

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Маниурола И. В.,  
старший преподаватель,  
Белорусский государственный университет

При построении социально ориентированной рыночной модели экономики в Республике Беларусь одним из основных ее элементов является система социальной защиты населения, которая охватывает работников и неработающих граждан и направлена на повышение уровня их жизни.

Понятие социальной защиты в экономике труда рассматривается с позиции материального обеспечения работников в процессе трудовой деятельности и в случае потери работы. Утрата трудового дохода, связанная с безработицей, приводит к ухудшению социального положения работников и снижению уровня их жизни.

Результаты проведенного белорусскими учеными исследования показали, что по экономическому статусу для незанятого населения в трудоспособном возрасте (экономически неактивных и безработных) характерен наиболее высокий уровень бедности, которая в 2012 г. достигла среди них 24,2% [1. С. 34].

В складывающейся ситуации, обусловленной также расширением в нашей стране скрытых форм безработицы при ее низком официально регистрируемом уровне, проводимыми структурными изменениями в экономике страны и мо-

дернизацией производства, приводящей к необходимости сокращения численности работников в организациях и последующему их выходу на рынок труда в качестве безработных, особенно актуальной становится проблема социальной защиты от безработицы и построения эффективной модели ее организации.

При анализе безработицы и разработке мер социальной защиты на рынке труда учитываются граждане, зарегистрированные в установленном порядке в органах по труду, занятости и социальной защите безработных. По данным Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, уровень зарегистрированной безработицы на конец 2012 г. и 2013 г. составил 0,5% от численности экономически активного населения (рис. 1). При расчете этого показателя используются данные о численности безработных на конец года, при этом не учитываются безработные, зарегистрированные в течение года, и граждане, работающие в режиме неполной занятости. Применение такого подхода при оценке официального уровня безработицы приводит к его занижению.

Для определения численности безработных и уровня безработицы равномерно использовать

данные переписи населения, по результатам которой в стране в 2009 г. фактическая безработица составляла 6,1% от экономически активного населения, или 285,9 тыс. чел.

По результатам проведенного в Республике Беларусь в 2012 г. ежеквартального выборочного обследования домашних хозяйств по вопросам занятости (по методологии МОТ), уровень безработицы составил более 5% от численности активного населения, что практически в 10 раз превышает уровень официально регистрируемой безработицы.

Приведенные данные свидетельствуют о существовании скрытых форм безработицы. Безработные по ряду причин не обращаются в органы по труду, занятости и социальной защите и осуществляют поиск работы самостоятельно. По нашему мнению, такое решение обусловлено рядом факторов, и прежде всего качеством вакансий, предлагаемых государственной службой занятости. Организации имеют потребность преимущественно в рабочих профессиях, которые составляют около 80% от общего количества заявленных вакансий, из них около 11% связаны с некавалитированным трудом [3]. Как правило, это низкооплачиваемые рабочие места, которые не соответствуют требованиям работников с высоким уровнем профессионального образования и профессиональной подготовки. Сдерживают обращение граждан в органы по труду, занятости и социальной защите необходимость участия в общественных работах, низкий размер пособия по безработице и другие факторы.

Оrientиром при формировании системы социальной защиты от безработицы или отдельных ее компонентов в различных странах выступают нормы МОТ, которые закрепляют право безработных граждан, потерявших работу по независящим от них причинам, претендовать на получение выплат в рамках системы страхования и социальной помощи, а также участвовать в активных мерах социальной защиты.

В соответствии с этими нормами страховое пособие по безработице должно составлять определенную часть прошлого заработка, а на величину пособия по безработице влияют такие факторы, как установленные государством минимальный и максимальный размер заработка,

Маниурола И. В.

подлежащего страхованию, продолжительность страхового стажа, семейный статус и др. [4]. Основными условиями для получения безработным права на выплату страхового пособия являются: вынужденная безработица; активный поиск работы; регистрация в службе занятости и регулярное ее посещение; наличие трудового стажа и уплаты взносов на страхование от безработицы.

