

Социальная защита безработных

Практика Международной организации труда и Республики Беларусь



Наталья МАНЦУРОВА,
старший преподаватель

Повышение эффективности использования трудовых ресурсов – важная задача государственной политики занятости в Республике Беларусь. Однако ее решение связано с преодолением ряда негативных явлений, влияющих на рынок труда. В их числе следует отметить сокращение численности занятых в экономике, что в определенной мере обусловлено демографическими тенденциями – процессом старения населения и уменьшением количества граждан в трудоспособном возрасте. Определенное влияние оказывает внешняя трудовая миграция, в частности, отток квалифицированных кадров за пределы страны, в то же время в Беларуси немало безработных.

Переход нашей страны на инновационный путь развития требует совершенствования организации производства, модернизации предприятий и их реструктуризации, что предусматривает привлечение работников, имеющих более высокий уровень квалификации. В этих условиях неизбежно возникает проблема высвобождения персонала, не обладающего достаточными знаниями и навыками, и последующего увеличения числа безработных.

Помимо структурных преобразований в экономике, на ситуацию на рынке труда влияют и другие факторы: низкий уровень официально регистрируемой безработицы и расширение ее скрытых форм, вынужденная неполная занятость. За динамикой этих процессов можно проследить по рисунку 1.

В связи с этим на сегодняшний день важным резервом трудовых ресурсов становится, прежде всего, та часть трудоспособного населения, которая не обращается в органы по труду, занятости и социальной защите за содействием в трудоустройстве и не регистрируется в качестве безработных.

В условиях усиления миграционных процессов особенно актуально обеспечение единообразных подходов к организации социальной защиты безработных с учетом международных норм.

Международная организация труда (МОТ) разрабатывает конвенции и рекомендации, положения которых являются основой организации современных систем социальной защиты от безработицы в различных странах и закрепляют право граждан, потерявших работу по независящим от них причинам, на получение материальной поддержки и участие в активных мерах соцзащиты. При этом основными субъектами отношений при организации социальной защиты от безработицы определены: служба занятости, частные агентства (бюро) занятости, административные органы, профсоюзные организации, а также непосредственно работодатели, работники и иные органы, в состав которых входят представители всех отмеченных участников.

В Республике Беларусь ведущим органом, осуществляющим государственную

ОБ АВТОРЕ

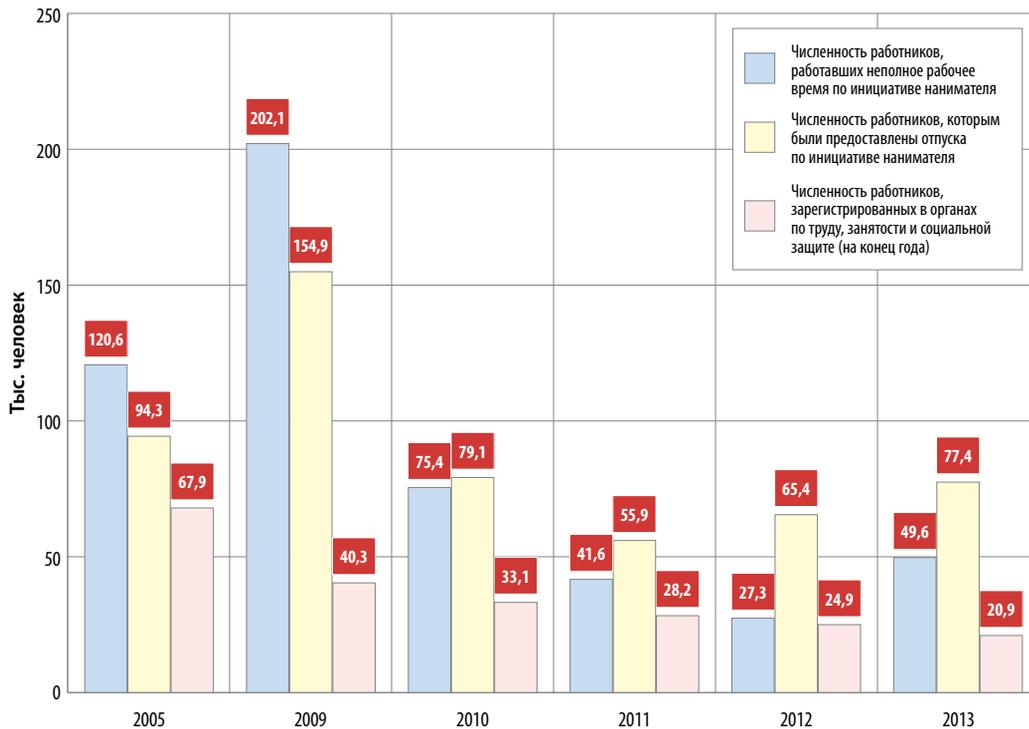
МАНЦУРОВА Наталья Владимировна.

