

4. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. / под ред. А. Г. Шумилина. – Минск : БелИСА, 2017. – 149 с.
5. Global Analysis of Venture Funding: KPMG Enterprises Venture Pulse Q4 2017 Report [Electronic resource]. – Mode of access : venture-pulse-report-q4-17.pdf. – Date of access : 20.04.2018.

Поступила в редакцию 24.04.18

Л. В. Запольская

АНАЛИЗ ОПЫТА ПОДДЕРЖКИ БЕЗРАБОТНЫХ ЗА РУБЕЖОМ

Четверть века Беларусь находится в условиях флуктуирующей безработицы. Однако до сих пор в республике отсутствует четкая политика в области поддержки трудоспособных людей, потерявших работу, страхование по безработице, при этом пособие по безработице составляет лишь около 13 % бюджета прожиточного минимума. Отсюда представляется важным изучение механизмов поддержки безработных за рубежом.

Выработанные в странах мира *механизмы защиты от безработицы* обеспечивают людям, потерявшим работу, поддержку доходов в течение определенного периода времени. Целью этих механизмов является предоставление частичного замещения утраченного дохода в результате временной безработицы, позволяя получателю поддерживать определенный уровень жизни, пока человек найдет подходящую работу, а также оказание помощи в поиске работы путем применения ряда стимулирующих мер и услуг. В рамках большинства систем, денежные выплаты предоставляются только в случае вынужденной безработицы (она не включает случаи, когда работник увольняется по собственному желанию без справедливой причины или когда работник намеренно способствовал своему увольнению) и ограничены по сроку; в рамках многих систем они сочетаются с такими услугами, как поддержка, консультирование в поиске работы и возможностями для улучшения, обновления и развития знаний и умений. В «бескризисное время» такие механизмы направлены на то, чтобы удовлетворить потребности лиц, чья потеря работы отражает базовый уровень текучести кадров на рынке труда, и, таким образом, на то, чтобы играть ключевую роль в поддержке мобильной занятости и стимулирования структурных изменений в экономике. В дополнение к обеспечению гарантированного дохода для безработных системы защиты от безработицы могут также помочь защитить их от перехода в неофициальный сектор экономики и поддержать их в поиске новой работы, на которой они смогут продуктивно применить свои знания и умения.

Последствия мирового кризиса 2008–2009 гг. показали важную роль *пособий по безработице* в помощи людям и экономике в адаптации к потрясениям и структурным изменениям. В реальности, после резкого увеличения уровня безработицы во многих странах мира, в результате мирового экономического кризиса системы защиты от безработицы стали более важными элементами с точки зрения представления гарантированного дохода домашним хозяйствам и отдельным лицам и стимулирования быстрого выхода из кризиса путем стабилизации совокупного спроса. В 2016 г. реальный уровень безработицы в Беларуси составил 5,8 %, а в 2017 г. – 5,6 % (данные Белстата, собранные по методологии Международной организации труда) [1]. Уровень безработицы в 2010 г. и 2016 г. соответственно составил в США 9,6 % и 4,9 %; Германии – 6,9 % и 4,6 %; Японии – 5,1 % и 3,1 % [2].

Независимо от того, является ли безработица последствием различных экономических потрясений, мирового кризиса или постоянных структурных изменений, происходящих в экономике и на рынке труда, *пособия по безработице* представляются эффективным инструментом обеспечения гарантированного дохода людям, потерявшим работу; сглаживания экономических изменений и стабилизации совокупного потребления.

Большинство систем пособий по безработице созданы с целью охвата работников в официальном секторе экономики, которые потеряли свою работу и стали временно неспособны получить подходящую новую работу. Большинство таких систем не защищают безработных людей, которые были заняты в неофициальном секторе экономики, длительно безработных, занятых неполный рабочий день или малоимущих работников.

В странах с высоким уровнем неофициального сектора были разработаны более широкие программы социальной помощи, не предусматривающие отчисления страховых взносов, которые сочетают в себе меры в области занятости и социальной защиты, с целью обеспечения некоторого уровня гарантированного дохода безработным и занятым лицам. Такие программы включают системы обеспечения занятости, а также программы, которые сочетают денежные выплаты с поддержкой получения новых знаний и созданием возможностей для трудоустройства и предпринимательства.

Во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) безработица рассматривается как одно из обстоятельств, подлежащих охвату в рамках национальных систем социального обеспечения (Ст. 25) [3]. Право на получение и сохранение пособий в денежной или натуральной форме без дискриминации и на обеспечение среди прочего защиты от безработицы является основополагающей частью права на социальное обеспечение, как это изложено в «Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах» 1966 г. (Ст. 9) [4].