В ряде стран по истечении периода выплаты страхового пособия безработным (с учетом их нуждаемости) предоставляется социальная помощь, финансируемая за счет бюджетных средств (налогов). Такой вид помощи представляется также неработающим гражданам, впервые выходящим на рынок труда после длительного периода в трудовой деятельности, и другим категориям, не имеющим права на получение страхового пособия по безработице. Для большинства стран характерны смешанные формы финансирования системы социальной защиты от безработицы, в которых принятой частью являются неимение работников, работодатели и государство.

Таким образом, в качестве ключевых характеристик функционирующих в зарубежных странах моделей организации социальной защиты от безработицы можно рассматривать:

- институциональное устройство;
- организационно-экономические инструменты;
- источники финансирования;
- количественные параметры (охват экономически активного населения мерами социальной защиты от безработицы, доля получателей страхового пособия по безработице в общей численности застрахованных работников; размер пособия по безработице в соотношении с уровнем заработка работника до потери работы; период выплаты пособия по безработице и другие).

В Республике Беларусь социальная защита от безработицы является структурным элементом защитной системы и одновременно направлением политики занятости. В законодательстве о занятости, социальной защите и социальном страховании сегодня учтены основные положения документов МОТ, однако на практике они не реализуются в полной мере.

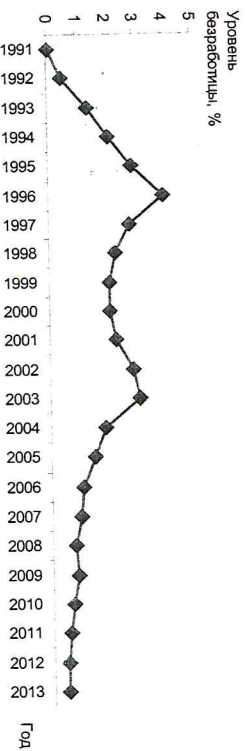


Рис. 1. Динамика уровня безработицы в Республике Беларусь

Источники: [2].



Потери работы относятся к страховому случаю, при наступлении которого граждане обязаны нести ответственность за уплату страховых взносов. Однако в настоящее время не установлен целевой тариф на страхование от безработицы, взносы на данный вид страхования входят в общую величину страховых взносов на оплату труда).

В случае снижения совокупного дохода безработного и члена его семьи до уровня ниже размера бюджета прожиточного минимума (БПМ) безработный приобретает право на выплату государственной адресной социальной помощи (АСП) как малоимущий, т.е. переходит в систему социальной помощи, которая финансируется за счет бюджета. При выполнении установленных условий социального пособия, размер которого на одного получателя в месяц не может фиксированного значения и составляет разность между БПМ и средними душевыми доходами [6].

Применяемые сегодня меры социальной защиты от безработицы с точки зрения политики занятости на рынке труда и в зависимости от формы воздействия можно разделить на активные и пассивные (рис. 2).

В нашей стране материальная поддержка безработных осуществляется в форме различных видов выплат – пособия по безработице, АСП, материальной помощи, стипендии в период обучения по направлению органов по труду, занятости и социальной защите; компенсации материальных затрат в связи с направлением органами по труду, занятости и социальной защите на работу (обучение) в другую местность; других видов выплат, связанных с реализацией активных мер на рынке труда.

Рассмотрим более подробно основные виды выплат. Пособие по безработице получает не более 40 % безработных граждан, зарегистрированных в органах по труду, занятости и социальной защите. Существенный недостаток действующей системы материальной поддержки безработных в Беларуси – ограничение максимального разме-