Родилась в Витебске. Окончила Белорусский государственный университет (2008), магистратуру БГУ (2009), аспирантуру Белорусского государственного экономического университета (2013).

С 2008 по 2013 год – стажер, младший научный, научный сотрудник НИИ труда Министерства труда и социальной защиты. С 2010 года – старший преподаватель кафедры менеджмента и организации здравоохранения гуманитарного факультета Белорусского государственного университета.

Автор около 20 научных работ.

Сфера научных интересов: социальная защита населения, финансы.



◀ **Рисунок 1. Динамика численности зарегистрированных безработных и вынужденной неполной занятости в Республике Беларусь, тыс. человек**
 Источник: разработка автора на основе данных статистического сборника «Труд и занятость в Республике Беларусь». – Минск, 2014. – 320 с.

политику в этой сфере, является Министерство труда и социальной защиты. Оно возглавляет и организует работу государственной службы занятости, которая представляет собой систему органов по труду, занятости и социальной защите, функционирующих в структуре соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов, и включает государственное учреждение образования «Брестский экспериментальный учебно-методический центр подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных» [1].

Категория безработных включается в число граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, в связи с чем они могут обращаться за психологической и иной помощью в территориальные центры социального обслуживания населения (ТЦСОН) [2], находящиеся в ведении Минтруда и соцзащиты. Следует также отметить роль негосударственных некоммерческих организаций, функционирующих в сфере социального обслуживания населения. Отдельными организациями в качестве одной из целевых групп (наряду с инвалидами, сиротами, малообеспеченными) определены и безработные (например, Брестское областное молодежное общественное объ-

единение «Инвалид и среда», «Лига добровольного труда молодежи», Белорусское молодежное общественное объединение «Новые лица» и другие некоммерческие организации) [3].

«Работу государственной службы занятости населения возглавляет и организует Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Для реализации государственной политики в области содействия занятости населения на местах в структуре соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов создаются комитеты по труду, занятости и социальной защите областных, Минского городского исполнительных комитетов, управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите городских, районных исполнительных комитетов» [4].

В государственную систему занятости населения входят:

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь (далее – Минтруда и соцзащиты);

комитеты по труду, занятости и социальной защите областных, Минского городского исполнительных комитетов (далее – комитеты), управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите городских

и районных исполнительных комитетов (далее – управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите);

государственное учреждение образования «Брестский экспериментальный учебно-методический центр подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных» [1].

Функции службы занятости аналогичны закрепленным в документах МОТ. К ним относятся: сбор и анализ данных о состоянии рынка труда; ведение учета свободных рабочих мест и граждан, обратившихся по вопросам трудоустройства; регистрация безработных; организация активных мер социальной защиты на рынке труда, предоставление различных видов выплат безработным гражданам и ряд других.

Таким образом, институциональная структура системы социальной защиты от безработицы в Республике Беларусь во многом соответствует сложившейся в международной практике.

В то же время отечественным законодательством о занятости не предусмотрена деятельность частных структур по трудоустройству, хотя в Республике Беларусь функционируют кадровые агентства, которые могут взаимодействовать с нанимателями и, в отличие от государственной службы занятости, их основная функция заключается в подборе рабочего места.

Основные права безработных в области социальной защиты закреплены в ряде конвенций и рекомендаций МОТ (Конвенция о пособиях лицам, являющимся безработными по независящим от них обстоятельствам, соответствующая ей Рекомендация о страховании на случай безработицы и о различных видах оказания помощи безработным № 44 от 1934 года и др.) [5].

