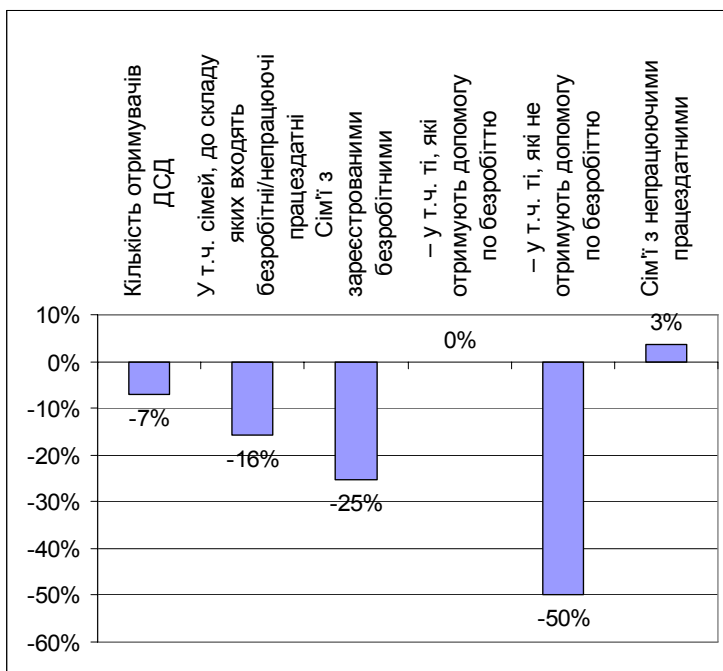
Вплив запровадження цього сценарію на програму ДСД:

Запровадження змін за цим сценарієм призведе, з одного боку, до включення в систему сімей з непрацюючими працездатними, що зараз не можуть звертатися по допомогу через комісії, а з іншого – до виключення з системи сімей з цільовими категоріями осіб, які відмовляться брати участь у роботах, серед яких, як ми припускаємо, будуть неформально зайняті особи.

Чистий ефект від впровадження сценарію буде від'ємним – кількість отримувачів допомоги скоротиться на 7%, а видатки на допомогу – на 6%. Серед зареєстрованих безробітних, які не отримують допомогу по безробіттю, чисельність отримувачів ДСД скоротиться наполовину, тимчасом як серед непрацюючих працездатних зросте на 3%.

За цим сценарієм до СЗР повинні бути залучені 27,5 тис. осіб – усі непрацюючі працездатні та безробітні особи, які не отримують допомогу по безробіттю. Це дозволить зменшити кількість безробітних осіб (за методологією МОП) на 1,4%.

Графік 4. Зміна чисельності отримувачів ДСД за категоріями у сценаріях 3 та 5



Джерело: розрахунки CASE Україна

Можна очікувати, що включення до системи незаможних сімей, до складу яких входять дійсно непрацюючі працездатні особи, та виключення з системи сімей з неформально зайнятими особами сприятиме підвищенню адресності надання допомоги.

Сценарій 4: оплачувані громадські роботи, участь у роботах не є умовою отримання допомоги

Механізм надання допомоги за цим сценарієм:

Працевдатним незайнятим особам під час звернення за ДСД пропонується підвищити свої доходи шляхом участі у оплачуваних ГР.

У разі відмови від участі у ГР допомога може надаватися комісіями відповідно до законодавства, однак при повторному зверненні її розмір зменшується.

Наявність ГР та згода на участь у них дає змогу звертатися за допомогою тим працевдатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості.

Обсяг участі у ГР для осіб, які включаються в систему – фіксований, 40 годин на місяць. Для решти заявників обсяг участі у ГР може бути або таким само, або визначатися комісією індивідуально (в цих межах). За бажання заявника і наявності таких можливостей обсяг участі у ГР може бути більшим.

