

МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Е. Е. Орлова

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р ист. наук, профессор В. В. Никулин

Ключевые слова и фразы: безработный; пособие по безработице; социальное обеспечение; страхование на случай безработицы; финансирование государственной политики занятости; фонд занятости.

Аннотация: Проанализировано финансирование государственной политики занятости из бюджета субъекта Российской Федерации путем предоставления субвенций из федерального бюджета, сделан ряд предложений по совершенствованию системы социального обеспечения в сфере занятости населения.

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) прямо не предусматривает механизма финансирования реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение, в том числе и в сфере занятости населения [1]. Некоторые ученые отмечают, что характеристика обеспечения в качестве «социального» подразумевает его осуществление за счет государственных средств (бюджетов различных уровней и внебюджетных социальных фондов) [5, 6]. Однако положения ч. 3 ст. 39 Конституции РФ, указывающей, что «поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность», позволяют выделить в качестве источников финансирования социального обеспечения не только бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов, но и средства негосударственных пенсионных фондов, собственные средства предприятий и профсоюзных организаций, благотворительных ассоциаций и др.

До 2001 года все мероприятия в России в сфере занятости финансировались за счет средств Государственного фонда занятости. В январе 2001 года данный фонд был ликвидирован, и в настоящее время финанси-

Орлова Елена Евгеньевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Трудовое и предпринимательское право», директор юридического института, e-mail: elenaorlova@yandex.ru, ТамбГТУ, г. Тамбов.

рование мероприятий в сфере занятости осуществляется из бюджетов субъектов РФ путем предоставления субвенций из федерального бюджета.

Упразднение Государственного фонда занятости в России было продиктовано стремлением усилить контроль за расходованием средств, а также сократить налогообложение работодателей. Необходимость проведения этих мер обосновывалась тем, что при финансировании из Государственного фонда занятости 80 % средств территориальных фондов занятости оставалось на месте и лишь 20 % консолидировалось на федеральном уровне. В результате в благополучных регионах на активную политику тратились значительные средства, в то время как в неблагополучных их не хватало даже на пособия по безработице.

Целью финансирования государственных органов занятости через казначейство с указанием цены услуги и численности граждан, получивших услуги в сфере занятости населения, стало стремление точнее просчитывать средства, направляемые на реализацию региональных программ содействия занятости населения.

Несмотря на увеличение суммы средств, направляемой на выплату пособия и материальную помощь безработным, в этот период неоднократно принимались поправки в действующее законодательство о занятости населения, нацеленные на снижение размеров пособий по безработице, вводились ограничения на размер пособий по безработице гражданам, которые до увольнения имели высокие размеры зарплат. Пособие, выплачиваемое в размере 75 % среднемесячного заработка за первые три месяца, 60 % – за последующие четыре месяца, 45 % – за последние пять месяцев, во всех случаях не могло быть выше величины прожиточного минимума, исчисленного в субъектах РФ, и не ниже 30 % величины указанного прожиточного минимума, а в настоящее время – не выше величины максимального размера пособия по безработице, который, как правило, всегда ниже величины прожиточного минимума.

В 2003 году было принято изменение, ограничивающее размер пособия для лиц, увольняющихся по собственному желанию [2]. В настоящее время для граждан, уволившихся по собственному желанию, размер пособия по безработице устанавливается в таком же размере, как и другим гражданам.

Учитывая, что финансирование материальной поддержки осуществляется путем предоставления субвенций из федерального бюджета, вместо ранее установленных законом размеров пособий, определяемых от величины прожиточного минимума субъекта, был определен минимальный и максимальный размеры пособия по безработице, которые утверждаются Правительством РФ. Таким образом, прямые нормы закона заменяются постановлениями Правительства РФ. Было исключено и бесплатное медицинское обслуживание, медицинское освидетельствование при приеме на работу по направлению службы занятости; из перечня «испытывающие трудности в поиске работы» исключена категория «безработные родители» [3]. Осталось лишь медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости на профобучение.

В связи с переходом на бюджетное финансирование мероприятий по содействию занятости приказом Минтруда России от 29.07.2005 № 485

было утверждено Положение о финансировании мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан за счет средств федерального бюджета [4]. В нем предусмотрена материальная поддержка безработных граждан, участвующих в общественных работах; безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите, на период участия во временных работах; материальная поддержка несовершеннолетних граждан на период их участия во временных работах. В Законе о занятости в РФ упоминания о материальной поддержке нет.

Все вышеперечисленное говорит не в пользу финансирования мероприятий в сфере занятости из федерального бюджета. Целесообразнее вернуться к финансированию отношений в сфере содействия занятости на основе страховых принципов.