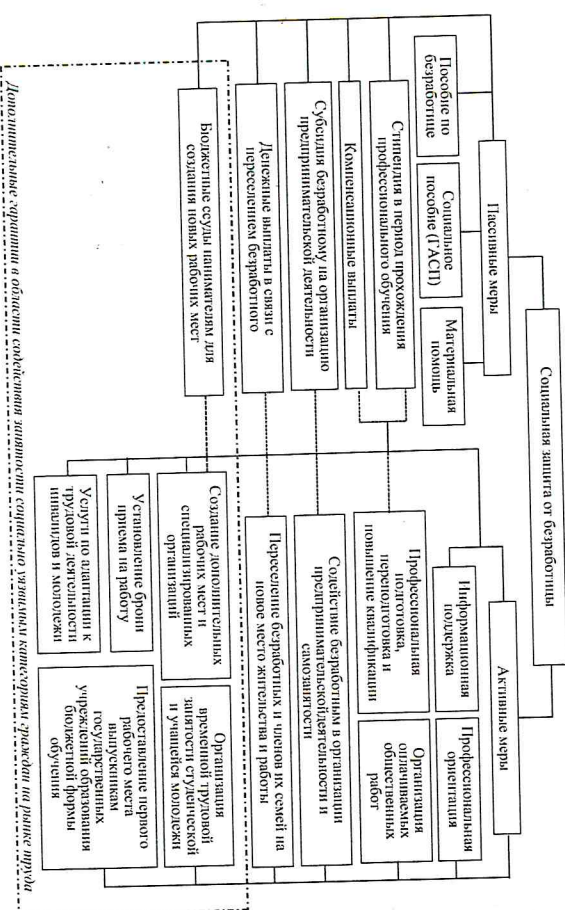


Рис. 2. Меры социальной защиты от безработицы в Республике Беларусь  
Источник: разработка автора с использованием данных [7].

ра пособия по безработице двумя базовыми величинами. Это единственный вид пособия, который рассчитывается от базовой величины. Для расчета практически всех других видов социальных пособий используется величина БПМ, которая устанавливает уровень минимальных социальных гарантий в социально-трудовой сфере. Средний размер пособия по безработице в 2013 г. по отношению к величине минимальной заработной платы составил 10,0%, к БПМ – 14,3; к базовой величине – 112,7%, к средней заработной плате работников в республике – 2,7%. Отметим, что такой низкий уровень пособия не позволяет удовлетворить минимальные потребности безработных граждан и не стимулирует их обращаться в службу занятости.

Кроме того, на практике при назначении пособия по безработице фактически не реализуется принцип дифференцированного подхода к различным категориям безработных. Размер пособия фактически не зависит от страхового стажа безработного и размера его трудового дохода в период занятости.

При низком уровне доходов безработного и учащего в общественных работах одновременно может предоставляться материальная помощь.

Условия назначения материальной помощи и АСП схожи, но размер социального пособия выше. Наличие выплат, имеющих дублирующий характер, усложняет контроль использования денежных средств, направляемых на финансовую материальную поддержку безработных, поэтому считаем возможным исключить материальную помощь из числа выплат.

Неэффективности механизма организационно-экономического механизма социальной защиты безработных граждан, на наш взгляд, свидетельствует наличие временных разрывов в периоде получения выплат по безработице, т.е. все виды выплат (в том числе в рамках страхования и социальной помощи) осуществляются одновременно, и при затяжном характере поиска работы (более 6 месяцев) безработный фактически остается без средств к существованию (рис. 3).

Активные меры социальной защиты направлены на вовлечение в трудовую деятельность безработных граждан, в том числе неконкурентоспособных на рынке труда, а также граждан, желающих сменить работу. Они реализуются путем: информационной поддержки, предоставления услуг по профессиональной ориентации; профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квали-

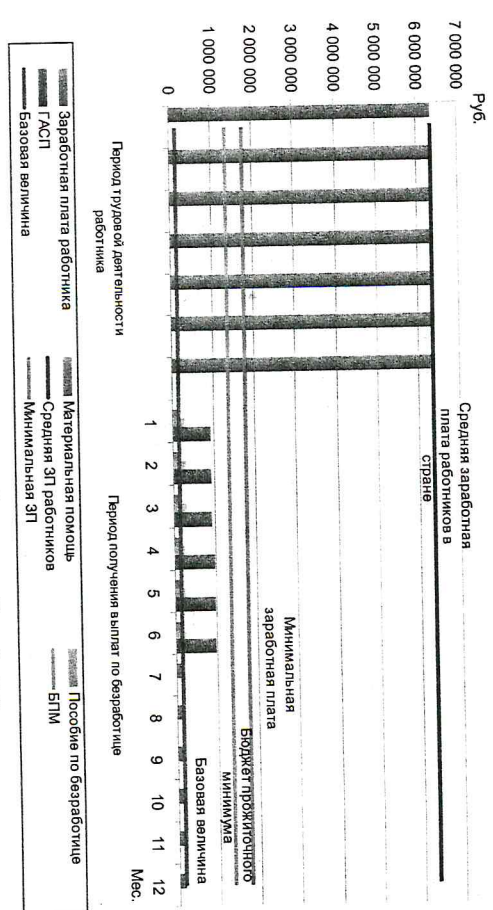


Рис. 3. Основные виды материальной поддержки безработных  
Источник: разработка автора.