Вплив запровадження цього сценарію:

Ефект від впровадження сценарію 4 буде подібний до ефекту впровадження сценарію 2. У таблиці 5 та на графіку 3 подано максимальні цифри приросту кількості отримувачів допомоги та видатків на допомогу за цим сценарієм. Порівняно зі сценарієм 2, де участь у роботах не оплачується, оплачувані ГР будуть привабливішими для отримувачів допомоги. Тому можна припустити, що не лише малозабезпечені особи, які зараз не мають доступу до допомоги, будуть зацікавлені у таких роботах, а й ті непрацюючі/безробітні особи, які зараз можуть отримувати допомогу. Як і у сценарії 2, до участі у ГР потрібно буде залучити від 18,9 до 54,9 тис. сімей.

Фактично ж, сценарій 4, імовірно, дозволить включити до системи меншу кількість осіб, ніж сценарій 2, оскільки оплачувані громадські роботи можна буде організувати не всюди. Доступ до допомоги тих малозабезпечених, хто зараз не має на неї права, залежатиме від наявності ГР, тому він може суттєво різнитися за регіонами (в депресивних регіонах вочевидь буде гіршим). Аналогічно, видатки на допомогу збільшаться на меншу величину, ніж у сценарії 2 – з огляду на меншу кількість отримувачів допомоги та на включення принаймні частини оплати участі у ГР до доходу заявника при повторному зверненні по допомогу.

Сценарій 5: оплачувані громадські роботи, участь у роботах – умова отримання допомоги

Механізм надання допомоги за цим сценарієм:

Всі види допомоги, що надаються з урахуванням доходу – ДСД, субсидії, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога на дітей одиноким матерям, – призначаються працевдатним незайнятим особам лише за згоди таких осіб на участь у ГР.

Якщо такі особи відмовляються від участі у ГР, допомога не надається (у випадку допомоги сім'ям з дітьми – надається у мінімальному розмірі).

Наявність ГР та згода на участь у них дає змогу звертатися за допомогою тим працевдатним непрацюючим особам, які зараз не мають такого права, при цьому їм не потрібно реєструватися у центрі зайнятості.

Обсяг участі у ГР – фіксований, 40 годин на місяць. За бажання заявника і наявності таких можливостей може бути більшим.

Вплив запровадження цього сценарію на програму ДСД:

Ефект від впровадження цього сценарію буде подібним до впливу сценарію 3 (надання допомоги за умови участі у неоплачуваних СЗР). У таблиці 5 та на графіку 4 показано максимальний обсяг учасників програми ДСД та видатків на допомогу при запровадженні цього сценарію.

Для забезпечення максимальної кількості учасників програми соціальної допомоги, за цим сценарієм до ГР повинні бути залучені 27,5 тис. осіб – усі непрацюючі працездатні та безробітні особи, які не отримують допомогу по безробіттю. Це дозволить зменшити кількість безробітних осіб (за методологією МОП) на 1,4%.

Слід зазначити, що серед усіх сценаріїв цьому буде властива найменша кількість отримувачів допомоги та найменший обсяг видатків на допомогу. З одного боку, надання ДСД за умови участі у ГР усіх безробітних, що не отримують допомогу по безробіттю, та непрацюючих працездатних отримувачів допомоги призведе до виключення з системи тих сімей, де є неформально зайняті особи, і чий зарібок у неформальному секторі перевищує отримувану допомогу. З іншого боку, можливість включення до системи малозабезпечених сімей з непрацюючими працездатними, які зараз не мають права на допомогу, буде залежати від наявності у місцевих замовників коштів для фінансування ГР. Можна припустити, що у депресивних районах, де число потенційних непрацюючих отримувачів допомоги буде вищим, можливості фінансувати такі роботи будуть меншими порівняно з більш благополучними районами.

