

6. *Ильченко И. Н., Аргустаян Г. Н.* Значимость человеческого капитала в укреплении здоровья и профилактике заболеваний [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.mediasphera.ru/uppic/Profilaktika/2009/2/2/PRF\\_2009\\_02\\_02.pdf](http://www.mediasphera.ru/uppic/Profilaktika/2009/2/2/PRF_2009_02_02.pdf).

7. Инвестиции в будущее: образование в инвестиционном воспроизводстве / И.В. Ильинский. — СПб: Изд. СПбУЭФ, 1996. — 164 с.

8. Инвестиции в здоровье: ключевое условие успешного экономического развития стран Восточной Европы и Центральной Азии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/74740/E90569R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/74740/E90569R.pdf).

9. Методичні рекомендації щодо планування видатків та використання бюджетних коштів для надання медичної допомоги закладами охорони здоров'я Київ — 2011. — 29 с.

10. Молчанова О. М. Экономико-демографическая модель спроса на долголетие и здоровье: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Ольга Михайловна Молчанова. — Москва, 2005. — 133 с.

11. Проект Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» на 2012-2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступа: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20110706\\_1.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20110706_1.html).

12. Ткаченко А.В. Здоровье как один из важнейших факторов производства человеческого капитала [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://212.19.26.202/download/rio/j2011-1/20.doc>.

13. Declaration of the EU Ministerial Conference «Health In All Policies». Rome, 18 December 2007. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_primopianoNuovo\\_18\\_documenti\\_itemDocumenti\\_4\\_fileDocumento.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_primopianoNuovo_18_documenti_itemDocumenti_4_fileDocumento.pdf)

14. The world health report: health systems financing: the path to universal coverage / WHO Library Cataloguing-in-Publication Data [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.who.int/entity/whr/en/index.htm>

Статтю подано до редакції 31.05.2012 р.

УДК 331.105

**Г. М. Юрчик**, канд. екон. наук, доц.,

**Н. М. Самолук**, канд. екон. наук,

Національний університет водного господарства  
та природокористування

## **ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗРОБІТНИХ В УКРАЇНІ**

**АНОТАЦІЯ.** Проаналізовано чинний механізм соціального захисту безробітних в Україні у розрізі інструментів активної та пасивної політики. Запропоновано напрями його удосконалення в цілях

зростання рівня соціальної захищеності населення в умовах безробіття.

**АННОТАЦИЯ.** Проанализирован действующий механизм социальной защиты безработных в Украине в разрезе инструментов активной и пассивной политики. Предложены направления его усовершенствования в целях роста уровня социальной защищенности населения в условиях безработицы.

**ANNOTATION.** The operating mechanism of social defence of unemployed persons is analysed in Ukraine in the cut instruments of active and passive political. Directions of his improvement are offered for growth of level of social protected population in the conditions of unemployment.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** безробіття, соціальний захист, працевлаштування, дотація, професійне навчання, допомога по безробіттю.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** безработица, социальная защита, трудоустройство, дотация, профессиональная учеба, помощь, по безработице.

**KEYWORDS:** unemployment, social defence, employment, grant, professional studies, help, is on unemployment.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день немає жодної країни світу, якої б не торкнулася проблема безробіття. Адже конкурентний механізм ринку праці неодмінно призводить до «витіснення» зі сфери зайнятості тих категорій громадян, рівень конкурентоспроможності яких не відповідає запитам роботодавців. Як наслідок, подекуди значна частка економічно активного населення внаслідок втрати роботи та трудового доходу потребує соціальної підтримки. Однак, не зважаючи на очевидність необхідності соціального захисту безробітних, побудова відповідної складової соціальної політики потребує особливої виваженості, оскільки надмірна «опіка» безробітних може призвести до поширення утриманських настроїв та збільшення рівня безробіття. В той же час неналежний рівень захисту безробітних є свідченням низької соціальної відповідальності держави, зумовлює зниження рівня життя безробітних, поширення серед них зневіри та економічної пасивності. Тобто, дієвий механізм соціального захисту повинен базуватися на принципі «золотої середини», з одного боку, забезпечуючи підтримку безробітних у період втрати трудового доходу, а з іншого — стимулювати їх до як найшвидшого розв'язання проблеми власної незайнятості. З огляду на це, в умовах трудонадлишкової кон'юнктури національного ринку

праці актуалізується необхідність дослідження механізму соціального захисту безробітних в Україні у контексті його відповідності вище зазначеному принципу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади формування та трансформації системи соціального захисту населення в ринкових умовах у своїх працях висвітлили С. Бандур, Т. Заяць, Е. Лібанова, В. Мандибура, В. Скуратівський, О. Макарова, О. Новікова, Г. Пікалова та ін. Проте, відповідні дослідження торкаються переважно соціального захисту тих вразливих верств населення, які не мають виходу на ринок праці. Водночас, комплекс питань щодо соціального захисту такої категорії економічно активного населення як безробітні є недостатньо висвітленим.

**Формулювання цілей статті.** З огляду на це, метою даної статті є дослідження чинного механізму соціального захисту безробітного населення в Україні та обґрунтування напрямів його удосконалення.

**Наукові результати.** Механізм соціального захисту безробітних в Україні є комплексним та передбачає взаємодію інструментів як активної, так і пасивної політики (рис. 1).

