

УДК 369.3

Галина Трунова,

канд. юрид. наук, доцент

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ НА ВИПАДОК БЕЗРОБІТТЯ

У статті розглянуто окремі питання правового регулювання соціального страхування на випадок безробіття. Проаналізовано норми щодо допомоги по частковому безробіттю як окремого виду матеріального забезпечення, що надається в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування у разі безробіття. Акцентовано увагу на тому, що критерієм ефективності системи соціального страхування на випадок безробіття є порівняння розміру допомоги по безробіттю з національним прожитковим мінімумом. Наголошується на необхідності підвищення мінімального розміру допомоги по безробіттю та на цільовому використанні коштів Фонду соціального страхування.

Ключові слова: безробіття, соціальне страхування, допомога, часткове безробіття, прожитковий мінімум, фонд.

Постановка проблеми. Право на захист від безробіття належить до основних конституційних прав громадян України у сфері права соціального захисту. Реалізація цього права забезпечується системою загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, ефективність функціонування якої залежить від відповідності та повноти правового регулювання, що і зумовлює актуальність обраної теми.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Правові питання системи соціального страхування на випадок безробіття були предметом дослідження таких учених: О. В. Басая, М. І. Боднарука, О. В. Москаленко, С. В. Попова, О. І. Процевського, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, Р. І. Шабанова, В. В. Юровської та інших. Однак законодавчі зміни та труднощі у правозастосуванні щодо соціального страхування на випадок безробіття спонукають проводити подальші наукові дослідження в межах окресленої тематики.

Метою публікації є виявлення наявних проблем правового регулювання у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття і, відповідно, надання пропозицій для їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р. [1] за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття надаються такі види забезпечення: допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності; допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні. Фондом со-

ціального страхування на випадок безробіття також надаються соціальні послуги, а саме: професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у тому числі в навчальних закладах державної служби зайнятості, на підприємствах, в установах, організаціях; профорієнтація; пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі шляхом організації громадських робіт для безробітних у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; надання роботодавцям, які працевлаштовують громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, зазначені у ч. 1 ст. 14 Закону України «Про зайнятість населення», компенсації відповідно до ст. 26 Закону України «Про зайнятість населення»; надання роботодавцям – суб'єктам малого підприємництва, які працевлаштовують безробітних, компенсації фактичних витрат у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за відповідну особу за місяць, за який він сплачений відповідно до ст. 27 Закону України «Про зайнятість населення»; надання ваучера для підтримання конкурентоспроможності деяких категорій громадян шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності відповідно до ст. 30 Закону України «Про зайнятість населення»; здійснення заходів сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб відповідно до ст. 24-1 Закону України «Про зайнятість населення»; інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням.

Окрім того, страховим випадком також вважається обставина, за якою застраховані особи опинилися у стані часткового безробіття [2, с. 40]. Як зазначає Г. І. Чанишева, враховуючи сучасні соціальні умови, держава вживає

заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення осіб, які працюють на умовах часткового безробіття [3, с.45]. Реалізація права застрахованих на допомогу по частковому безробіттю регламентується ст. 47 Закону України «Про зайнятість населення» [4] та деталізується в Порядку надання допомоги по частковому безробіттю [5].

Профільний Закон «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» визначає страховим випадком подію, через яку застраховані особи опинилися в стані часткового безробіття. Однак жодним чином не визначає порядку і умов матеріального забезпечення за даним страховим випадком і навіть не закріплює його серед видів матеріального забезпечення, визначених у ст. 7 «Види забезпечення та соціальні послуги». Р. І. Шабанов, аналізуючи норми щодо сутності допомоги по частковому безробіттю, доходить висновку про необхідність включення дефініції «часткове безробіття» разом із порядком надання допомоги до змісту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [6, с. 46].

Допомога по частковому безробіттю – це кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, що надаються територіальними органами Державної служби зайнятості у районах, містах, районах у містах підприємству для виплати застрахованим особам у разі втрати ними частини заробітної плати внаслідок вимушеного скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції без припинення трудових відносин [5].

Законом «Про зайнятість населення» передбачено, що право на допомогу по частковому безробіттю мають застраховані особи, які протягом 12 місяців, що передували місяцю, в якому почалося скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу, працювали не менше шести календарних місяців, сплачували страхові внески та у яких скорочення тривалості робочого часу становить 50 і більше відсотків на місяць.