В Конвенциях и Рекомендациях Международной организации труда (МОТ) применяется широкий подход к защите от безработицы с помощью установления норм для предоставления денежных пособий и услуг в течении периода безработицы, включая приостановку заработка, таким образом,

предлагая практические рекомендации для имплементации права на социальное обеспечение. У них двойственная цель: обеспечить лицам гарантированный доход, несмотря на потерю заработка в результате безработицы, и поддержать получателей в поиске продуктивной работы, выбранной по собственному желанию.

В рамках Конвенции МОТ 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» требуется предоставление денежных пособий безработным, способным и доступным для работы, но неспособным получить подходящую работу. Конвенция устанавливает качественные и количественные нормы, которые подлежат соблюдению и должны как минимум 1) обеспечить охват значительной части населения; 2) гарантировать размер денежных пособий, составляющих по крайней мере определенный процент предыдущего заработка получателей и, таким образом, являющийся достаточным для замещения дохода или для того, чтобы позволить получателям и их семьям иметь достойный уровень жизни и здоровья; 3) гарантировать, что денежные пособия предоставляются на период времени, достаточно долгий для выполнения поставленных задач [5].

Конвенция МОТ 1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» увеличивает уровень и охват защиты, которая должна предоставляться безработным. В дополнение к полной безработице она также охватывает неполную безработицу (например, временное сокращение количество рабочих часов) и временную приостановку работы, а также работу в рамках неполной занятости для тех, кто ищет работу для полной занятости. Она также предусматривает предоставление социальных пособий определенным категориям лиц, которые никогда не были или перестали быть безработными или охваченными в рамках систем защиты от безработицы (например, новые участники на рынке труда, бывшие самозанятые лица и т.д.). Конвенция МОТ № 168 также расширяет поддержку, предоставляемую безработным, путем сочетания денежных пособий с мерами, которые продвигают возможности трудоустройства и помощь в трудоустройстве (например, услуги по трудоустройству, профессиональное обучение и рекомендации), особо концентрируясь на поддержке людей с ограниченными возможностями [6]. Сопутствующая Рекомендация МОТ № 176 предлагает рекомендации по доступу к подходящей работе для тех, кто ее ищет, учитывая возраст безработных, длительность работы на предыдущем месте, полученный опыт, длительность периода без работы и состояние рынка труда [7]. Рекомендация МОТ 2012 г. № 202 «О минимальных уровнях социальной защиты» предоставляет странам рекомендации относительно определения и обеспечения в рамках минимального национального уровня социальной защиты гарантированного дохода по крайней мере в минимальном размере, установленном на национальном уровне, для всех лиц трудоспособного возраста, которые не могут заработать достаточный доход, в том числе в связи с безработицей. Такое обеспечение должно быть предоставлено всем гражданам и может быть предложено с помощью различных средств, включая всеобщие системы, социальное страхование, социальную помощь,

отрицательный подоходный налог и/или государственные программы поддержки занятости [8]. Как и в Конвенции МОТ № 168, в Рекомендации в рамках создания и имплементации гарантий минимального уровня социальной защиты предлагается сочетать превентивные, стимулирующие и активные меры для того, чтобы они способствовали продуктивной экономической деятельности и официальной занятости с помощью политики в области рынка труда и политики, которая продвигает образование, профессиональное обучение, формирование навыков и трудоспособность; а также чтобы они хорошо сочетались с другими областями политики, которые способствуют росту официальной занятости, доходов, образования, грамотности, профессионального обучения, навыков и трудоспособности, что приведет к сокращению нестабильности и будет способствовать безопасному и достойному труду, предпринимательству и устойчивым предприятиям.

Страны используют следующие механизмы защиты от безработицы, основанные на страховых взносах, или не предусматривающие отчисление страховых взносов, или сочетающие и то и другое.

Системы пособий по безработице, основанные на страховых взносах. Эти системы обычно принимают форму социального страхования (страхование на случай безработицы), финансируемого за счет страховых взносов работодателей или совместно работодателей и трудящихся, и охватывают работников, занятых в официальном секторе экономики, с которых можно взимать регулярные взносы. У систем страхования от безработицы есть сильные стороны с точки зрения разделения рисков, основанных на принципах солидарности, их способности предоставлять пособия в виде периодических платежей и их потенциала в качестве автоматических стабилизаторов в рамках национальной экономики.