Как правило, действие Конвенции № 44 распространяется на всех работающих и безработных граждан, в том числе частично безработных. В законодательстве стран могут предусматриваться исключения в отношении отдельных категорий граждан: работников на дому; работников государственной службы; сезонных работников; лиц нефизического труда, имеющих достаточно высокий уровень заработка для самообеспечения в случае безработицы, работников моложе и старше установленного возраста.

Важным шагом в развитии социальной защиты от безработицы явилось принятие МОТ Рекомендации об обеспечении дохода № 67 от 1944 года, Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения № 102 от 1952 года, Рекомендации о минимальных уровнях социальной защиты № 202 от 2012 года. В соответствии с положениями этих документов в случае утраты рабочего места минимальная защита безработных граждан обеспечивается посредством различных видов выплат: страхового и социального пособий, либо их сочетания.

Страховое пособие по безработице выплачивается застрахованному лицу, способному к систематической работе по определенной профессии и ищущему подходящую работу, в случае потери заработка в связи с безработицей или в связи с частичной безработицей при условии уплаты страховых взносов в период трудовой деятельности. Обеспечение потребностей лиц, не охваченных обязательным социальным страхованием, производится системой социального вспомоществования.

Конвенция № 102 устанавливает минимальные нормы периодических выплат пособий и срок их предоставления. Период выплаты ограничивается и составляет не менее 13 недель за каждые 12 месяцев трудового стажа, а для пособий на основе проверки нуждаемости – 26 недель за каждые 12 месяцев трудового стажа.

В Конвенции о содействии занятости и защите от безработицы № 168 от 1988 года и Рекомендации № 176 от 1988 года в качестве вида материальной поддержки рассматривается оплата пособия работникам, занятым неполное рабочее время и находящимся в поиске работы. В соответствии с нормами МОТ, пособия предоставляются в виде периодических выплат, начисляемых следующим образом:

1. При условии выплаты взносов в период трудовой деятельности или с учетом предыдущего заработка пособия устанавливаются в размере не менее 50 % от предыдущего заработка, причем допускается назначение максимального по величине пособия или по сумме заработка, подлежащего учету, или со средней зарплатой работников данного района.

2. Если пособия не основаны на взносах или предыдущих заработках, то их размер



Рисунок 2. Институциональная структура системы социальной защиты от безработицы в Республике Беларусь. Источник: разработка автора на основе законодательных актов Республики Беларусь о занятости.

должен составлять не менее 50 % от установленной законом минимальной заработной платы или от заработной платы обычного неквалифицированного рабочего, или обеспечивать минимум, необходимый для покрытия расходов на основные жизненные нужды.

Первоначальная продолжительность выплаты пособия по безработице может быть ограничена в зависимости от продолжительности страхового периода (средняя установленная продолжительность выплаты пособий составляет не менее 26 недель).

Среди получателей социального пособия в отдельной статье выделены те категории граждан, которые не были охвачены системами защиты от безработицы или потеряли на это право:

- молодежь, завершившая прохождение профессиональной подготовки, обязательной военной службы, образование;
- лица, закончившие воспитание ребенка или оказание помощи больному, инвалиду или престарелому;
- лица, освобожденные из тюремного заключения;
- работники-мигранты по возвращении на родину;
- лица, работавшие до этого не по найму;
- другие категории.