В настоящее время в соответствии с действующим федеральным законодательством в России отношения в сфере содействия занятости финансируются на основе так называемого категорийного принципа. Это, в частности, означает, что права лица, обращающегося в государственную службу занятости, перечень и размеры распространяющихся на него государственных обязательств на рынке труда зависят, прежде всего, от того, какими социально-экономическими характеристиками обладает обратившийся.

Например, если безработный гражданин уволен по любым основаниям, но при этом имел в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, оплачиваемую работу не менее 26 недель на условиях полного рабочего дня (недели) или неполного рабочего дня (недели) с пересчетом на 26 недель с полным рабочим днем (неделей), то пособие по безработице ему будет установлено в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние 3 месяца по последнему месту работы. Если же признанный безработным впервые ищет работу (ранее не работал) или не имеет профессии (специальности), или стремится возобновить работу после длительного перерыва, а также если уволенный из организации гражданин в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имел оплачиваемую работу менее 26 недель, то пособие по безработице должно быть назначено в минимальном размере пособия по безработице. Аналогично программы профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан распространяются на все категории безработных, которым по тем или иным причинам невозможно подобрать подходящую работу, а программы общественных работ – преимущественно на безработных, не получающих пособий по безработице, а также состоящих на учете более 6 месяцев. Перечень подобного рода примеров категориального подхода к безработным может быть продолжен.

Положительным является то, что в соответствии с ныне действующим законодательством о занятости в Российской Федерации права безработных, по отдельным их категориям, формально выравниваются. Однако необходимо иметь в виду, что при этом далеко не всегда бюджет, который расходуется на мероприятия в сфере занятости населения, оказывается связанным с ситуацией, реально складывающейся на рынке труда того или иного региона. Объясняется это тем, что при категориальном подходе

к определению участников различных программ на рынке труда, фактически не учитывается дифференциация безработных по их заработной плате, трудовому стажу. А это, по сути, факторы, в конечном счете определяющие величину средств, перечисленных работодателем в фонд занятости населения, из которого финансируются мероприятия государственной политики на рынке труда, к тому моменту, когда работник зарегистрирован в качестве безработного.

В результате, имеет место фактическая дискриминация работников, поскольку по социальной, равно как и экономической, логике безработный, имеющий трудовой стаж 8 лет и среднемесячную заработную плату 15 тыс. р., вправе претендовать на услуги государственной службы занятости в большем объеме, чем безработный с трудовым стажем 2 года и среднемесячной оплатой труда 5 тыс. р. Действительно, элементарные расчеты показывают, что отчисления работодателя в фонд занятости в первом случае намного выше, чем во втором. Возможности же участия в различных активных программах на рынках труда у этих безработных будут идентичными.

Рационализировать расходы фонда занятости, в том числе и на выплаты пособий по безработице, можно было несколькими способами. Некоторые из этих способов уже апробированы на практике. Так, максимальный размер пособия по безработице, который мог получить безработный, первоначально ограничивался 75 % его заработной платы, что создавало мощные стимулы к социальному иждивенчеству.

В 1996 году Закон о занятости в РФ предусматривал, что максимальный размер пособия не мог превышать средней заработной платы в субъекте Федерации, где зарегистрирован безработный, а в 1999 году – величины прожиточного минимума в этом регионе, в настоящее время – максимальной величины пособия по безработице, которое значительно ниже величины прожиточного минимума в субъекте РФ.

Вместе с тем, при всей перспективности этого варианта, с точки зрения их влияния на рационализацию расходов фонда занятости, они, по сути дела, остаются в прежней плоскости решений и не обеспечивают перехода к проведению государственной политики в сфере содействия занятости и ее финансированию, основываясь на качественно иных принципах – принципах действенного, а не декларируемого социального страхования. По-прежнему в рамках действующего Закона о занятости в РФ имеет место негативная дифференциация, ведущая к ограничению прав в сфере занятости, в то время как другие пользуются не вполне обоснованными с финансовой точки зрения правами.

В связи с вышеизложенным попытаемся сформулировать основные постулаты финансирования занятости населения.

Во-первых, следует исходить из того, что фонд занятости перестает быть фондом, осуществляющим преимущественно распределение поступивших в него средств между программами, которые реализуются на рынке труда. Вместо этого он переходит к определению возможностей и масштабов участия безработных в данных программах в зависимости

от средств, перечисленных работодателем (или иным плательщиком) конкретного безработного.

Во-вторых, на каждого работника, включая тех из них, которые начинают свою трудовую деятельность, в фонде занятости открывается индивидуальный счет для аккумулирования обязательных страховых взносов, равно как и добровольных перечислений, осуществленных в пользу конкретного работника. При этом средства, поступившие в рамках обязательного страхования от безработицы, становятся собственностью фонда, а в его лице – государства, в то время как прочие поступления являются собственностью застрахованного и возвращаются ему по его желанию при наступлении пенсионного возраста. Либо в обязательном порядке его наследникам (в случае смерти застрахованного до или после наступления пенсионного возраста).