Розрахунок витрат на оплату участі у громадських роботах (сценарії 4 та 5)

У таблиці 4 представлено розрахунки того, скільки коштів замовників знадобиться для забезпечення участі в оплачуваних громадських роботах цільових категорій заявників (членів їх сімей) при різному обсязі участі у громадських роботах. Для сценарію 4 з добровільною участю у ГР представлено два розрахунки – для мінімальної кількості осіб, які можуть бути залучені до системи за умови їх згоди на участь у ГР, та максимальної кількості осіб (сума безробітних, що не отримують допомогу по безробіттю, та непрацюючих працездатних, за умови, що всі такі особи погодяться на участь у ГР).

Розмір оплати праці, використаний для розрахунків, визначався пропорційно розміру середньорічної зарплатної плати на 2010 рік.

Мінімальний розмір витрат з боку замовників, необхідних для забезпечення участі у ГР цільових категорій осіб за сценарієм 4, становить близько 70 млн. грн. на рік. Водночас, при більшій кількості бажаючих взяти участь у ГР витрати можуть сягнути майже утричі більших величин – 200 млн. грн. За сценарієм 5, відповідні витрати становитимуть близько 100 млн. грн. За таких витрат можна буде залучити учасників програми до робіт у обсязі 40 год. на місяць кожного. При більшому обсязі участі у ГР витрати мають пропорційно зрости.

Таблиця 5. Витрати для забезпечення оплати участі у ГР їх потенційних учасників, млн. грн. на рік, якщо не вказано іншого

	Обсяг участі у ГР – 40 годин на місяць			Обсяг участі у ГР – 80 годин на місяць		
	Сценарій 4		Сценарій 5	Сценарій 4		Сценарій 5
	Мін.	Макс.		Мін.	Макс.	
Кількість учасників ГР, тис. осіб	18,9	54,9	27,5	18,9	54,9	27,5
Заробітна плата	50,3	146,3	73,2	100,6	292,6	146,3
Нарахування на заробітну плату	18,6	54,1	27,1	37,2	108,2	54,1
Загалом	68,9	200,4	100,2	137,8	400,8	200,5

Джерело: розрахунки CASE Україна

Висновки

Різні варіанти запровадження громадських (соціально значущих) робіт дозволять досягти поставлених цілей неоднаковою мірою (див. таблицю 6). Варіанти з наданням допомоги цільовим категоріям заявників за умови їх залучення до громадських (соціально значущих) робіт більше сприятимуть цьому порівняно з варіантами, коли участь у громадських роботах не є умовою отримання допомоги, оскільки вони дозволять не лише включити до системи соціальної допомоги дійсно вразливі сім'ї, які зараз не мають доступу до допомоги, а й сприятимуть зменшенню доступу до допомоги осіб, зайнятих у неформальному секторі, які не декларують доходів від цієї зайнятості.

Окрім того, механізми з наданням допомоги за умови залучення до громадських робіт можуть бути застосовані не лише до заявників, які звертаються по допомогу малозабезпеченим сім'ям, але й до тих, які звертаються по субсидії чи по допомогу сім'ям з дітьми, що надаються з урахуванням доходу. Водночас, імовірність того, що механізм зможе ефективно функціонувати на місцях, у випадку неоплачуваних соціально значущих робіт є вищою, аніж у випадку оплачуваних громадських робіт, з огляду на можливий брак у замовників коштів для їх фінансування. Тому найбільш ефективним для досягнення поставлених цілей видається варіант надання соціальної допомоги за умови участі цільових категорій заявників (членів їх сімей) у неоплачуваних соціально значущих роботах (Сценарій 3).

Результати міні-опитування, згідно з якими участь у ГР готові взяти 62% отримувачів допомоги у разі, якщо це буде умовою отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям незайнятими працездатними особами, можуть служити добрим підґрунтям для впровадження механізму громадських робіт в Україні. Загалом схвальне ставлення учасників ГР до цих робіт дозволяє припустити, що нововведення не зазнає істотного спротиву з боку осіб, на яких поширюватиметься.

