

УДК 349.3

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ЗАКОНОДАВЧЕ ПОНЯТТЯ БЕЗРОБІТТЯ

М. Денисюк

*Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки
просп. Волі, 13, 43025 Луцьк, Україна
e-mail: denysyuk55@ukr.net*

Проаналізовано нормативно-правові ознаки поняття безробіття як правової підстави соціального забезпечення громадян. Автор звертає увагу на головні недоліки та пропонує власне їх вирішення.

Ключові слова: безробіття, соціальний ризик, право на зайнятість, мінімальна заробітна плата.

Правові підстави соціального забезпечення громадян у галузевій літературі позначають терміном соціальні ризики. Такими є: об'єктивні обставини, внаслідок настання котрих особа потребує допомоги в рамках державних чи недержавних програм соціального забезпечення. Європейським кодексом соціального забезпечення визначено перелік найпоширеніших соціальних ризиків, впливу яких зазнає особа протягом усього життя. Одним із них є безробіття.

Необхідність дослідження безробіття як правової підстави соціального забезпечення громадян зумовлена трьома основними причинами. По-перше, безробіття є відносно новим соціальним ризиком, поява якого зумовлена ринковими відносинами. По-друге, світова економічна криза збільшила масштаб безробіття, а відповідно, і кількість осіб, які потребують соціального забезпечення. За даними статистики кількість українців, які перебувають на обліку в державній службі зайнятості становить 589 тисяч осіб. Із них грошові виплати отримали 76,5% громадян (362 тис.) [1]. І, врешті, по-третє, офіційне тлумачення терміна «безробіття» відбулося лише у Законі України «Про зайнятість населення» [2], який набув чинності 5 липня 2012 року. До цього часу, Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» замість поняття *безробіття*, легалізує поняття *втрата роботи з незалежних від застрахованих осіб обставин*.

Безробіття як соціальний ризик було досліджено у наукових працях. Зокрема, у дисертаційних роботах О. В. Басая [3] та В. Ю. Юровської [4] проаналізовано проблеми реалізації права на соціальний захист та соціальне забезпечення особи на випадок безробіття та обґрунтовано окремі напрями удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Проблемам безробіття присвятила свої наукові праці також С. М. Синчук [5]. Науковець пропонує власне визначення відповідного поняття та наголошує на необхідності його законодавчого закріплення.

Частково безробіття як один із соціальних ризиків розглянуто у підручниках за редакцією Н. Б. Болотіної [6, с. 26–27], О. Є. Мачульської [7, с. 31–33], П. Д. Пилипенка [8, с. 86–87], Б. І. Сташківа [9, с. 155–161] та інших науковців.

Однак галузеві наукові напрацювання не отримали відображення під час законодавчого закріплення поняття безробіття.

Тому, основним завданням цієї статті є проаналізувати безробіття як законодавчу підставу соціального забезпечення громадян та визначити його основні недоліки.

Згідно із Законом України «Про зайнятість населення» [2] безробіття – це соціально-економічне явище, за якого частина осіб не має змоги реалізувати своє право на працю та отримання заробітної плати (винагороди) як джерела існування. Як бачимо, безробіття характеризується ознаками, наявність котрих свідчить про потребу особи у соціальному забезпеченні. Спробуємо дослідити кожен із зазначених законодавцем ознак.

Насамперед звернемо увагу на те, що безробіття визначено як соціально-економічне явище. Філологічне тлумачення терміна «явище» означає, що це будь-який вияв змін, реакцій, перетворень, що відбуваються в навколишньому природному середовищі; зовнішній вияв сутності предметів, властивість, особливість чого-небудь [10, с. 1530]. Явище може змінюватися, розвиватися відповідно до загальних законів розвитку матеріального світу [11]. Так, безробіття як соціально-економічне явище – це одна зі складових, ознака будь-якої держави, яка є виявом функціонування останньої. Тобто, це норма, наявність котрої неминуча.