фикации: организации оплачиваемых общественных работ; содействия безработным в организации предпринимательской деятельности, самозанятости, других мероприятий.

В течение последних 10 лет наблюдается довольно высокий уровень трудоустройства граждан при содействии органов по труду, занятости и социальной защите (рис. 4). В 2012 г. данный показатель среди безработных составил 72,0% от общей численности, что свидетельствует об эффективности указанных выше мер.

Таким образом, социальная защита от безработицы, в нашем понимании, — это совокупность законодательно установленных экономических, социальных, правовых гарантий в отношении экономических, правовых гарантий, направленных на номиначески активного населения, направленных на предупреждение и (или) снижение негативных социально-экономических последствий в связи с потерей работы по независящим от работника причинам и реализованном посредством определенных организационно-экономических инструментов.

С учетом зарубежной практики в числе основных инструментов социальной защиты от безработицы рассматриваются социальное страхование от безработицы и социальная помощь, а также реализация комплекса активных мер социальной защиты.

Формирование и реализация конкретных мер по обеспечению занятости населения и социальной защите от безработицы, объема их финан-

сирования отражаются в ежегодно разрабатываемой Государственной программе содействия занятости населения Республики Беларусь [3]. Финансирование мероприятий программы осуществляется местными органами по труду, занятости и социальной защите из средств ФСЗН, передаваемых на эти цели в местные бюджеты в виде субвенций. Наибольшая часть расходов ФСЗН направляется на выплату пенсий и социальных пособий (пособий по временной нетрудоспособности, материнству, семейных пособий, на поребене и др.), доля которых в общей сумме расходов в 2013 г. составила соответственно 77,6 и 20,4% общей суммы расходов. Финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения осуществляется в размере 0,2-0,3 % общей суммы расходов ФСЗН. Данные средства расходуются на выплату пособий по безработице, материальной помощи и других видов выплат, а также на реализацию активных мер на рынке труда.

В результате анализа структуры расходов на социальную защиту на рынке труда выявлено, что основная доля финансовых средств направляется на реализацию активных мер, в том числе практически половина этих средств - на меры содействия занятости социально уязвимых категорий граждан (субсидированную занятость, предоставление бюджетных мест и др.). В 2010 г. удельный вес таких расходов в общей сумме средств,

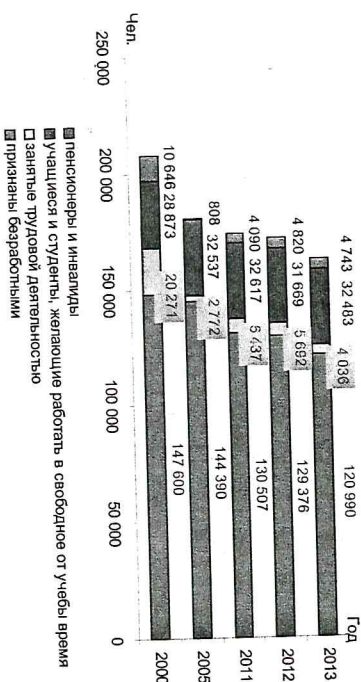


Рис. 4. Соотношение численности граждан, трудоустроенных службой занятости

Источник: собственная разработка на основе [2].