Системы пособий по безработице, не предусматривающие отчисление страховых взносов. Они часто называются помощью в случае безработицы и обычно финансируются, по крайней мере частично, за счет государственного бюджета и предоставляют более низкий, чем системы страхования, уровень пособий безработным, которые либо не имеют права на получение пособий, основанных на страховых взносах (например, в связи с коротким периодом отчисления страховых взносов), либо исчерпали свое право на получение пособий в рамках страхования по безработице. Системы социального обеспечения, которые предоставляют пособия по безработице, как основанные на страховых взносах, так и не предусматривающие отчисление страховых взносов, тесно связаны с фундаментальной основой норм МОТ, которая предусматривает разделение рисков на коллективной основе и соответствующую организацию отчисления страховых взносов. Также почти во всех случаях эти пособия сочетаются с мерами по содействию быстрому возвращению на работу и/или повышению профессиональных навыков, таким образом, воплощая сочетание замещения дохода и продвижения занятости, которое лежит в основе Конвенции МОТ № 168 и Рекомендаций МОТ № 176 и № 202.

Сберегательные системы по безработице требуют от работников копить сбережения на индивидуальных счетах, за счет средств которых будет выплачиваться пособие в случае безработицы. Системам такого вида не хватает ключевого структурного элемента в форме объединения рисков; в результате, когда личные сбережения заканчиваются, соответственно заканчивается гарантированный доход, и это может произойти очень быстро. Кроме того, работники, которые могут сохранить большую часть средств на своих сберегательных счетах, обычно менее всего подвержены риску безработицы, в то время как те, кто больше всего подвержен риску безработицы, испытывают трудности в создании достаточной суммы сбережений для значительного дохода. Поэтому нельзя сказать, что такие системы предоставляют такой же уровень личной защиты, как и системы социального страхования, или способны таким же образом выступать в качестве автоматических стабилизаторов совокупного спроса. К тому же, если такие системы позволяют заимствовать средства из пенсионных счетов, это может серьезно снизить гарантированный доход в пожилом возрасте.

Системы обеспечения занятости. Такие системы предоставляют законное право на занятость в рамках общественных работ и денежные пособия для малоимущих работников в сельских районах, а также устанавливают одну из политических опций, которую можно использовать для повышения гарантированного дохода малоимущих работников и их трудоустройства. Крупнейшей и наиболее изученной системой такого вида является Национальная система обеспечения занятости в сельской местности имени Махатмы Ганди (MGNREGS) в Индии. В Эфиопии также была принята широкомасштабная Программа производственной поддержки (PSNP), которая, хоть и не обеспечивает законодательно гарантированного дохода, сочетает общественные работы с пособиями в денежной форме и в виде питания.

Выплата выходного пособия. Во многих странах это единственная форма обеспечения дохода, которая доступна работникам, уволенным в рамках определенных видов официальной занятости. Тем не менее данный вид компенсации следует рассматривать скорее в качестве отложенной выплаты или вынужденных сбережений работников, чем в качестве социального разделения рисков. Данная компенсация мало помогает безработным с точки зрения содействия их возврату на работу или работодателям, которым необходимо провести структурные изменения своей деятельности, и может в реальности иметь негативные последствия. Поэтому следует признать, что *пособия по безработице в виде периодических платежей* оказывают структурным изменениям в экономике больше поддержки, чем *выходные пособия*. Не все из этих различных механизмов защиты от безработицы предоставляют четко определенное законное право на получение периодических пособий по безработице с указанием условий получения, характера и размера пособий, продолжительности выплат и обязательств по поиску работы и принятию подходящей работы. Ныне в большинстве государств (112 стран или 56 % из 201 страны) нет систем пособий по безработице, закрепленных в нацио-

нальном законодательстве. Тем не менее 31 из этих 56 % стран предоставляет выходное пособие работникам, охваченным в рамках Трудового кодекса, что обеспечивает ограниченный уровень защиты для некоторых работников. Из 89 стран (44 %), где есть положения в законодательстве относительно некоторого уровня пособий социального обеспечения в случае безработицы, более чем 95 % (85 стран) предоставляют периодические денежные пособия безработным, соответствующим указанным условиям [9]. Государственное социальное страхование сегодня является наиболее распространенным механизмом, используемым для предоставления такого регулярного замещения дохода. В одной трети из данных 89 стран социальное страхование, субсидируемое добровольное страхование или обязательное частное страхование дополняется социальной помощью в тех случаях, когда право на страховые выплаты исчерпано или не получено. В некоторых странах, таких как Австралия, Новая Зеландия и Сейшельские Острова, предоставляются только пособия, не предусматривающие отчисление страховых взносов. Системы пособий по безработице, основанные на страховых взносах или не предусматривающие отчисление страховых взносов, по большей части распространены в странах с развитой экономикой, но системы, предоставляющие некоторые формы пособий по безработице, были также созданы в странах со средним уровнем дохода.