Натомість за програмами соціального забезпечення сутність безробіття дещо інша. Його трактують не як узагальнену суспільну категорію, а як індивідуальну обставину, що стосується конкретної особи, погіршує її життя. Підтвердження факту безробіття дає змогу особі отримати соціальне забезпечення (соціальну допомогу чи соціальне обслуговування), оскільки його (безробіття) розуміють не як норму, а як обставину, що спричинила негативні наслідки для конкретної особи і тому вона потребує допомоги з боку держави. Тобто, безробіття виконує роль правової підстави соціального забезпечення, яку у галузевій науці називають соціальним ризиком [5; 6]. Зважаючи на це, висловлюємо свою солідарність із О. В. Басаєм, що безробіття – це соціальний суб'єктивний ризик (тобто подія, яка ставить людину у важке матеріальне становище та зумовлює необхідність звертатися за допомогою), а не соціально-економічне явище [3, с. 16–17]. Пропонуємо законодавчо закріпити поняття безробіття як соціальний ризик, що характерний не суспільству загалом, а визначає правосуб'єктність особи – безробітного.

У законодавчому визначенні поняття безробіття зазначено, що воно стосується «частини осіб». При цьому не визначено, якими ознаками повинні характеризуватися ті, хто може належати до цієї частини. Згідно із Конвенціями МОП № 102 і № 168 [12; 13] це має бути особа, здатна і готова працювати. Про здатність і готовність працювати зазначено також у визначенні безробіття, запропонованого С. М. Синчук. Науковець обґрунтовує, що безробіття – це втрата працездатною особою працездатного віку роботи з об'єктивних чи суб'єктивних причин, яка призвела до втрати заробітної плати або інших, передбачених законодавством доходів [5, с. 200–201]. Іншими словами можна говорити, що претендувати на соціальне забезпечення у випадку неможливості працевлаштуватися можуть лише працездатні особи.

Відповідно до п. 2 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення», це особи віком від 15 до 70 років, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів як джерела існування, готові та здатні приступити до роботи. Зважаючи на запропоноване визначення, вважаємо, що працездатність під час встановлення факту безробіття варто враховувати у двох аспектах. Перший – віковий, другий – медичний.

Вікова працездатність – це презюмований державою вік, протягом якого особа вважається такою, що може здійснювати трудову діяльність у різних її формах. За чинним законодавством вікова працездатність особи розпочинається у 15 років. Нижня вікова межа встановлена положеннями КЗпП України про мінімальний вік,

з якого допускається прийняття на роботу. За загальним правилом це можуть бути особи, які досягли шістнадцяти років, як виняток – особи, які досягли п'ятнадцяти років (ст. 188). Максимальна вікова межа працездатності – 70 років. Такий вік, очевидно, зумовлений фізичною здатністю особи здійснювати трудову діяльність.

Отже, з 15 до 70 років особа може претендувати на соціальне забезпечення через неможливість знайти роботу. Поза цією межею вона вважається такою, яка не може, не повинна працювати і має право на соціальне забезпечення у зв'язку з настанням інших соціальних ризиків (наприклад, пенсійний вік, сирітство, відсутність батьківського піклування тощо).

Медична працездатність означає, що стан здоров'я особи дозволяє їй здійснювати трудову діяльність. Адже може виникнути ситуація, коли особа у працездатному віці, внаслідок інвалідності не може виконувати будь-яку трудову діяльність чи певний її вид. У такій ситуації їй буде відмовлено у наданні соціального забезпечення на випадок безробіття. Вона буде одержувачем соціальної допомоги (пенсії) та соціального обслуговування у зв'язку з інвалідністю.

Тому, вважаємо, що соціального ризику безробіття можуть зазнати особи у віці від 15 до 70 років, які за станом здоров'я здатні здійснювати трудову діяльність.

Ще однією ознакою безробіття є неможливість реалізувати право на працю. Це право визнане міжнародною спільнотою. Відповідно до ст. 6 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні та культурні права право людини на працю – це отримання можливості заробляти собі на життя працюю, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Українська держава також проголосила відповідне право у ст. 43 Конституції України. Зміст цього права закріплено у ч. 1 ст. 2 КЗпП України. Це право на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, у тім числі право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою.

Загалом право на працю потрібно розглядати не лише як можливість працевлаштування (отримання роботи), але й як комплекс гарантованих працюючому інших трудових прав: право на належні безпечні і здорові умови праці; право на своєчасне одержання винагороди (причому заробітна плата не може бути нижча від встановленого законом мінімального розміру); захист від незаконного звільнення тощо [14, с. 71].