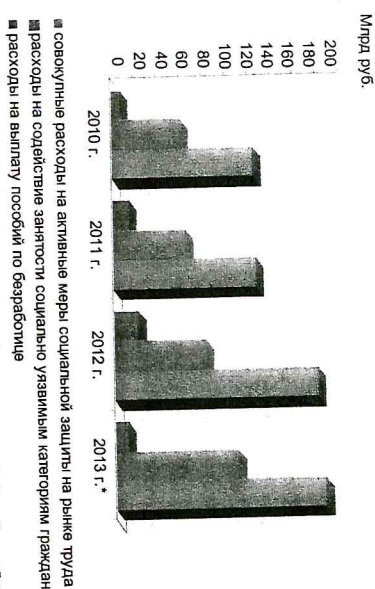


Рис. 5. Соотношение объема средств, выделяемых на выплату пособий по безработице и содействие занятости социально уязвимыми категориями граждан

\* Данные приведены за 9 месяцев года.

Источник: авторская разработка на основе данных Минтруда и соцзащиты.

выделенных на активные меры, составили 49,0%, в 2013 г. — 58,5% (рис. 5).

Расходы на социальные выплаты в 2013 г. составили 18,5% объема финансирования всех мер социальной защиты (в 2010 г. — 13,6%), при этом расходы на пособия по безработице — 5,2% от общих расходов (в 2010 — 5,8%).

Учитывая направленность государственной политики занятости на вовлечение в трудовую деятельность безработных граждан из категории социально уязвимых и одновременно наличие большого числа вакансий, представляется целесообразным направлять часть выделенных средств не только на создание новых, но и на модернизацию имеющихся рабочих мест.

Основным направлением совершенствования системы социальной защиты от безработицы в Республике Беларусь, по нашему мнению, следует рассматривать усиление элементов страхования в системе материальной поддержки безработных и поэтапный переход к обязательному страхованию от безработицы.

На первом этапе для поддержания минимального уровня жизни безработных граждан в период поиска работы необходимо установить уровень выплат по безработице в привязке к БПМ, что будет соответствовать международным нормам и позволит обеспечить

единный подход при определении размера социальных пособий. Первоначально предлагаем устанавливать размер пособия по безработице в процентах к БПМ для всех категорий безработных, а в последующем ограничить число получателей пособия безработными, имеющими страховой стаж не менее года.

На втором этапе возможно постепенное повышение максимальной величины пособия по безработице до уровня минимальной заработной платы и его выплата безработным, имеющим необходимый страховой стаж.

Следующий этап предполагает завершение построения системы социальной защиты от безработицы, основанной на страховых принципах, что предусматривает установление размера пособия по безработице с учетом средней заработной платы работников по стране, а в перспективе — с учетом индивидуального заработка работника в период его трудовой деятельности. При этом предлагается установить обязательный период участия в системе страхования от безработицы (пять лет) для реализации своего права на выплату пособия по безработице.

Обеспечить реализацию дифференцированного подхода при назначении пособий по безработице возможно за счет формирования источника финансирования их выплат. Выделение



целевого тарифа на страхование от безработицы (ЦТСБ) из общей страховой нагрузки позволит обеспечить целевое использование средств на выплаты страховых пособий по безработице и повысить их уровень до экономически обоснованных размеров с учетом индивидуального вклада работников в систему. При этом предлагается выделить величину ЦТСБ одновременно при реализации механизма перераспределения страховой нагрузки между работником и нанIMATEM на пенсионное обеспечение.

В настоящее время осуществляется совершенствование системы пенсионного обеспечения и планируются введение условно-накопительных счетов (реализация этого механизма основывается на индивидуальном учете пенсионных взносов каждого застрахованного работника в системе персонифицированного учета и распределения средств по солидарному принципу). Предлагается, что посредством такой же системы может быть организовано и страхование от безработицы. Вариант введения страхования от безработицы в Республику Беларусь за счет перераспределения общей страховой нагрузки по всем видам социального страхования раскрывается нами как наименее затратный.

В соответствии с предлагаемыми этапами развития системы социальной защиты от безработи-

цы разработанная автором модель (схема) ее организации включает три уровня, для каждого из которых предусмотрены определенные организационно-экономические инструменты (рис. 6).

На первом уровне предполагается осуществление материальной поддержки безработных граждан, имеющих необходимый страховой стаж, в форме страхового пособия по безработице. При этом выплата страхового пособия по безработице будет производиться за счет средств ФЭСЗ дифференцировано, в зависимости от продолжительности страхового стажа, величины заработка работника до потери работы, являющегося объектом для начисления обязательных страховых взносов.