Таблиця 6. Наслідки запровадження громадських/соціально значущих робіт для отримувачів ДСД

	Початкова ситуація	Сценарій 1 – Неоплачувані СЗР (диференційований розмір допомоги), участь у ГР не є умовою отримання допомоги		Сценарій 2 – Неоплачувані СЗР (недиференційований розмір допомоги), участь у ГР не є умовою отримання допомоги		Сценарій 3 – Неоплачувані СЗР, участь у ГР – умова отримання допомоги		Сценарій 4 – Оплачувані ГР, участь у ГР не є умовою отримання допомоги		Сценарій 5 – Оплачувані ГР, участь у ГР – умова отримання допомоги	
	тис.	тис.	Зміна	тис.	Зміна	тис.	Зміна	тис.	Зміна	тис.	Зміна
Кількість отримувачів ДСД, у т.ч.:	123,7	213,8	73%	142,5	15%	115,1	-7%	142,5	15%	115,1	-7%
Сім'ї, до складу яких входять безробітні /непрацюючі працездатні	54,1	113,7	110%	73,0	35%	45,5	-16%	73,0	35%	45,5	-16%
Сім'ї з зареєстрованими безробітними, у т.ч. які:	36,5	54,4	49%	36,5	0%	27,3	-25%	36,5	0%	27,3	-25%
– отримують допомогу по безробіттю	18,1	24,5	36%	18,1	0%	18,1	0%	18,1	0%	18,1	0%
– не отримують допомогу по безробіттю	18,4	29,9	63%	18,4	0%	9,2	-50%	18,4	0%	9,2	-50%
Сім'ї з непрацюючими працездатними	17,6	59,3	236%	36,5	107%	18,3	3%	36,5	107%	18,3	3%
Видатки на допомогу, млн. грн.	705,4	1 524,5	116%	794,3	13%	664,9	-6%	794,3	13%	664,9	-6%
Кількість осіб, залучених до ГР/СЗР	—	41,7**		18,9**		27,5		18,9**		27,5	
Зміна чисельності безробітних, %	—	-2,1%**		-1,0%**		-1,4%		-1,0%**		-1,4%	
Очікувана кількість отримувачів допомоги*		+++++		++++		++		+++		+	

* + - найменша кількість отримувачів допомоги, +++++ - найбільша кількість отримувачів допомоги;

** мінімальна кількість осіб, залучених до ГР/СЗР, та відповідно, мінімальне зменшення чисельності безробітних

Досвід використання громадських робіт в системах соціальної допомоги інших країн

У низці країн Європи надання соціальної допомоги (СД) малозабезпеченим працездатним безробітним особам так чи інакше пов'язано з їх залученням до громадських робіт. Нижче – короткий огляд досвіду використання громадських робіт у програмах гарантування мінімального доходу (аналогах допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні) у країнах Центральної та Східної Європи. Принцип обрахунку допомоги загалом аналогічний до українського: допомога дорівнює різниці між гарантованим рівнем доходу та фактичним рівнем доходу особи/домогосподарства.

Чехія

Тривалість виплат допомоги на випадок безробіття (ДБ) – 5–11 місяців залежно від віку. Після закінчення терміну отримання ДБ особи мають право на отримання СД, що визначається як різниця між гарантованим доходом і доходом заявників. Для осіб, безробітних понад 6 місяців, гарантований рівень доходу являє собою мінімум для існування (МІ), що на третину менший за прожитковий мінімум (ПМ). Якщо безробітна особа бере участь у громадських роботах 20–30 годин на тиждень, розмір допомоги їй надається виходячи з рівня ПМ. Якщо отримувач СД бере участь у ГР більш як 30 годин на тиждень, до допомоги надається надбавка у розмірі половини різниці між ПМ та МІ.

При визначенні матеріального стану для призначення СД враховується лише 70% доходів від зайнятості та 80% доходів при захворюваннях та безробітті. Це дозволяє отримувати більші розміри допомоги тим, хто працює.