Однак соціальний ризик – безробіття є наслідком права на працю, в частині неможливості його реалізації на стадії працевлаштування. Саме такий підхід до поняття безробіття відображено у науковій літературі. Зокрема, на думку В. Ю. Юровської безробіття означає втрату роботи і неспроможність самостійно її підшукати [4, с. 6]. У підручнику за редакцією П. Д. Пилипенка зазначено, що безробіття характеризується втратою роботи з об'єктивних чи суб'єктивних причин [8, с. 34].

Відповідні наукові підходи заслуговують на увагу, однак потребують уточнення, адже безробіття настає не лише через втрату роботи. Статус безробітного може отримати [2, ч. 1 ст. 43]: особа працездатного віку до призначення пенсії (зокрема на пільгових умовах або за вислугу років), яка через відсутність роботи не має заробітку або інших передбачених законодавством доходів, готова та здатна приступити до роботи; інвалід, який не досяг пенсійного віку (60 років) та отримує пенсію по інвалідності або соціальну допомогу відповідно до законів України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [15] та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та

інвалідам» [16] особа, молодша 16-річного віку, яка працювала і була звільнена у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, зокрема, припиненням або перепрофілюванням підприємств, установ та організацій, скороченням кількості (штату) працівників.

Отже, безробіття може настати не лише для особи, яка вже працювала і втратила роботу, а й для тих, хто шукає її вперше. Це особи, які закінчили або припинили навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, звільнилися зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби та вперше приймаються на роботу [17, п. 11].

До того ж, за Законом України «Про зайнятість населення» право на соціальне забезпечення гарантується не тим, хто втратив роботу, а особам, які не можуть реалізувати своє право на зайнятість (встановити відносини, що регламентуються трудовими договорами (контрактами), провадити підприємницьку та інші види діяльності, не заборонені законом). Своєю чергою, зайнятість – це не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно [2, абз. 7 ст. 1].

Тому, на нашу думку, про наявність безробіття свідчить неможливість особи реалізувати своє право на зайнятість, а не право на працю.

Важливо звернути увагу, що неможливість особи реалізувати право на зайнятість (знайти оплачувану роботу) жодним чином не повинна бути підтверджена для констатації факту безробіття компетентним органом. Зокрема, реєстрація громадян, які звертаються за сприянням у працевлаштуванні, проводиться територіальним органом Державної служби зайнятості за умови пред'явлення паспорта громадянина України або тимчасового посвідчення громадянина України, облікової картки платника податків, трудової книжки (цивільно-правового договору чи документа, який підтверджує період зайнятості), а в разі потреби також військового квитка, диплома чи іншого документа про освіту [17, ч. 4 п. 3]. Іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають в Україні, також подають посвідку на постійне проживання.

Тобто, неможливість самостійно реалізувати особою своє право на зайнятість не має жодного юридичного значення під час встановлення факту безробіття. Коли особа звертається у державну службу зайнятості, у неї не вимагають будь-яких документів, які б підтверджували її спроби самостійно знайти роботу. Отже, особа яка вперше шукає роботу чи яка вже її втратила може відразу звертатися до державної служби зайнятості для отримання необхідного соціального забезпечення.

Як нам видається, тут можна говорити про недосконалість чинного законодавства. Вище ми зазначали, що однією з ознак соціального ризику як підстави соціального забезпечення є неможливість самостійно подолати негативні наслідки. Попри це уповноважені органи не вимагають підтвердження відповідного факту. Тому, пропонуємо п. 3 Порядку реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних доповнити вимогою про пред'явлення разом з іншими документами трьох письмових заяв особи про прийняття на роботу, зареєстрованих відділом кадрів (за відсутності такого – роботодавцем) підприємства, установи, організації, куди звернулася особа для працевлаштування. Такі документи будуть підтвердженням того, що особа самостійно не може реалізувати право на зайнятість, а отже, подолати негативні наслідки безробіття.