Рішення про надання або відмову у наданні допомоги по частковому безробіттю приймається керівником територіального органу Державної служби зайнятості у районах, містах, районах у містах та оформлюється наказом [4]. До обов'язків Фонду соціального страхування на випадок безробіття включено контроль за правильністю призначення роботодавцем та виплатою застрахованим особам допомоги по частковому безробіттю [1].

У зв'язку з тим, що допомога по частковому безробіттю фінансується за рахунок Фонду соціального страхування на випадок безробіття, рішення про призначення приймається керівником виконавчої дирекції Фонду, контроль за виплатою роботодавцем коштів застрахованим особам здійснюється Фондом, вважаємо обов'язковим включення даного виду забезпечення до Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

За загальним правилом, розмір допомоги по безробіттю в Україні визначається у відсотковому відношенні до середньої заробітної плати звільненого працівника: до 2 років страхового стажу – 50 %; від 2 до 6 років – 55 %; від 6 до 10 років – 60 %; понад 10 років – 70 %. Однак застраховані особи, визнані в установленому порядку безробітними, які протягом 12 місяців, що передували реєстрації особи як безробітної, за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування мають страховий стаж менше шести місяців або звільнені з останнього місця роботи з підстав, передбачених ст. 37, пунктами 3, 4, 7 і 8 ст. 40, статтями 41 і 45 Кодексу законів про працю України, а також з аналогічних підстав, визначених іншими законами, особи, зазначені у ч. 2 ст. 6 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», особи, зазначені в абз. 3 ч. 4 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», мають право на допомогу по безробіттю у мінімальному розмірі.

Критерієм ефективності системи соціального страхування на випадок безробіття є порівняння розміру допомоги по безробіттю з національним прожитковим мінімумом. Прожитковий мінімум застосовується також для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення державних соціальних програм. Актуальною проблемою є встановлення відповідності рівня вітчизняних соціальних стандартів їх міжнародним аналогам. Мінімальний розмір допомоги на випадок безробіття у 2016 році склав 544 грн [7].

На нашу думку, даний розмір допомоги по безробіттю суперечить принципу соціальної справедливості та унеможливорює гідне існування особи у разі настання безробіття. Вважаємо, що в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» повинно бути визначено, що мінімальний розмір допомоги по безробіттю не може бути меншим за мінімальний прожитковий мінімум для працездатної особи.

Одним з основних принципів соціального страхування, відповідно до Основ законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р., є принцип забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, встановлений законом, шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування [8]. Принципом оптимізації механізму забезпечення правового регулювання соціального страхування є принцип наближення розмірів мінімальних страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням до рівня прожиткового мінімуму [9, с. 368] з метою забезпечення права особи на достатній життєвий рівень [10, с.155].

Водночас необхідно відзначити практику нецільового використання коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про державний бюджет на 2014 рік» було перед-

бачено вилучення з фонду соціального страхування на випадок безробіття 1,4 млрд грн. з подальшим їх зарахуванням до Пенсійного Фонду [11]. Хоча Законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» передбачено, що саме до повноважень Правління Фонду соціального страхування на випадок безробіття належить схвалення проекту річного бюджету фонду. Кошти Фонду не включаються до складу Державного бюджету України, а держава є гарантом забезпечення прав застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг Фондом.

На нашу думку, в цьому разі був порушений та проігнорований принцип цільового використання коштів страхування на випадок безробіття. Як відзначає І. Ю. Хомич, за аналогією з Бюджетним кодексом України, нецільовим використанням коштів соціальних фондів можна вважати витрачання цих коштів на заходи, не передбачені законодавством про соціальне забезпечення, або з порушенням визначеного порядку їх нарахування та виплати, а також їх призначення та виплати особам, які не мають на це права [12, с. 134]. Що ж стосується цільового використання коштів фонду соціального страхування на випадок безробіття, то дані кошти повинні використовуватися відповідно до ст. 17 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», тобто виключно на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття. Як відзначає М. Л. Захаров, використання коштів страхових фондів (страхових внесків), перерозподіл здійснюється тільки між застрахованими, включаючи їх сім'ю. Використовувати ж страхові внески, які сплачуються роботодавцями або самими застрахованими, для забезпечення інших громадян не можна. У цьому і полягає сутність принципу цільового використання страхових фондів [13, с. 41]. На проблемі визначення права власності коштів фонду соціального страхування наголошував і В. Д. Роїк, який вважає проблему одержавлення страхових коштів однією із системних проблем розвитку соціального страхування [14, с. 11-12]. С. О. Сільченко також наголошує на одержавленні соціального страхування в Україні [15, с. 176]. О. М. Ярошенко визначає, що у сучасних умовах держава є основним суб'єктом соціальної політики, а тому, визначаючи напрями, вона повинна гарантувати в тому числі і забезпечення у разі необхідності дотації страховим фондам з державного бюджету [16, с. 9-10].