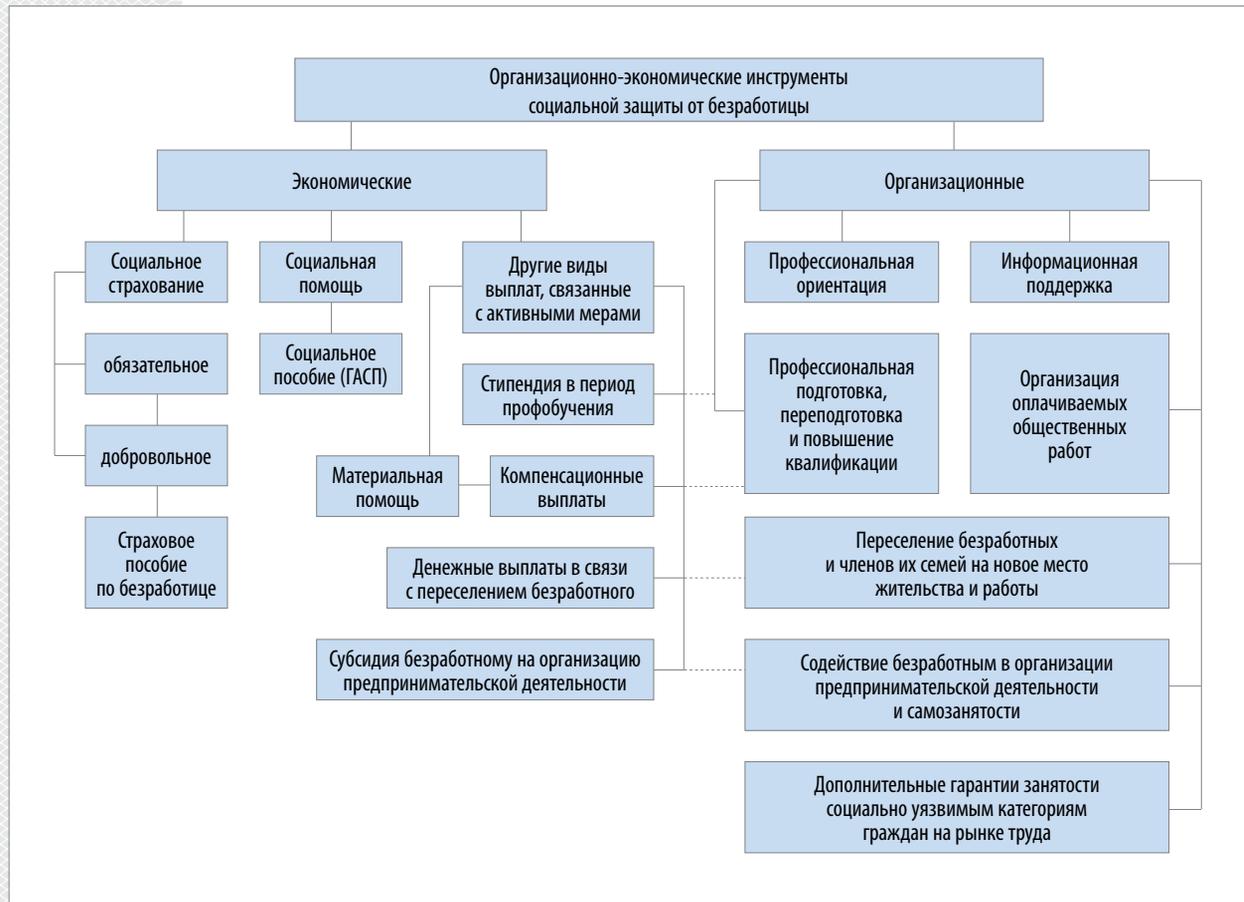
Особые гарантии защиты доходов предусмотрены в отношении работников в случае их увольнения без основательных причин (право на выплату выходного пособия в связи с прекращением трудовых отношений и другие виды выплат). Аналогичные нормы

предусмотрены и в белорусском законодательстве.

Таким образом, МОТ рекомендует как основную форму защиты работников в случае потери работы обязательное социальное страхование от безработицы, которое может дополняться добровольным страхованием и (или) социальной помощью. Фактически возможно применение каждой из этих систем в отдельности или их сочетание, а также комбинирование возмещений и пособий.

В числе требований, выполнение которых обязательно для получения материальной поддержки, МОТ предусмотрены: необходимость регистрации безработных в службе занятости и регулярного ее посещения; уплата страховых взносов и занятость в течение определенного периода, предшествующего обращению за пособием или потере работы, и др. В белорусском законодательстве о занятости также отражено большинство перечисленных требований.

В документах МОТ, наряду с системой пособий, предусмотрены меры, направленные на содействие занятости. В их числе выделены: профессиональная подготовка и профессиональная ориентация, специальные программы, способствующие созданию дополнительных рабочих мест и содействию занятости тех категорий населения, которые сталкиваются с наибольшими трудностями при поиске стабильной занятости, и ряд других мер. К таким категориям относятся женщины, молодые и пожилые работники, длительно безработные, инвалиды, работники-мигранты и работники,



▲ Рисунок 3.
Организационно-экономические инструменты социальной защиты от безработицы в Республике Беларусь
Источник: разработка автора на основании Закона «О занятости населения Республики Беларусь» и других законодательных актов.