І врешті, ознакою безробіття Закон України «Про зайнятість населення» називає також неотримання заробітної плати (винагороди), яка є джерелом існування. Позаяк, наявність не лише заробітної плати дає підстави говорити про працевлаштованість особи. Наприклад, зайнятою вважається фізична особа, яка здійснює підприємницьку діяльність. Така особа одержує не заробітну плату, а дохід. Крім того, згідно з чинним законодавством, безробітними не визнаються особи, які отримують допомоги, компенсації тощо відповідно до законодавства про соціальне забезпечення. Зокрема: непрацюючі працездатні особи, які фактично здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, інвалідом I групи або за особою похилого віку, яка за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду або досягла 80-річного віку, та отримують допомогу, компенсацію та/або надбавку відповідно до законодавства; батьки – вихователі дитячих будинків сімейного типу, прийомні батьки, якщо вони отримують грошове забезпечення відповідно до законодавства; особа, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, та одержує грошову допомогу на догляд за ним відповідно до законодавства (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про зайнятість населення»).

Як бачимо, до заробітної плати прирівнюються також інші доходи, що отримує особа від своєї трудової діяльності. До того ж, щорічно нормативно-правовими актами встановлюється нижня межа заробітної плати (мінімальна заробітна плата) за умов повної зайнятості особи. Згідно із Законом України «Про Державний Бюджет України на 2013 рік» розмір мінімальної заробітної плати з 01 січня до 30 листопада 2013 становить 1147 грн, а з 01 до 31 грудня 2013 року – 1218 грн [18, ст. 8].

Відповідно до міжнародних стандартів рівень мінімальної заробітної плати – це нижня межа, яка гарантує задоволення основних життєвих потреб не лише особи, яка працює, а також і її сім'ї. Якщо держава не визнає безробітними осіб, які отримують соціальні виплати (компенсації, надбавки) і водночас такі особи не можуть займатися іншою діяльністю, то очевидно розмір таких виплат також має відповідати рівню мінімальної заробітної плати. Однак аналіз відповідного законодавства засвідчує, що це не так. Обсяги таких соціальних виплат визначаються у відсотках до прожиткового мінімуму, встановленого для непрацездатних (з 1 січня до 30 листопада – це 894 грн, з 1 до 31 грудня – 949 грн) або працездатних осіб (відповідає мінімальній заробітній платі). Так, державна соціальна допомога на догляд за інвалідами підгрупи Б I групи становить 447 грн (50% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність) [15, абз. 1 ст. 8]; надбавка на догляд за інвалідами з дитинства групи IA – 671 грн [16, ч. 1 ст. 3]; компенсація фізичним особам, які надають соціальні послуги інвалідам I групи – 172 грн (15% прожиткового мінімуму для працездатних осіб) [19, п. 2] тощо.

Як бачимо, розмір різних соціальних виплат та компенсацій значно нижчі за мінімальну межу заробітної плати. Тобто, одержуючи відповідні гроші особа не може задовольнити свої потреби та потреби членів своєї сім'ї. У такому випадку не може йтися про реалізацію права на зайнятість у повному обсязі. А це, своєю чергою, свідчить про потребу, осіб, які одержують відповідні виплати, у соціальному забезпеченні.

Тому стверджуємо таке. По-перше, безробіття настає не лише у випадку відсутності заробітної плати (винагороди), а в разі неотримання будь-яких доходів від трудової діяльності.

По-друге, сам факт одержання винагороди за працю не свідчить про відсутність безробіття. Важливим тут є розмір доходу, який, відповідно до міжнародних стандартів, не може бути меншим за мінімальну заробітну плату, встановлену законом на конкретний період. Тобто, якщо особа не одержує дохід на мініальному рівні, то держава повинна виплатити такій особі суму, що дорівнює різниці між фактичним доходом та встановленим мінімумом.

Необхідно також наголосити на тому, що реалізація права на зайнятість (працевлаштування) та одержання за неї грошової компенсації мають перебувати у причинному зв'язку одне від одного (особа працює – за це отримує винагороду) у разі визначення ризику безробіття.

Адже, як слушно наголошує Т. Маркіна: «Громадянин може на законних підставах отримувати доходи, які безпосередньо не пов'язані з трудовою діяльністю (наприклад, відсотки на вклад в Ощадбанку, аліменти, орендну плату за земельний пай тощо), проте він все одно залишається незайнятою особою [20, с. 44], яка є працездатною в працездатному віці, готова та здатна розпочати працю».