Чехія: зміни в наданні допомоги працездатним безробітним особам

У вересні 2008 року парламент Чехії ухвалив зміни до Закону про допомогу на випадок матеріальної скрути (*Zákon o pomoci v hmotné nouzi*), яким передбачив новий порядок надання допомоги працездатним безробітним особам, які отримують допомогу понад півроку. Мета цих змін полягала у тому, аби ті, хто працює, отримували більше за тих, хто не працює, і так само більш активні отримувачі допомоги отримували вищий рівень допомоги. Зміни до закону набули чинності 1 січня 2009 року, а нові розміри допомоги для осіб, які її отримують понад півроку, почали діяти з 1 липня 2009 року.

Для визначення розміру допомоги у Чехії використовуються два поняття – прожитковий мінімум (*životní minimum*) та мінімум для існування (*existenční minimum*). Прожитковий мінімум передбачає можливість забезпечити харчування та інші базові потреби людини і становить 3126 чеських крон (172 дол. США) для першої дорослої особи в сім'ї (для інших членів сім'ї прожитковий мінімум менший). Мінімум для існування дозволяє забезпечити харчування та 40% інших базових потреб людини. Мінімум для існування приблизно на третину менший за прожитковий мінімум і дорівнює 2020 чеських крон (111 дол. США)¹⁷.

¹⁷ Розміри прожиткового мінімуму для різних категорій населення та мінімуму для існування подано на сайті Міністерства праці та соціальних справ Чехії (<http://www.mpsv.cz/en/4749> та <http://www.mpsv.cz/cs/3213>).

До внесення змін отримувачі допомоги¹⁸ могли розраховувати на розмір допомоги, що обчислювався виходячи з прожиткового мінімуму (як різниця між прожитковим мінімумом для особи/сім'ї та її рівнем доходів). Внаслідок внесених змін¹⁹ працездатні безробітні особи, які отримують допомогу понад півроку, можуть розраховувати лише на мінімум для існування. У разі, якщо вони беруть участь у громадських роботах не менш як 20 годин на місяць, вони можуть претендувати на прожитковий мінімум, а якщо обсяг їх участі перевищує 30 годин на місяць, то розмір допомоги збільшується на половину різниці між прожитковим мінімумом та мінімумом до існування. Загалом 60 тис. осіб в Чехії зіштовхнулися зі зменшенням допомоги²⁰.

Відповідно до закону, муніципалітети самостійно формують перелік громадських робіт. Здебільшого, йдеться про поліпшення довкілля, прибирання вулиць, розчищення снігу, надання соціальної допомоги та іншу діяльність, корисну для громади. Залучення до громадських робіт відбувається на основі договору між місцевою владою та отримувачем допомоги. Якщо до липня поточного року отримувачі допомоги могли збільшувати розмір допомоги за рахунок волонтерства, то тепер таке можливо лише в разі роботи на акредитовану місцевою владою організацію.

Втім, реалізація змін зіштовхнулася з такими проблемами²¹:

- лише 69 органів праці та соціальних справ пропонують можливість участі у громадських роботах. Це пов'язано з великою кількістю роботи, необхідної, щоб запустити запропонований механізм – укладання договорів, страхування учасників і т.і. У Празі лише два райони пропонують залучення до громадських робіт, і показники залучення в них вкрай низькі;
- отримувачі допомоги радше погоджуються на нижчий рівень допомоги, аніж на участь у громадських роботах, яку вважають принизливою;
- отримувачі допомоги уникають участі у громадських роботах, тимчасом зберігаючи право на незменшений розмір допомоги, беручи фальшиві довідки про хворобу.

Втім, офіційні особи сподіваються, що скорочення попиту на робочу силу внаслідок кризи збільшить кількість бажаючих взяти участь у громадських роботах і підвищити свій розмір допомоги.