которых затронули структурные изменения (Рекомендация о профессиональной ориентации № 87 от 1949 года; Рекомендация о профессиональном обучении взрослых, включая инвалидов № 88 от 1950 года; Рекомендация о профессиональном обучении № 117 от 1962 года и др.).

Социальная защита безработных граждан в Республике Беларусь является компонентом системы социальной защиты населения, которая развивается в соответствии с нормами международного права, выработанными МОТ, и включает основные компоненты, характерные для экономически развитых стран: социальное страхование, социальную помощь и социальное обслуживание. В числе основных объектов отечественной социальной защиты от безработицы рассматриваются категории граждан, которые учитываются официальной статистикой.

Безработными признаются трудоспособные граждане, не имеющие работы и заработка, которые зарегистрированы в

органах по труду, занятости и социальной защите в целях поиска подходящей работы, которые ищут работу и готовы приступить к ней. Подходящей считается работа (за исключением оплачиваемой общественной), соответствующая профессиональной подготовке безработного, учитывающая его возраст, состояние здоровья, трудовой стаж и опыт по прежней специальности, транспортную доступность нового места [1]. Данное понятие также закреплено в Рекомендации № 44 Международной организации труда.

Меры социальной защиты от безработицы, рекомендуемые МОТ и применяемые в Беларуси, систематизированы автором с точки зрения их принадлежности к определенным организационно-экономическим инструментам (рис. 3), под которыми понимается комплекс мер экономического и организационного характера, направленных на поддержание уровня доходов безработных, их вовлечение в трудовой процесс и воздействующих на уровень безработицы.

Для нашей страны основными организационно-экономическими инструментами социальной защиты от безработицы определены:

- социальное страхование (обязательное государственное и дополнительное добровольное в страховой компании);
- государственная помощь (в форме социального пособия);
- комплекс активных мер социальной защиты.

Основной формой социальной защиты безработных в Республике Беларусь является материальная поддержка. Им гарантирована выплата пособия (в рамках системы социального страхования за счет средств Фонда социальной защиты населения (ФСЗН); оказание материальной помощи самим безработным и членам их семей, находящимся на их иждивении, и другие виды выплат, связанные с участием в мероприятиях по содействию занятости. Выплата пособия по частичной безработице белорусским законодательством не предусмотрена.

Кроме того, при снижении среднедушевого уровня доходов безработных ниже величины бюджета прожиточного минимума (БПМ) они приобретают право на социальное пособие в рамках государственной адресной социальной помощи (за счет средств местных бюджетов) [6], при этом социальное пособие могут получить все категории безработных. С экономической точки зрения негативным последствием этого становится увеличение нагрузки на бюджет, хотя средства на социальное страхование (в том числе на выплату пособий по безработице) предусмотрены в расходной части бюджета ФСЗН.

Порядок назначения и выплаты пособий по безработице определен Законом «О занятости населения Республики Беларусь» (ст. 24), в котором учтены нормы МОТ, касающиеся максимального срока выплаты пособия по безработице (не более 26 календарных недель в течение каждого 12-месячного периода), снижения размера пособия по мере увеличения периода его выплаты. Но, вместе с тем, отдельные нормы закреплены формально и не реализуются на практике. Например, белорусским законодательством установлено ограничение максимального размера пособия для безработных со страховым стажем не менее

На конец 2013 года			На конец 2014 года		
Численность безработных			Численность безработных		
всего	20 959 человек	100 %	всего	24 192 человек	100 %
Распределение общей численности безработных по возрасту:					
16–17 лет	248	1,2	16–17 лет	251	1,0
18–19	753	3,6	18–19	681	2,8
20–24	3034	14,5	20–24	2914	12,0
25–29	2686	12,8	25–29	2833	11,7
30–34	2462	11,7	30–34	2988	12,4
35–39	2453	11,7	35–39	2914	12,0
40–44	2453	11,7	40–44	3030	12,5
45–49	2397	11,4	45–49	2889	11,9
50–54	3131	14,9	50–54	3826	15,8
55–59	1338	6,4	55–59	1860	7,7
60 и старше	4	0,02	60 и старше	6	0,02

года двумя базовыми величинами, при этом минимальный размер пособия для безработных, не имеющих страхового стажа, составляет 70 % базовой величины.

