

## ОТЕЧЕСТВЕННАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ КАК ФОРМИРУЮЩИЙСЯ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

© 2007 г.

А.Ф. Татарченко<sup>1</sup>, Е.В. Михайлова<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Волго-Вятская академия государственной службы

<sup>2</sup> Центр изучения общественного мнения и социологических исследований (г. Ярославль)

[vestnik\\_nngu@mail.ru](mailto:vestnik_nngu@mail.ru)

Поступила в редакцию 16.03.2007

Статья посвящена анализу институциональных основ отечественной системы социальной защиты от безработицы. Обосновывается трактовка системы социальной защиты от безработицы как комплексной мега-системы, направленной на управление экономическими и социальными предпосылками и последствиями безработицы. Система социальной защиты от безработицы рассматривается как формирующийся социальный институт, наделенный всеми институциональными признаками. Характеризуются этапы институционализации отечественной системы социальной защиты от безработицы, отмечается, что на современном этапе реализация ряда плановых функций данного института в значительной степени затруднена вследствие отказа от страхового принципа финансирования системы.

Безработица как социально-экономический феномен является объектом государственного регулирования, осуществляемого посредством целенаправленной социальной политики. Мы рассматриваем социальную политику в области регулирования занятости и поддержки безработных как систему *социальной защиты от безработицы*, т.е. как комплексную мега-систему, направленную на управление экономическими и социальными предпосылками и последствиями безработицы. Система социальной защиты от безработицы возникла в России одновременно с официальным признанием безработицы как реально существующего явления. Государство формализовало отношения, возникшие в связи с проблемой безработицы: приняло законодательную базу, регулиующую вопросы занятости и безработицы; создало Государственную службу занятости как сеть учреждений, в которые безработные могут обращаться за помощью; инициировало ряд программ по содействию занятости и т.д. Взаимодействия безработных с Государственной службой занятости изначально были упорядочены на основе законодательно закрепленных норм. Сложившийся комплекс формализованных элементов позволяет рассмотреть систему социальной защиты от безработицы как формирующийся социальный институт.

Поскольку понимание категории «социальный институт» допускает различные интерпретации и претерпевает существенные изменения, связанные с развитием научных взглядов

на данный вопрос, необходимо уточнить трактовку социального института. Обобщив различные взгляды на социальный институт, можно выделить наиболее значимые характеристики социального института:

- социальный институт существует для удовлетворения значимой общественной потребности;
- он представляет собой обособленный комплекс социальных взаимодействий, которые регулируются совокупностью определенных правил поведения: норм, обычаев, традиций;
- он предполагает формирование статусно-ролевой системы;
- социальный институт характеризуется наличием формальной и неформальной организации.

Система социальной защиты от безработицы реализуется в поле экономического регулирования и социальной защиты, т. е. институт социальной защиты от безработицы по своему содержанию является «пограничным», социально-экономическим. Поэтому представляется важным рассмотрение экономической трактовки категории «институт».

В рамках современного экономического институционализма институты трактуются либо как формальные или неформальные «правила игры» (концепция Д. Норта), либо как «игроки» – организации, представляющие собой группы индивидуумов, вовлеченных в целевую деятельность в рамках сложившихся правил и норм. Понятие «институт» употребляется здесь и в синтезирующем смысле – как совокупность

правил и игроков. Представители институционально-эволюционной теории обращают внимание на способность социальных институтов детерминировать экономический процесс, и, в конечном счете, выступать как стимулы или препятствия экономического роста [1]. Важнейшим методологическим принципом институционализма в экономике является рассмотрение экономических проблем во взаимосвязи с проблемами социальными, политическими, правовыми, социокультурными, т.е. комплексный междисциплинарный подход к анализу экономических процессов и явлений. Аналогичную ситуацию можно констатировать и применительно к социологическому рассмотрению института, где социальный институт также неизбежно характеризуется в экономических, политических, культурных аспектах. Чрезвычайно значимым с точки зрения социологического понимания института является и такой методологический принцип экономического институционализма, как «холизм», системность социального института [2].

Наиболее удачной, объединяющей в себе значимые «измерения» социального института, на наш взгляд, является трактовка В.Ф. Анурина, в которой социальный институт предстает как устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих взаимодействие людей в определенной сфере жизнедеятельности и организующих их в систему ролей и статусов [3].