В-третьих, лица впервые выходящие на рынок труда, считаются застрахованными за счет средств фонда занятости (государства). В дальнейшем такие средства на индивидуальном счете застрахованного постепенно замещаются обязательными страховыми взносами работодателя.

В-четвертых, возможности участия застрахованного в программах, которые реализуются органами службы занятости на рынке труда, определяются размерами средств, накопленных на индивидуальном счете застрахованного к моменту наступления безработицы. Величина этих средств, в части обязательного страхования, зависит от двух факторов: страхового стажа и заработной платы (доходов) застрахованного. Третьим фактором является предварительное (упреждающее) участие работника, ставшего безработным, в программах добровольного страхования от безработицы. При этом выдерживается общее правило, согласно которому, чем больше величина средств на индивидуальном счете застрахованного, тем больше возможности и масштабы участия безработного в программах государственной службы занятости. Это правило распространяется как на активные (профессиональная подготовка и переподготовка, общественные работы и т.п.), так и пассивные (материальная поддержка безработных) формы содействия занятости.

В-пятых, для безработных устанавливаются различные типы участия в программах служб органов занятости со своим набором программных мероприятий. При этом по каждой программе определяется минимальный гарантируемый доступ, распространяемый на всех без исключения застрахованных вне зависимости от величины средств на их индивидуальных счетах.

В-шестых, безработный может повысить степень своего участия в программе (перейти на другой ее уровень) за счет регулярного или разового перечисления средств на счет фонда занятости. При соблюдении этого условия возможность стать участником программы на рынке труда предоставляется также и лицам пенсионного возраста. При предлагаемом подходе к финансовому обеспечению государственной политики в сфере занятости удастся обеспечить экономически и социально обоснованное сочетание ответственности государства и граждан, отвечающее задачам социальной политики в демократическом государстве.

Исходя из вышесказанного, в Законе о занятости в РФ можно предложить следующую редакцию раздела, связанного с государственной политикой в сфере занятости населения.

Начальный раздел должен быть посвящен: 1) основным принципам осуществления обязательного социального страхования от безработицы; 2) общим принципам участия (доступа) застрахованных в программах, осуществляемых государственной службой занятости; 3) структурированию программ, проводимых государственной службой занятости, по размерам услуг, оказываемых безработным в зависимости от состояния их индивидуальных счетов.

Во всем мире политика занятости построена на страховых принципах, поэтому целесообразно было бы и в России вернуться к финансированию государственной политики в сфере занятости на основе страховых принципов и перенести нормы о пособии по безработице из Закона о занятости в РФ в специальный нормативный правовой акт. При этом данные отношения стали бы составной частью отношений по социальному обеспечению, что не противоречило бы в целом отраслевой принадлежности правовых норм о занятости населения.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года : с изм. от 30 дек. 2008 г. // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – С. 1.

2. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансирования мероприятий по содействию занятости населения» : федер. закон от 10.01.2003 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 160.

3. О порядке регистрации безработных граждан : постановление Правительства Рос. Федерации от 22.04.1997 г. № 458 : с изм. и доп. от 14.12.2006 г. // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 17. – Ст. 2009.

4. Об утверждении Положения о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан : приказ М-ва здравоохранения и соц. развития Рос. Федерации (Минздравсоцразвития России) от 29 июля 2005 г. № 485 г. Москва // Рос. газ. – 2005. – 30 сент. – С. 10.

5. Лепихов, М. И. Основные институты социальной защиты населения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : монография / М. И. Лепихов. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 476 с.

6. Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития / Е. Е. Мачульская. – М. : Городец, 2000. – 141 с.

References

1. *Rossiiskaya gazeta*, 2009, 21 January, p. 1.

2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2003, No. 2, art. 160.

3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1997, No. 17, art. 2009.

4. *Rossiiskaya gazeta*, 2005, 30 September, p. 10.

5. Lepikhov M.I., *Osnovnye instituty sotsial'noi zashchity naseleniya v Rossiiskoi Federatsii* (Basic institutions of social protection in the Russian Federation), Moscow: Izd-vo RAGS, 2005, 476 p.

6. Machul'skaya E.E. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya. Perspektivy razvitiya* (Social security law. Prospects of development), Moscow: Gorodets, 2000, 141 p.

The Mechanism of Funding the Implementation of Constitutional Rights of Citizens to Social Support in Employment

E. E. Orlova

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: employment fund; funding of state policy in employment; social support; unemployed; unemployment allowance; unemployment insurance.

Abstract: The paper analyzes funding of the state employment policy from the budget of the RF subject by providing subventions from federal budget; a number of proposals on improvement of the system of social support in employment of citizens have been made.

© E. E. Орлова, 2014