По истечении права безработного на получение страхового пособия и при активном поиске работы предусматривается возможность получения социального пособия по безработице, источником финансирования которого являются бюджетные средства.

Из числа получателей страхового пособия по безработице исключаются безработные, не имеющие страхового стажа. Как правило, к ним относятся граждане, особо нуждающиеся в социальной защите, но не способные на равных конкурировать на рынке труда (лица, впервые ищущие работу; длительно безработные граждане; инвалиды; лица, основанные из мест лишения свободы,

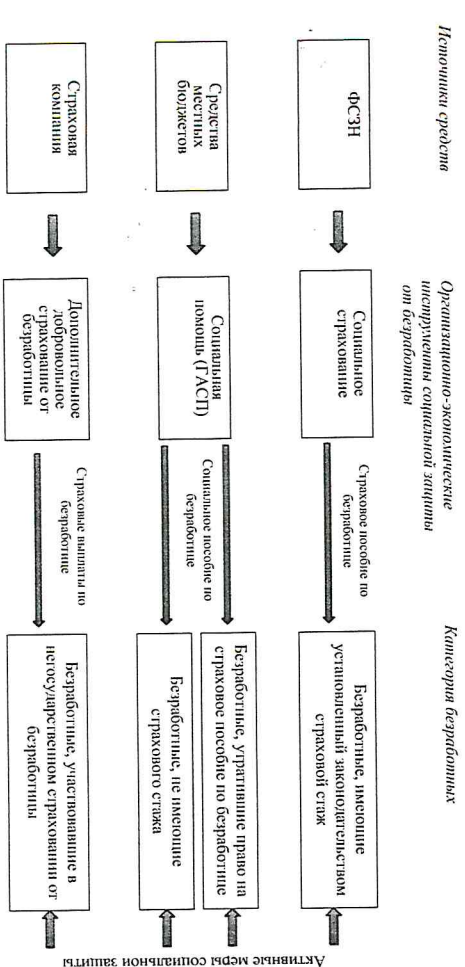


Рис. 6. Модель организации социальной защиты от безработицы в Республике Беларусь

беженцы и др.), а также желающие возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва. Перечисленные категории безработных переходят в систему социальной помощи, и поддержка их доходов в период поиска работы с этого времени будет осуществляться за счет средств местных бюджетов (второй уровень модели).

На третьем уровне представляется целесообразным в качестве организационно-экономического инструмента включить дополнительное добровольное страхование от безработицы. Это создаст предпосылки для более полной компенсации утраченного заработка в период поиска работы. Добровольное страхование от безработицы может быть организовано на основе личной и коллективной ответственности в дополнение к обязательному социальному страхованию от безработицы.

Организационно-экономический механизм добровольного страхования от безработицы реализуется посредством заключения нанIMATEM или самим работником договора страхования со страховой компанией. Следовательно, основными источниками формирования финансовых средств на страхование от безработицы являются страховые взносы самих работников и (или) нанIMATEM. При этом страховые выплаты в пользу застрахованных работников в случае потери ими работы производятся за счет средств страховой компании.

В Республике Беларусь страховые компании осуществляют различные виды добровольного личного страхования, поэтому в перспективе предлагается предусмотреть возможность развития страхования от безработицы в добровольной форме. В настоящее время в рамках комплексного страхования жизни ОАО «Белорусский народный страховой пенсионный фонд» осуществляется страхование от безработицы. Наряду с основными страховыми случаями (уход из жизни, инвалидность и др.) страховые выплаты производятся и в случае потери основного места работы.

Выплата страхового возмещения производится при:

- ликвидации организации, прекращении деятельности индивидуального предпринимателя;
- сокращении численности или штата работников;

- несоответствии застрахованного лица занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, признанной работодателем недостаточной для данной работы;
- истечении срока трудового договора, когда трудовые отношения прекращены по инициативе нанIMATEM;
- призыве на военную службу;
- восстановлении на работе сотрудника, вышедшего ее ранее;
- уходе из жизни нанIMATEM - физического лица [8].