*Институт социальной защиты от безработицы* мы определяем как систему формальных правил и норм, а также социальных практик неформального характера, регулирующих взаимодействие участников рынка труда: наемных работников, работодателей, объединений наемных работников и работодателей, государства – по проблеме безработицы с целью обеспечения социальной защиты наемных работников от безработицы и преодоления ее негативных последствий. Качественное состояние современного отечественного института социальной защиты от безработицы описывается термином «институционализация».

Основными участниками данного института являются субъекты и объекты политики социальной защиты от безработицы. Главным субъектом, осуществляющим социальную политику в области занятости и безработицы, в

настоящее время является государство с частичным участием профсоюзов. Государство участвует в функционировании института социальной защиты от безработицы посредством Государственной службы занятости как регионально дислоцированной сети учреждений, где безработным оказывают помощь в соответствии с Законом «О занятости населения в РФ», и рядом других установлений формализованного характера, а также посредством различных органов власти, которые призваны решать проблемы безработицы.

Прямым объектом воздействия социальной политики защиты от безработицы в современной ситуации являются преимущественно безработные, зарегистрированные в Государственной службе занятости. Необходимо отметить важность переноса акцентов в выборе объектов воздействия социальной политики защиты от безработицы в более широкий социальный контекст – всего экономически активного населения как потенциала увеличения безработицы.

Опосредованным объектом воздействия политики социальной защиты от безработицы выступают работодатели и их объединения. В рамках государственной политики защиты от безработицы предусматривается взаимодействие с работодателями, направленное на формирование эффективного уровня и структуры занятости, недопущения массовых увольнений работников, обеспечение максимально безболезненного перераспределения высвобождаемых работников на другие рабочие места, осуществляемое через институт социального партнерства.

Рассмотрим *признаки* института социальной защиты от безработицы, которые включают в себя: функции; распределение социальных позиций; особый тип регулирования взаимоотношений через систему норм, правил, предписаний; систему санкций.

Институт социальной защиты от безработицы выполняет ряд *общих* для социальных институтов *функций*:

1. *Функция закрепления и воспроизводства общественных отношений*, в рамках которой происходит закрепление за участниками данного института – безработными и Государственной службой занятости – определенного порядка взаимодействий и придание ему устойчивого воспроизводящегося характера посредством законодательно установленных норм и правил.

2. *Регулятивная функция.* Данная функция реализуется в управлении масштабами и структурой занятости и безработицы на макро-социальном уровне и регулировании социального поведения безработного на микросоциальном уровне.

3. *Интегративная функция,* специфика реализации которой состоит в том, чтобы посредством интеграции в данный институт (активные программы помощи безработным, поиск работы по направлению службы занятости, занятия в клубе ищущих работу и т.д.) обеспечить безработному эффективное восстановление занятости, т.е. его интеграцию в более широкое социальное пространство, чем институт социальной защиты от безработицы, – его выход на рынок труда.

4. *Транслирующая функция* заключается в передаче правил и норм, присущих институту социальной защиты от безработицы, как во временном аспекте, так и за пределами пространственных границ данного института.

5. *Коммуникативная функция.* Информация института социальной защиты от безработицы распространяется как внутри данного института, так и среди других социальных институтов: социальной практики трудоустройства, института образования, института семьи и т.д.

К *специфическим функциям* института социальной защиты от безработицы относятся:

1. *Функция оказания помощи безработным* как важнейшая функция данного социального института. Государственная социальная политика в области социальной поддержки безработных (применительно к гражданам, зарегистрированным в службе занятости в качестве безработных) предусматривает их материальную поддержку через выплаты пособий по безработице, предоставление ряда материальных льгот; консультационную помощь по различным направлениям (психологическую, юридическую); содействие занятости безработных путем их информирования о наличии вакантных рабочих мест, организации ярмарок вакансий и встреч с работодателями, переобучения на более востребованные специальности.

Реализация функции материальной поддержки безработных в настоящее время играет двоякую роль в функционировании института социальной защиты от безработицы. По своему назначению пособие по безработице и другие материальные выплаты выполняют важную роль жизнеобеспечения безработного и его семьи, позволяют ему сосредоточить свои усилия на эффективном трудоустройстве либо

переобучении. Однако нередко пособие и материальные льготы «расхолаживают» безработного, воспринимаются им как своего рода «рента» от государства, в результате затрудняется реализация других значимых функций института социальной защиты от безработицы – прежде всего, реинтеграции безработного в сферу занятости, его трудоустройства.