Очевидно, что для Республики Беларусь характерна модель социального обеспечения безработных, существенным недостатком которой является выплата пособий по безработице всем категориям безработных (фактически – независимо от наличия страхового стажа, причины увольнения и их заработной платы в период занятости) за счет общих взносов на социальное страхование, которые уплачивают наниматели без участия работников. По сути, на практике нарушаются предусмотренные законодательством о занятости нормы, обеспечивающие дифференцированный подход при назначении пособий по безработице.

Пособие по безработице – единственное в стране, размер которого зависит от базовой величины, в отличие от других видов социальных пособий, рассчитываемых относительно бюджета прожиточного минимума (максимальный размер пособия по безработице в ноябре 2014 года составил 21,5 % величины БПМ). Такой чрезвычайно низкий уровень не позволяет удовлетворить минимальные потребности безработных граждан и не стимулирует их обращаться в службу занятости.

▲ Состав безработных по возрастным группам в Беларуси
 Источник: <http://www.mintrud.gov.by/ru/sostojanie>.

Вместе с тем следует отметить, что в Беларуси активные меры социальной защиты от безработицы реализуются по направлениям, аналогичным закреплённым МОТ. В числе приоритетных направлений политики занятости в нашей стране также рассматривается решение проблемы трудоустройства социально уязвимых категорий граждан, не способных конкурировать на рынке труда.

Таким образом, с учетом международного опыта в числе направлений совершенствования социальной защиты безработных в Республике Беларусь, по нашему мнению, целесообразно рассматривать:

Повышение эффективности материальной поддержки посредством развития системы социального страхования от безработицы, что предусмотрено также основными программными документами нашего государства – Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года; Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы; Законом «О занятости населения Республики Беларусь» и др.

Установление дифференцированных страховых пособий по безработице и их расчет для каждой категории безработных индивидуально с учетом страхового стажа, причины увольнения и, в перспективе, с учетом заработка в период, предшествующий потере работы. Это позволит учесть

вклад работников в систему социального страхования от безработицы, увязав размеры страховых выплат с размерами взносов и периодами их уплаты.

На данном этапе экономического развития страны, с учетом проведенных предварительных расчетов, целесообразно повысить размер пособия по безработице до 50–100 % БПМ для граждан, потерявших работу по независящим от них причинам, при выполнении ими требований о наличии минимально необходимого страхового стажа и активном поиске работы. Это будет соответствовать международным нормам, позволит обеспечить единый подход при определении размера социальных пособий и поддержать минимальный уровень жизни безработных граждан в период поиска работы.

Формирование отдельного источника финансирования страховых пособий по безработице посредством перераспределения страховой нагрузки по государственному социальному страхованию и установления целевого тарифа на социальное страхование от безработицы, что позволит обеспечить целевое использование страховых взносов на данный вид страхования и повысить уровень пособия до экономически обоснованных размеров.

Развитие активных мер на рынке труда, ориентированных на профессиональное обучение и переподготовку работников, что направлено на предупреждение роста численности безработных в связи с процессом высвобождения работников.

Построение многоуровневой модели организации социальной защиты от безработицы, позволяющей применять различные организационно-экономические инструменты в зависимости от категории безработных с учетом их страхового стажа, причины увольнения, а в перспективе – с учетом заработной платы.

Развитие системы социальной защиты от безработицы, сочетающей активные меры на рынке труда и материальную поддержку в рамках социального страхования и социальной помощи, могло бы активизировать процесс вовлечения в трудовую деятельность экономически активного населения, повысить уровень жизни безработных граждан и стимулировать их к участию в системе социального страхования от безработицы. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Положения о государственной службе занятости населения и внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 18 февр. 2008 г., № 221 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 31. – 5/29201.
2. О социальном обслуживании: Закон Респ. Беларусь, 22 мая 2000 г., № 395-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 13 июля 2012 г., № 427-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – 2/1979.
3. Анализ сектора социального обслуживания населения Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oec.by/story/analiz-sektora-socialnogo-obluzhivaniia-naseleniia-respubliki-belarus>. – Дата доступа: 30.10.2014.
4. О занятости населения Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., № 125-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.12.2011 г., № 325-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 94. – 2/1222.
5. Официальный сайт МОТ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/global/standards/lang-en/index.htm>. – Дата доступа: 04.11.2014.
6. О государственной адресной социальной помощи: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 янв. 2012 г., № 41: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 05.12.2013 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 12. – 1/13263.