Словаччина

У 2004 році в Словаччині проведено реформу системи СД, що супроводжувалася суттєвим зниженням рівня допомоги. Це спровокувало протести громадськості, зокрема спільноти ромів. У відповідь уряд запровадив надбавку до допомоги (т.з. "activation allowance" – "активаційну допомогу"), що надавалася за участь більш як 10 годин на тиждень у громадських роботах, у розмірі SKK 1 500 (€ 37) на місяць. Із 150–200 тис. осіб, які понесли втрат від реформи, 60 тис. виявили зацікавлення у таких роботах. Станом на 2007 рік "активаційна допомога" становила SKK 1 900 (€ 55) і надавалася за умови участі у навчанні чи громадських роботах не менше 10

¹⁸ Отримувати допомогу в разі матеріальної скрути можуть лише зареєстровані безробітні. Допомога по безробіттю виплачується 5 місяців для осіб віком до 50 років, 8 місяців для осіб віком 50–55 років та 11 місяців для осіб віком понад 55 років. Після завершення періоду виплати допомоги по безробіттю (або навіть в цей період, якщо доходи не перевищують встановленого порогу) особи можуть претендувати на допомогу на випадок матеріальної скрути.

¹⁹ Див. повідомлення на сайті Міністерства праці та соціальних справ Чехії (<http://www.mpsv.cz/cs/5705>).

²⁰ Див. Martina Čermáková. Thousands face reduced benefits. – The Prague Post, 22.07.09. –

<http://www.praguepost.com/news/1771-thousands-face-reduced-benefits.html>.

²¹ Там само.

годин на тиждень. Мінус: розмір активаційної допомоги фіксований і не залежить від рівня активності отримувача.

Як і в Чехії, при розрахунку доходів не береться до уваги 25% заробітку та частина пенсій та інших видів допомоги. Неповне врахування заробітку дозволяє отримувати більші допомоги працюючим.

Болгарія

У 2002–2005 роках для працездатних безробітних осіб, що впродовж тривалого часу отримували СД (більше половини отримувачів СД), запроваджено тимчасову програму громадських робіт "Від соціальної допомоги до зайнятості" (From Social Assistance to Employment). Оплата за громадські роботи дорівнювала мінімальній зарплаті, окрім того, учасники отримували СД. В результаті видатки програми та кількість отримувачів зменшилися на третину, адресність збільшилася.

Зараз безробітних працездатних отримувачів СД залучають до програм зайнятості. Тих, хто відмовився від участі у програмі, позбавляють права на СД на рік. Для безробітних отримувачів СД, що не включені до програм зайнятості, СД надається за умови їх участі в громадських роботах/послугах (public services), організованих місцевою владою, не менше як 5 днів на місяць. Якщо особа відмовляється від участі у ГР, її позбавляють допомоги на 1 місяць.

Болгарія: "Від соціальної допомоги до зайнятості"

2002 року, зважаючи на високий рівень безробіття та його значну тривалість, у Болгарії за підтримки ПРООН запроваджено тимчасову програму громадських робіт "Від соціальної допомоги до зайнятості" (From Social Assistance to Employment)²². Головною метою програми було надати тим, хто покладався на соціальну допомогу тривалий час, можливість зайнятості, самостійного заробітку, та реінтеграції у ринок праці. Головними компонентами програми було забезпечення тимчасової зайнятості на громадських роботах, залучення учасників до неприбуткової, але соціально корисної діяльності (наприклад, надання допомоги інвалідам, робота в громадських місцях відпочинку і розваг), підвищення грамотності та кваліфікації отримувачів соціальної допомоги, а також надання субсидій працедавцям (виплата зарплати працівникам до 9 місяців). Оплата за участь у програмі встановлювалася на рівні мінімальної зарплати.

Проміжний аналіз результатів програми, здійснений 2007 року, показав, що програма мала позитивні наслідки, зокрема участь у ній удвічі скоротила тривалість безробіття, сприяла розвитку самовпевненості учасників, налагодженню соціальних контактів, та підвищенню мотивації до пошуку роботи, а також послужила на користь громаді. Водночас, програма несуттєво вплинула на зайнятість. Після участі в програмі лише 8% її учасників спромоглися знайти постійну роботу порівняно з 16% з групи отримувачів соціальної допомоги, що не брала участі у програмі²³. Окрім того, дослідження працедавців також показало, що вони не навчали працівників ні до зайнятості, ні під час їх зайнятості.