Таким образом, дополнительное добровольное страхование от безработицы может стать эффективным организационно-экономическим инструментом социальной защиты, в том числе работников, имеющих высокий уровень опыта труда, участие которых в обязательном социальном страховании от безработицы ограничено в силу установления максимального размера заработка, подлежащего страхованию. Дальнейшее развитие коллективной формы добровольного страхования от безработицы посредством заключения нанIMATEM договорами страхования со страховыми организациями позволит обеспечить дополнительные социальные гарантии работникам и повысить их трудовую мотивацию.

В настоящее время Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь разработан примерный перечень трудовых и социальных гарантий (социальный пакет), рекомендуемых для включения в коллективные договоры, иные локальные нормативные правовые акты организаций, контракты. Наряду с различными видами выплат в пользу работника и другими гарантиями, в данный перечень включены отдельные виды добровольного страхования (страхование дополнительная пенсия в страховых организациях и страхование медицинских расходов, медицинское обслуживание за счет средств нанIMATEM). С целью повышения уровня социальной защиты работников предлагается дополнить социальный пакет и включить в его структуру добровольное страхование от безработицы. Обязательным компонентом модели на каждом ее уровне является реализация активных мер социальной защиты, которые предусмотрены в



законодательстве о занятости. Данные меры при-  
обретают особую значимость в случае предыду-  
щего уровня массовых сокращений работников. На  
уровне предприятий возможна организация пре-  
дупредительных мероприятий, ключевыми на-  
правлениями которых являются:

- организация предупредительных консуль-  
таций работников, находящихся под угро-  
зой увольнения;
- организация опережающего профессио-  
нального обучения граждан, вынужденно  
смых из организации, в целях обеспечения  
их занятости;
- содействие увольняемым работникам в со-  
здании новых рабочих мест и их трудоу-  
стройстве в сфере малого бизнеса.

Эти меры позволят минимизировать число  
увольнений и избежать массового выхода работ-  
ников на рынок труда в качестве безработных,  
улучшить их психологическое состояние и по-  
высить профессиональный уровень.

Разработки в данном направлении активно осу-  
ществляют белорусские исследователи (Е. В. Ван-

кович, И. Н. Крупапенкова и др.). К настоящему  
времени создана методика проведения социально  
ответственной реструктуризации предприятий [9],  
основой которой служат меры социальной защи-  
ты, ориентированные прежде всего на работников,  
находящихся под угрозой увольнения.

Предупредительные меры на уровне предпри-  
ятий могут дополнить модель организации соци-  
альной защиты работников от безработицы. Сяо-  
номической точки зрения их реализация будет спо-  
собствовать сокращению расходов нанIMATEлей и  
государства на обеспечение различных видов вып-  
лат (выходных пособий, пособий по безработице,  
материальной помощи, социальной помощи и т.д.)  
работникам в связи с их увольнением.

В целом реализация модели организации со-  
циальной защиты от безработицы, сочетающей  
активные меры на рынке труда и материальную  
поддержку в рамках социального страхования от  
безработицы и социальной помощи, позволит по-  
высить уровень жизни безработных граждан, сти-  
мулировать поиск работы и участие в уплате  
страховых взносов.

Преимуществом модели является обеспече-  
ние непрерывности выплат в связи с потерей  
работы и повышение их уровня при установле-  
нии размера страхового пособия по безработице  
на уровне БПМ (рис. 7).

Эффективность социальной защиты от без-  
работицы, по нашему мнению, может быть оце-  
нена при использовании следующих индикато-  
ров: уровень трудоустройства безработных  
до окончания периода выплаты пособия по без-  
работице, после прохождения профессиональ-  
ного обучения и участия в других мероприя-  
тиях; сокращение продолжительности безрабо-  
тицы; сокращение численности получателей  
пособий по безработице и др. В долгосрочной  
перспективе к таким индикаторам можно от-  
нести, например, сокращение уровня безрабо-  
тицы, снижение доли длительно безработных  
в общей их численности и др.