2. *Функция ресоциализации и реадaptации безработных.* Успешная ресоциализация безработного, его адаптация к изменяющимся условиям жизни общества является конечной целью системы социальной защиты от безработицы.

3. *Функция структурирования общественных отношений с учетом существования проблемы безработицы.* В рамках реализации этой функции институт социальной защиты от безработицы прежде всего решает задачу придания социального статуса безработному, наделяя его определенными правами и обязанностями в соответствии с его статусом, определения схемы взаимодействия безработного с обществом. Необходимо отметить, что возникновение проблемы безработицы не могло не изменить систему социально-экономических отношений в нашем обществе. Негативным проявлением таких отношений стало повсеместное нарушение ряда важнейших норм трудового законодательства преимущественно со стороны работодателей, дискриминационные практики и т.д. В этих условиях задачей института социальной защиты от безработицы становится выработка новых способов урегулирования трудовых отношений с учетом интересов наемных работников.

4. *Функция учета масштабов безработицы.* Определение реальных масштабов безработицы объективно необходимо для выбора пути дальнейшего развития общества.

Наиболее значимой *латентной функцией* института социальной защиты от безработицы является порождение у безработных настроения социального иждивенчества. Сотрудниками службы занятости отмечен тот факт, что в период максимальных выплат пособий по безработице некоторые их клиенты не стремились трудоустроиться; в службу занятости они целенаправленно обращались именно для получения пособия и ряда социальных льгот.

В качестве значимой латентной функции института социальной защиты от безработицы можно выделить также закрепление некоторой «ущемленности» положения официально зарегистрированных безработных на рынке

труда: ряд работодателей открыто заявляют о том, что человека с «биржи труда» они примут на работу только при крайнем дефиците кадров. Предпочтение отдается работающим специалистам, желающим сменить работу.

В ситуации «перевеса» латентных, незапланированных функций социального института над изначально запланированными функциями возможно возникновение феномена полной или частичной дисфункции данного института. На возможные проявления дисфункций института социальной защиты от безработицы указывал Д. Фрайер [4]. Дисфункциональные проявления институционального обеспечения феномена безработицы, согласно Д. Фрайеру, можно разместить в нескольких плоскостях: организационной, социально-нормативной, финансовой. В своих нежелательных, дисфункциональных проявлениях институт социальной защиты от безработицы может ограничивать и затруднять проявление самостоятельной активности безработного, расхолаживать и девалифицировать.

Институт социальной защиты от безработицы предполагает четкое *распределение статусно-ролевых позиций* его участников. Данное распределение отражает структуру участников института социальной защиты от безработицы: изначально в его рамках был определен статус безработного как объекта воздействия социальной политики защиты от безработицы, определены права и обязанности, предписываемые безработному как носителю данного статуса. Статус основного субъекта института социальной защиты от безработицы был возложен на Государственную службу занятости.

Система ролевых требований и предписаний, сложившаяся в рамках института социальной защиты от безработицы, наделяет зарегистрированного в службе занятости безработного определенными *правами и обязанностями*: правом на получение пособия по безработице и ряд социальных льгот, на консультационные услуги, переобучение, пользование банком вакансий службы занятости и т.д. Безработный, в свою очередь, обязан приходить в службу занятости для перерегистрации один раз в две недели, активно искать работу и т.д. Государственная служба занятости, как вторая сторона социального взаимодействия внутри института социальной защиты от безработицы, также наделена рядом конкретных полномочий и предписаний: осуществлять регистрацию граждан в качестве

безработных в законодательно определенные сроки, вести мониторинг местного рынка труда, формировать банк данных о вакантных рабочих местах, участвовать в развитии практики социального партнерства и т.д.

Реализация функций, предписанных Государственной службе занятости как основному субъекту института социальной защиты от безработицы, предполагает возможность наложения определенных *санкций* на безработных в случае нарушения ими предписаний данного института.

Институт социальной защиты от безработицы существует как сконструированный *извне*, управляемый социальный институт. Первоначально были заданы основные параметры и условия его существования, определены социальные функции данного института. Теоретически обоснованная модель социальной защиты от безработицы была помещена в живую, реальную общественную систему. «Укоренение» института социальной защиты от безработицы в общественной системе предполагает достаточно длительный процесс его институционализации, т.е. закрепления практики или области общественных отношений в виде закона или социальной нормы, принятого порядка. Институционализация отечественной системы социальной защиты от безработицы прошла ряд качественных этапов.