²² Зазначимо, що це не єдина програма залучення безробітних осіб до тимчасової зайнятості. Детальніший перелік та опис програм стимулювання зайнятості в Болгарії можна знайти у документі "Досвід Болгарії у формуванні та впровадженні політики житлових субсидій та заохочення до працевлаштування одержувачів соціальної допомоги в Болгарії".

²³ Koning, J. de, M. Kotzeva and S. Tzvetkov (2007), Mid-term Evaluation of the Bulgarian Program "From Social Assistance to Employment" (цит. за Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi. For Protection & Promotion:

Відповідно до закону Болгарії про соціальну допомогу (*Закон за социално подпомагане*), працездатні безробітні особи мають право на соціальну допомогу у разі, якщо вони перебувають на обліку в центрі зайнятості не менш як 9 місяців і за цей період не відмовилися від запропонованої роботи чи навчання, а також за умови їх залучення до навчальних програм чи програм тимчасової зайнятості (або до організованих місцевою адміністрацією громадських робіт щонайменше 5 днів на місяць). Водночас, прагнення у будь-який спосіб залучити безробітних до трудової діяльності наражається на жорстку критику внаслідок низької якості робочих місць, що створюються, і як наслідок, низької можливості здобуття нових навичок чи підвищення кваліфікації. Серед інших недоліків програми також низький рівень оплати праці за участь у ній, що часто не відповідає складності роботи та відповідальності особи. У низці випадків це призводить до неякісного надання послуг.

Румунія

Працездатні безробітні члени домогосподарства, що отримує СД, повинні брати участь у безоплатних роботах на користь громади (1 тиждень на місяць, інше джерело – 72 години на місяць). Для особи, що відмовляється від участі у ГР, допомога не виплачується, тимчасом як для решти членів домогосподарства – виплачується. Окрім того, СД збільшується на 15%, якщо принаймні один із членів домогосподарства зайнятий.

Албанія

СД надається за умови участі у неоплачуваних ГР не менш як один день на тиждень. Підтвердження права отримання СД відбувається щомісяця. Виняток становлять особи старше 70 років, інваліди, одинокі матері, яким дозволено підтверджувати право на отримання допомоги раз на рік.

Таблиця 7. Основні риси систем соціальної допомоги в досліджених країнах

Країна	Чи є вимога участі у ГР для отримувачів СД?	Чи оплачується участь у ГР (в контексті надання соціальної допомоги)?	Який обсяг участі у ГР?	Інші умови / особливості
Чехія	Прямої вимоги до участі у ГР немає, однак для безробітних, що не беруть участь у ГР, обсяг допомоги буде меншим, аніж для тих, хто бере участь у ГР	Участь у ГР не оплачується, однак при участі у ГР понад 20 годин на тиждень збільшується розмір СД. Для тих, хто не бере участі у ГР, гарантується отримання мінімуму для існування (МІ), що на третину менший за прожитковий мінімум (ПМ).	При участі у ГР 20–30 годин на тиждень отримувачам СД гарантується дохід на рівні ПМ. При участі у ГР понад 30 годин на тиждень розмір допомоги збільшується на половину різниці між ПМ та МІ	При визначенні матеріального стану для призначення СД враховується лише 70% доходів від зайнятості та 80% виплат при захворюваннях та безробітті. Це дозволяє отримувати більші розміри допомоги тим, хто працює. Окрім того, особи, що повертаються на ринок праці, отримують податкові пільги
Словаччина	Прямої вимоги до участі у ГР немає, однак при участі у ГР (йдеться про невелику роботу на користь громади) понад 10 годин на тиждень або в навчальних програмах отримувачі СД отримують фіксовану додаткову "активаційну допомогу"	Участь у ГР не оплачується, але надається додаткова допомога у розмірі SKK 1 900 (€ 55). Для порівняння: ПМ становить від SKK 2 270 (€ 66) до SKK 4 980 (€ 145) (дані 2007 року)	Мінімальний обсяг участі у ГР для отримання "активаційної допомоги" – 10 годин на тиждень.	При обчисленні доходу для розрахунку розміру СД не включаються 25% заробітку, 25% пенсії, допомоги по інвалідності, вдовам, сиротам, соціальні допомоги та допомоги при народженні дитини; допомоги на дитину; стипендії; допомога з безробіття; допомоги громади.