Роль держави в системі соціального страхування на випадок безробіття полягає в тому, що вона виступає гарантом забезпечення прав застрахованих осіб. І в більшості Європейських держав ця роль реалізується шляхом надання дотацій із державного бюджету у разі дефіциту Фонду соціального страхування по безробіттю.

Варто відзначити, що ефективність правозастосовчої діяльності щодо матеріального забезпечення за соціальним страхуванням на випадок безробіття, а відповідно, і функціональність витрачання коштів Фонду соціально-

го страхування на випадок безробіття контролюється Державною службою зайнятості. Так, Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, державної податкової адміністрації України «Про затвердження Порядку розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення безробітним» від 13 лютого 2009 р. [17] визначено механізм проведення розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплат матеріального забезпечення відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Розслідування здійснюється шляхом проведення перевірки достовірності даних, які є підставою для надання особі статусу безробітної та виплати їй матеріального забезпечення, що зазначені в документах, поданих особою до державної служби зайнятості під час її реєстрації та протягом періоду її перебування на обліку як безробітної. Питання щодо проведення перевірки порушується у разі наявності певних передбачених Наказом підстав, а рішення щодо проведення перевірки приймається керівником центру зайнятості. Для проведення перевірки центри зайнятості взаємодіють із Державною податковою адміністрацією України та Пенсійним фондом України шляхом обміну інформацією про отримані особами, які перебувають на обліку в державній службі зайнятості як безробітні, доходи від провадження підприємницької діяльності, виконання робіт за трудовим договором, у тому числі за сумісництвом, під час роботи за кордоном, виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовими договорами.

За результатами звірки або перевірки оформлюється акт. У разі встановлення належності безробітної особи до категорії зайнятих така особа знімається з обліку як безробітна в установленому законодавством порядку та повертає суму незаконно отриманого матеріального забезпечення і вартості наданих соціальних послуг з моменту виникнення обставин, що впливають на умови виплати матеріального забезпечення та надання соціальних послуг.

Якщо відомості про доходи особи, на підставі яких призначено матеріальне забезпечення, є недостовірними з вини роботодавця, центри зайнятості проводять перерахунок страхових виплат із дня їх призначення. Суми незаконно виплачених коштів повертаються роботодавцем. Виплата коштів, недоотриманих особою внаслідок зниження суми страхових виплат, здійснюється за рахунок коштів Фонду. Якщо відомості про доходи є недостовірними з вини особи, центри зайнятості припиняють відповідні виплати, а суми здійснених виплат з дня їх призначення повертаються особою [17].

Судова практика, яка склалася за позовами про відшкодування роботодавцями сум незаконно виплачених коштів допомоги по безробіттю, які були призначені на підставі недостовірних відомостей, поданих роботодавцем, свідчить, як правило, про задоволення претензій Фонду соціального страхування на випадок безробіття. Суди під час прийняття рішення, посилаючись на п. 6 Порядку розслідування страхових випадків та

обґрунтовуючи виплати матеріального забезпечення безробітним, керуються ч. 3 ст. 35 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», якою визначено, що достовірність зазначених у документах даних перевіряється Державною службою зайнятості. У разі подання недостовірних відомостей, використання роботодавцем коштів Фонду за порушенням встановленого порядку роботодавцем добровільно чи на підставі рішення суду повинен відшкодувати страховику заподіяну шкоду. Роботодавець несе відповідальність згідно із законодавством за шкоду, заподіяну застрахованим особам унаслідок невиконання або неналежного виконання обов'язків, визначених Законом. Також у своїх рішеннях Суд керується ст. 1166 Цивільного кодексу України, відповідно до якої майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала [18].

Висновки

Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити такі висновки.

По-перше, з метою відповідності комплексного регулювання соціально-страхового забезпечення на законодавчому рівні профільними нормативно-правовими актами вважаємо обов'язковим включення допомоги по частковому безробіттю до ст. 7 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», яка визначає види забезпечення та соціальні послуги, які надаються відповідно до даного Закону.