Отечественная система социальной защиты от безработицы первоначально была построена как *социально ориентированная модель*. Социально ориентированная модель социальной защиты от безработицы нашла отражение в принятом в 1991 году Законе «О занятости населения в РФ». Закрепленная в законе о занятости система защиты от безработицы относительно успешно функционировала до середины 1990-х годов: безработным регулярно выплачивалось пособие, реализовывался пакет активных и пассивных программ, развивались и совершенствовались формы работы службы занятости. Система социальной защиты от безработицы финансировалась из средств Государственного фонда занятости. Средства фонда занятости распределялись непосредственно Государственной службой занятости.

Социальная модель защиты от безработицы стала «сдавать» свои позиции в 1994–1995 гг., что было обусловлено главным образом причинами финансового характера. Основным

фактором усугубления ситуации явилось то, что модель, изначально разработанная с логикой умеренного рыночного реформирования и не содержащая механизмов смягчения последствий резкого роста безработицы, была «наложена» на либеральные реформы в варианте «шоковой терапии» [5]. Кризис в системе социальной защиты от безработицы достиг пика в 1997–1998 гг.

Его проявления выразились следующим образом:

- в гигантском разрыве между показателями общей безработицы, определяемой по методологии МОТ, и безработицы, регистрируемой органами Государственной службы занятости;

- в резком сокращении средств на реализацию мер по защите от безработицы;

- в углублении регионального неравенства в доступе населения к услугам служб занятости из-за неспособности государства обеспечить перераспределение средств в пользу регионов с более высокой напряженностью на рынке труда;

- в использовании административных рычагов для ужесточения условий регистрации безработных с целью искусственного снижения уровня официальной (регистрируемой) безработицы;

- в смещении акцентов службы занятости с поддержки безработных на «непрофильные» категории населения (учащихся, подростков и др.).

Одновременно с кризисом финансового обеспечения института безработицы произошла утрата приоритетности проблемы безработицы в общегосударственном масштабе. Она проявилась в понижении статуса службы занятости с самостоятельной единицы до структурного подразделения Министерства труда и социального развития РФ и, как

следствие, в ослаблении идеологической и координирующей роли федерального центра, фактическом переносе политики содействия занятости с общегосударственного на региональный уровень.

Кризис финансирования отечественной системы социальной защиты от безработицы

## THE RUSSIAN SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION FROM UNEMPLOYMENT AS A SOCIAL INSTITUTE

*A.F. Tatarchenko, E.V. Michaylova*

Analyses institutional basis and features of native system of social welfare for jobless people. The system of social protection from unemployment, so authors, represents special social mega-system with a wide set of goals from so assistance for unemployed to prevention of mass unemployment as a social problem. The stages of development of russian institute of social protection from unemployment are examined from a point of view of effective function realization.

выразился в ликвидации Фонда занятости и переходе к бюджетному финансированию. «Скоростным» эффектом перехода к бюджетному финансированию стало обеспечение регулярности и своевременности выплаты пособий всем безработным. Негативные последствия отказа от страхового принципа финансирования системы социальной защиты от безработицы носили главным образом долгосрочный характер:

- бюджетное финансирование поставило обеспечение функционирования системы в прямую зависимость от состояния единственного источника – государственного бюджета;

- в рамках бюджетного финансирования не была решена проблема равного доступа регионов к государственным средствам на проведение активных программ.

Как промежуточный итог развития отечественного института социальной защиты от безработицы можно констатировать, что, соответствуя европейской социальной модели защиты от безработицы по формальным гарантиям, но не будучи подкрепленным экономически – механизмом страхования от безработицы, данный институт становится

заложником экономического курса и краткосрочной политической конъюнктуры. Данное положение затрудняет выполнение запланированных, общих и специфических функций института социальной защиты от безработицы и усиливает его дисфункциональные проявления.

*Список литературы*

1. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики, 1997. – № 3. – С. 6.
2. Колтунов В.М. Институционализм (возрождение теории и ее прикладное значение). – Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 2001. – С. 13.
3. Анурин В.Ф. Основы социологических знаний. – Н. Новгород, 1998. – С. 125.
4. Psychological or material deprivation: why does unemployment have mental health consequences? // Understanding unemployment: new perspectives on active labour market policies / Ed. By E. McLaughlin. London: Routhledge, 1992. P. 103–125.
5. Четвернина Т.Я. Социальная защита от безработицы и ее институциональное обеспечение: автореф. дисс... докт. экон. наук: 08.00.05. – Москва, 2002. – 27 с.