Підсумовуючи, зазначимо, що безробіття як правова підстава соціального забезпечення особи: 1) є соціальним ризиком, який визначає потребу особи у соціальному забезпеченні; 2) може спричинити негативні наслідки для осіб у віці від 15 до 70 років, здатні за станом здоров'я працювати; 3) означає неможливість реалізувати своє право на зайнятість; 4) свідчить про неодержання заробітної плати (доходу) чи їх одержання на рівні нижчому, ніж мінімальна заробітна плата, передбачена законодавством на поточний рік.

Відповідні зміни пропонуємо внести у Закон України «Про зайнятість населення», де передбачено нормативне формулювання терміна безробіття.

Внесення офіційних поправок до формулювання змісту відповідного поняття потребує також унормування положення у відповідно до інших нормативно-правових актів. А саме: запровадити вимогу про обов'язок особи, яка звертається до державної служби зайнятості за отриманням соціального забезпечення на випадок безробіття підтвердити факт неможливості самостійно знайти роботу шляхом подання трьох письмових заяв про прийняття на роботу, зареєстрованих відділом кадрів чи самим роботодавцем.

Список використаної літератури

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua>
2. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 63. – Ст. 2565.
3. *Басай О. В.* Правове забезпечення соціального захисту безробітних в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / О. В. Басай. – Харків, 2005. – 20 с.
4. *Юровська В. Ю.* Правове регулювання відносин в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В. Ю. Юровська. – Харків, 2005. – 20 с.
5. *Синчук С. М.* До питання про визначення понять соціального забезпечення / С. М. Синчук // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали науково-практичної конференції; м. Сімферополь, 19–20 травня 2003 р. – Харків, 2003. – С. 200–203.
6. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту України : навч. посібник / Н. Б. Болотіна. – 2-ге вид., перероб і доп. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

7. *Мачульская Е. Е.* Право социального обеспечения : учебник / Е. Е. Мачульская. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2010. – 582 с.
8. Право соціального забезпечення : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін. / за ред. П. Д. Пилипенка. – 3-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 504.
9. *Сташків Б. І.* Юридичні факти в праві соціального забезпечення : монографія / Б. І. Сташків. – Чернівці, 2008. – 260 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/>
12. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення : конвенція Міжнародної організації праці від 28.06.1952 № 102 / Офіційний сайт Верховної ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042
13. Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття : конвенція Міжнародної Організації Праці від 21.06.1988 № 168 / Офіційний сайт Верховної ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042
14. *Пурей М. М.* Право на працю в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. М. Пурей. – Харків, 2003. – С. 25.
15. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : Закон України від 09.12.2012 № 5462-17 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 2.
16. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33–34. – Ст. 404.
17. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу : постанова від 20.03.2013 № 198 / Кабінет Міністрів України // Офіційний Вісник України. – 2013. – № 26. – Ст. 859.
18. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 5–6. – Ст. 60.
19. Порядок призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги : постанова від 29.04.2004 № 558 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – Ст. 1188.
20. *Маркіна Т.* Юридичні умови визнання громадянина безробітним / Т. Маркіна // Право України. – 2000. – № 4 – С. 42–47.

К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПОНЯТИИ БЕЗРАБОТИЦЫ

М. Денисюк

*Восточноевропейский национальный университет имени Леси Украинки
просп. Воли, 13, 43025 Луцк, Украина*

Проанализировано нормативно-правовые признаки понятия безработицы как правового основания социального обеспечения граждан. Автор обращает внимание на основные негативные моменты правового регулирования и предлагает их решение.

Ключевые слова: безработица, социальный риск, право на занятость, минимальная заработная плата.

**ON THE ISSUE OF UNEMPLOYMENT
LEGISLATIVE NOTION**

M. Denysyuk

*Lesya Ukrainka Eastern-Europe National University
Volys Prosp, 13, UA – 43025 Lutsk, Ukraine*

Normative-legal features of the unemployment notion as legal ground for social security of citizens are analyzed. The author pays specific attention to the main drawbacks and makes propositions as to their elimination.

Key words: unemployment, social risk, right to employment, minimum wages.

*Стаття: надійшла до редакції 01.03.2013
прийнята до друку 29.04.2013*