**Л и т е р а т у р а**

1. Бедность и социально уязвимые группы в  
Беларуси – 2013: Ежегодник / Исслед. центр Ин-  
та приватизации и менеджмента [Электронный ре-  
сурс]. – Режим доступа: <http://research.vu/>. – Дата до-  
ступа: 12.03.2014.
2. Статистический ежегодник / Нац. статкомит-  
тет Респ. Беларусь. – Мн., 2013 – 578 с.

3. Об утверждении Государственной програм-  
мы содействия занятости населения Республики  
Беларусь на 2014 год: постановление Сов. Минис-  
тров Респ. Беларусь, 31 янв. 2014 г., № 93 // Нац.  
реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2014. –  
№ 5/38396.
4. Четвернина, Т.Д. Сравнение системы защи-  
ты от безработицы в современной России /  
Т.Д. Четвернина. – М.: Наука, 2004. – 350 с.
5. Об основах государственного социального  
страхования: Закон Республики Беларусь, 13 янв.  
1995 г., № 3563-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь  
от 30.12.2011 г. // Нац. реестр правовых актов Респ.  
Беларусь. – 2012. – № 2. – 2/1884.
6. О государственной адресной социальной по-  
мощи: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 янв.  
2012г. № 41: в ред. Указа Президента Респ. Бела-  
русь от 05.12.2013 г. // Нац. реестр правовых ак-  
тов Респ. Беларусь. – 2012. – № 12. – 1/13263.
7. О занятости населения Республики Беларусь:  
Закон Респ. Беларусь, 15 июн. 2006 г., № 125-3: в  
ред. Закона Респ. Беларусь от 13.11.2008 г. // Нац.  
реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. –  
№ 94. – 2/1222.
8. Страхование на случай потери работы [Элек-  
тронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: [http://  
infobank.vu/656/itemId/27/default.aspx](http://infobank.vu/656/itemId/27/default.aspx). – Дата до-  
ступа: 04.03.2014.
9. Концепция социально ответственного рес-  
труктурирования предприятий в Республике Бела-  
русь: сб. ст. / Пирималии Участие: И. Н. Крупа-  
пенкова, Т. П. Быкова, Т. В. Елецких и др.]. – Мн.,  
2013. – 172 с.

Стиль цитирования 23. 09. 2014 г.

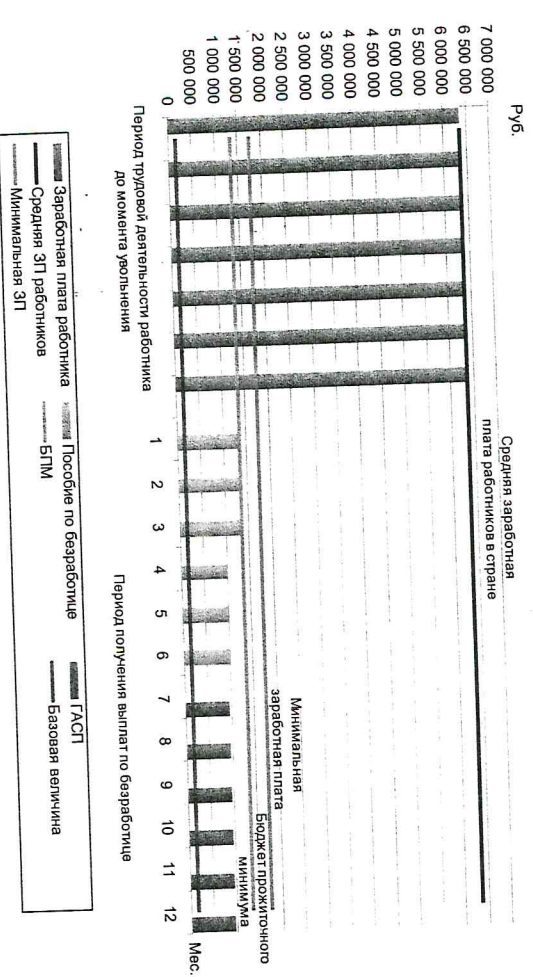


Рис. 7. Материальная поддержка безработных граждан с учетом предложенной модели организации социальной защиты от безработицы

Источники: разработка автора.