По-друге, з метою часткового наближення національних соціальних стандартів до європейських необхідно в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» закріпити норму, якою передбачити, що мінімальний розмір допомоги по безробіттю не може бути нижчим за прожитковий мінімум для працездатних осіб.

По-третє, необхідно забезпечити цільове використання коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття, виключно на забезпечення і соціальні послуги, які чітко визначені Законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Список використаних джерел:

1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 № 1533-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1533-14/print1474959456645155>.
2. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальний захист в Україні / Н. Б. Болотіна. – Київ: Знання, 2010. – 107 с.
3. Чанишева Г. І. Соціальний захист у разі неповної зайнятості: стандарти Європейського Союзу та законодавство України / Г. І. Чанишева // Право України. – 2016. – № 8. – С. 40-46.

4. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/print1448191825302238>.

5. Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю : наказ Міністерства соціальної політики України від 07.03.2013 № 103. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0756-13>.

6. Шабанов Р. І. Щодо співвідношення понять «неповна зайнятість» «та часткове безробіття» / Р. І. Шабанов // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету ім. Г. С. Сковороди. – Право. – 2013. – Вип. 20. – С. 42-47.

7. Про мінімальний розмір допомоги по безробіттю : Постанова Правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 04.12.2015 № 77. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/doccatalog/document?id=391346>.

8. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 1698-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>.

9. Боднарук М. І. Правове регулювання соціального страхування в Україні : монографія / М. І. Боднарук. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2014. – 472 с.

10. Бурак В. Підвищення прожиткового мінімуму як підстава для перегляду розміру заробітної плати та інших соціальних виплат / В. Бурак // Юридичні факти в системі правового регулювання. Зб. наук. Праць. Матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 лист. 2015 р.) / за заг.ред. Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила, І. О. Ізарової. – К.: ВД «Дакор», 2015. – С. 152-155.

11. Про державний бюджет на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 № 719-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719-18/print1453551263072433>.

12. Хомич І. Ю. Принципи цільового використання коштів у соціальному забезпеченні населення України: поняття та значення / І. Ю. Хомич // Наше право. – 2013. – № 10. – С. 131-136.

13. Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудоустройство, выплаты пострадавшим на производстве) : монографія / Захаров М. Л. – М.: Проспект, 2013. – 312 с.

14. Роик В. Д. Концептуальные подходы совершенствования пенсионного и других видов социального страхования в меняющемся мире социально-трудовых отношений / В. Д. Роик. – Москва, 2010. – 32 с.

15. Сільченко С. О. Деякі проблеми сучасного стану соціального законодавства / С. О. Сільченко // Право і безпека. – 2011. – № 4. – С. 176-180.

16. Ярошенко О. Соціально-правовий вимір держави Україна в умовах євроінтеграції / О. Ярошенко // Право України. – 2016. – № 8. – С. 9-16.

17. Про затвердження Порядку розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення безробітним : наказ Міністерства праці та соціальної політики України, державної податкової адміністрації України від 13.02.2009 №

60/62. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0232-09>.

18. Рішення Господарського суду Харківської області від 26.04.2016 р. Справа № 922/712/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57646243>; Рішення Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 23.05.2016 р. Справа № 357/247/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59245952>.

В статье рассмотрены отдельные вопросы правового регулирования социального страхования на случай безработицы. Проанализированы нормы относительно помощи по частичной безработице как отдельного вида материального обеспечения, предоставляемого в системе общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы. Акцентировано внимание на том, что критерием эффективности системы социального страхования на случай безработицы является сравнение размера пособия по безработице с национальным прожиточным минимумом. Отмечается необходимость повышения минимального размера пособия по безработице и целевого использования средств Фонда социального страхования.

Ключевые слова: безработица, социальное страхование, помощь, частичная безработица, прожиточный минимум, фонд.

The article considers some issues of legal regulation of social insurance in case of unemployment. Analyzed rules regarding partial unemployment benefit as a separate type of material support provided by the system of compulsory state social insurance against unemployment. The attention is focused, that the criteria of effectiveness of the system of social insurance against unemployment is a comparison of the size of unemployment benefits with the national subsistence minimum. Special emphasis is made on the necessity of increasing the minimum size of unemployment benefits and target use of means of Fund of social insurance.

Key words: unemployment, social insurance, assistance, partial unemployment, living wage, Fund.