Країна	Чи є вимога участі у ГР для отримувачів СД?	Чи оплачується участь у ГР (в контексті надання соціальної допомоги)?	Який обсяг участі у ГР?	Інші умови / особливості
Болгарія	Безробітних працездатних отримувачів СД залучають до програм зайнятості. Тих, хто відмовився від участі у програмі, позбавляють права на СД на рік. Для безробітних отримувачів СД, що не включені до програм зайнятості, СД надається за умови їх участі в ГР (точніше, йдеться про громадські послуги), організованих місцевою владою. Якщо особа відмовляється від участі у ГР, її позбавляють допомоги на 1 місяць.	Неоплачувані ГР	Мінімальний обсяг участі у ГР, при якому працездатні безробітні особи мають право на отримання СД – 5 днів на місяць.	Перш ніж звертатися за СД, безробітна особа повинна перебувати на обліку в ЦЗ щонайменше 6 місяців, протягом яких вона не відмовилася від пропозицій роботи чи навчання. Винятки встановлено для батьків, що доглядають за дитиною до 3-х років, інвалідів (50% і більше втрати працездатності), осіб, що доглядають за хворим членом родини, психічно хворих осіб, студентів старше 18 років, що навчаються на денній формі навчання, вагітних жінок після 3-х місяців. СД надається після вичерпання усіх можливостей самостійного отримання доходу від зайнятості чи активів
Румунія	Працездатні безробітні члени домогосподарства, що отримує СД, повинні брати участь у роботах на користь громади. Для особи, що відмовляється від участі	Неоплачувані ГР	Обсяг участі у ГР – 1 тиждень на місяць	СД збільшується на 15%, якщо принаймні один із членів сім'ї зайнятий

Країна	Чи є вимога участі у ГР для отримувачів СД?	Чи оплачується участь у ГР (в контексті надання соціальної допомоги)?	Який обсяг участі у ГР?	Інші умови / особливості
	у ГР, допомога не виплачується. Для решти членів домогосподарства – виплачується.			
Албанія	СД надається за умови участі її отримувачів у ГР Допомога не надається за наявності активів, що можуть слугувати джерелом доходу, в разі відмови від пропозиції зайнятості чи навчання	Неоплачувані ГР	Обсяг участі у ГР – 1 день на тиждень	Для отримання СД необхідно щомісяця підтверджувати право на її отримання. Виняток становлять особи старше 70 років, інваліди, одинокі матері, яким дозволено поновлювати право на отримання допомоги раз на рік.

Використані джерела:

1. Emil Tesliuc. Targeting Works! Lessons from the ECA Region. – The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. – 2005. - http://info.worldbank.org/etools/library/view_p.asp?lprogram=14&objectid=207011
2. Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, and Azedine Ouerghi. For Protection & Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets. – The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. – 2008. – 587 p.
3. Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland. Comparative Tables. Part 1: Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Denmark. – European Commission. – 2007. – http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2007/tables_part_1_en.pdf
4. Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland. Comparative Tables. Part 7: Romania, Switzerland, Slovenia, Slovakia. – European Commission. – 2007. – http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2007/tables_part_7_en.pdf
5. Tomaš Sirovatka. Czech Republic. The new system to follow up the unemployed. Statements and Comments. – http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/BE08/czech_republic_BE08.pdf