Правовой охват пособий по безработице. На мировом уровне только 28,1 % рабочей силы потенциально имеет право на получение пособия по безработице в соответствии с существующим национальным законодательством при условии, что законы надлежащим образом имплементированы и приводятся в исполнение. Эта доля основана на широком определении, включая обязательное страхование от безработицы, помощь безработным и обеспечение занятости, а также несколько добровольных систем. Различия между регионами существенны: в то время как в Северной Америке и Европе 80–90 % рабочей силы охвачено в законодательном порядке в рамках системы пособий по безработице, в Латинской Америке такой защитой охвачено только 37,6 % рабочей силы, на Ближнем Востоке – 20,6 % рабочей силы, в Азиатско-Тихоокеанском регионе – 16,6 %, и всего лишь 8,4 % рабочей силы в Африке. Низкий фактический охват обычно говорит о том, что системы пособий по безработице не существует, а если она и есть, то поддерживает лишь тех, кто занят в официальном секторе экономики [10].

Пособия по безработице играют главную роль в предотвращении бедности среди потерявших работу, что наблюдается в странах Европейского Союза. В странах, где охват населения пособиями по безработице и их размер низкий, очевидно, что безработные живут в нищете.

В заключение подытожим, что в странах мира используются различные механизмы поддержки безработных: системы пособий по безработице, основанные на страховых взносах; системы пособий по безработице, не предусматривающие отчисление страховых взносов; сберегательные системы по

безработице; системы обеспечения занятости; выплата выходного пособия и т.п. Введение в Республике Беларусь системы пособий по безработице, основанной на страховых взносах работодателей, представляется наиболее рациональной мерой, гармонизирующей рынок труда страны и гарантирующей поддержку безработных.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белстат назвал уровень фактической безработицы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <file/Desktop/Белстат%20назвал%20уровень%20/>. – Дата доступа : 28.02.2018.
2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <svs.net/darmark/bezrobotizatsian.php/>. – Дата доступа : 03.11.2017.
3. Всеобщая декларация прав человека, ООН, 10.12.1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <supercook.ru>decoration/zakon-deki-prav/>. – Дата доступа : 04.11.2017.
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ООН, 16.12.1966 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <supercook.ru>decoration/zakon-deki-prav/>. – Дата доступа : 04.11.2017.
5. О минимальных нормах социального обеспечения [Электронный ресурс] // Конвенция МОТ № 102 от 28.06.1952 г. – Режим доступа : <base.garant.ru/>. – Дата доступа : 04.11.2017.
6. О содействии занятости и защите от безработицы [Электронный ресурс] // Конвенция МОТ № 168 от 21.06.1988 г. – Режим доступа : <conventions.ru/>. – Дата доступа : 05.11.2017.
7. О содействии занятости и защите от безработицы [Электронный ресурс] // Рекомендация МОТ № 176 от 21.06.1988 г. – Режим доступа : <conventions.ru/>. – Дата доступа : 05.11.2017.
8. О минимальных уровнях социальной защиты [Электронный ресурс] // Рекомендация МОТ № 202 от 14.06.2012 г. – Режим доступа : <does.cntd.ru/>. – Дата доступа : 05.11.2017.
9. ССА и МАСО. 2012; ССА и МАСО. 2013а; ССА и МАСО.2013в; ССА и МАСО. 2014 [Электронный ресурс] // База данных МОТ законодательных актов в области социальной защиты от безработицы (EPLex). – Режим доступа : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownioad.Action?ressource.ressourceld=37034/>. – Дата доступа : 10.11.2017.
10. ССА и МАСО. 2012; ССА и МАСО. 2013а; ССА и МАСО.2013в; ССА и МАСО. 2014 [Электронный ресурс] // База данных МОТ ЛАБОРСТА. – Режим доступа : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownioad.Action?ressource.ressourceld=37039,37040/>. – Дата доступа : 11.11.2017.

Поступила в редакцию 18.05.18