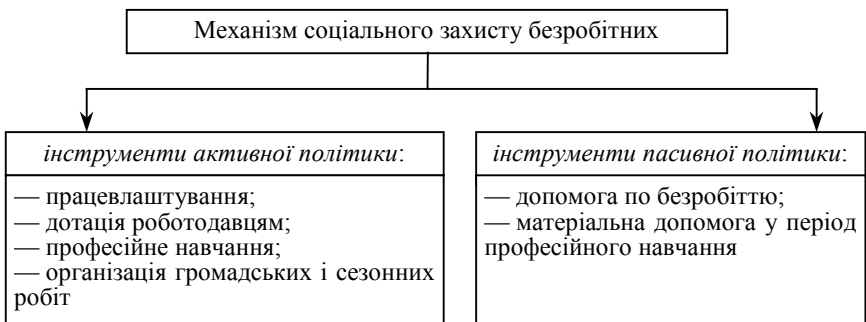


Рис. 1. Механізм соціального захисту безробітних в Україні

Інструменти активної політики соціального захисту безробітних спрямовані на активізацію зусиль, підвищення конкурентоспроможності безробітних на ринку праці, а пасивної — на компенсацію втраченого трудового доходу в період незайнятості. Безумовно, вищий рівень як економічної, так і соціальної ефективності мають інструменти активної політики, оскільки в основі їх реалізації покладено принцип надання не «риби», а «вудочки», що обумовлює соціальну підтримку безробітних за умови їх трудової активності.

Важливим *інструментом соціального захисту безробітних є їх працевлаштування*. На сьогоднішній день посередницькі функції щодо працевлаштування безробітних в Україні виконує Державна служба зайнятості (ДСЗ) і кадрові агенції. Посередницька діяльність ДСЗ щодо працевлаштування безробітних передбачає взаємодію базових центрів зайнятості (БЦЗ) з основними суб'єктами ринку праці. При цьому незайняті громадяни на добровільних засадах подають в БЦЗ необхідні документи для отримання статусу безробітного та визначення підходящої для них роботи. Щодо роботодавців, то чинний механізм їх взаємодії з ДСЗ є більш жорстким, оскільки передбачає їх обов'язкову звітність щодо вакантних робочих місць (форма звіту — 3-ПН), запланованого та фактичного вивільнення працівників (ф. з. 4-ПН), прийнятих працівників (ф. з. 5-ПН) у визначені терміни. Безумовно, в контексті інформаційного забезпечення діяльності ДСЗ такий широкий спектр форм звітності є достатньо виправданим, проте суттєво ускладнює офіційне «використання» найманої праці для роботодавців. Адже подання відповідних звітів у БЦЗ потребує від роботодавців (уповноважених осіб) значних затрат часу. З огляду на це, значна частина роботодавців сприймає ДСЗ як «чергову» державну установу, взаємодія з якою є скоріше формальною, а ніж корисною для бізнесу. Як наслідок, переважна більшість роботодавців не подають звітність у ДСЗ про наявність вакантних робочих місць (або ж подають цей звіт з інформацією про відсутність вакансій не залежно від їх наявності) та заповнюють вакантні робочі місця без посередництва ДСЗ. Остання ж у цілях принаймні формального засвідчення власної діяльності зобов'язує роботодавців у десятиденний термін зареєструвати укладений трудовий договір у відповідному БЦЗ (в іншому випадку трудовий договір офіційно вважатиметься недійсним, а найманий працівник — зайнятим у тіні). При цьому, завдяки передбаченій процедурі реєстрації, більшість трудових договорів, які уклалися без посередництва ДСЗ, статистично обліковуються спеціалістами БЦЗ, як такі, що були укладені за їх посередництва. Такий порядок співпраці з роботодавцями небезпідставно формує в останніх негативний імідж ДСЗ. Показовими, в даному відношенні, є результати опитування господарських керівників, з яких 47 % не виявили зацікавленості сповіщати ДСЗ про наявні у них вакансії. Водночас, ланцюговою реакцією на низьку ефективність діяльності ДСЗ щодо реального працевлаштування є негативне ставлення незайнятих до відповідної державної структури. Так, серед незайнятих громадян побутує думка, що в ДСЗ можуть

запропонувати лише неперестигну та низькооплачувану роботу, а її діяльність зводиться в основному до реєстрації безробітних, які можуть лише розраховувати на виплату допомоги по безробіттю (ДПБ). Таким чином, низький рівень дієвості ДСЗ щодо працевлаштування безробітних обумовлений ланцюгом факторів і причин, що представлено на рис. 1.



Рис. 1. Взаємообумовленість чинників низької дієвості ДСЗ щодо працевлаштування безробітних

Тому відновлення довіри до ДСЗ з боку суб'єктів ринку праці потребує комплексного підходу. При цьому в умовах тривалої кон'юнктури ринку праці «розірвати» вище наведений ланцюг чинників низької дієвості ДСЗ необхідно саме в частині взаємодії з роботодавцями. Перш за все, доцільно максимально спростити порядок звітності роботодавців перед ДСЗ. При цьому в цілях зменшення трудозатрат на подання відповідної звітності для роботодавців доцільно запровадити альтернативну її форму — електронну. В результаті реалізації пропонованих змін варто очікувати зростання кількості зареєстрованих вакансій у ДСЗ внаслідок поступової зміни її іміджу серед роботодавців (перехід від іміджу державної структури, звітність перед якою є трудо- та часозатратною, а діяльність — формальною, до іміджу структури, взаємодія з якою є максимально спрощеною та корисною для бізнесу). Ланцюговою реакцією на зростання рівня інформованості ДСЗ про вакантні робочі місця стане збільшення кількості працевлаштованих за реальним посередництвом ДСЗ, що в кінцевому підсумку призведе до зростання рівня соціальної захищеності безробітних.

Поряд з ДСЗ, посередницькі функції із працевлаштування безробітних виконують кадрові агенції (КА). В Україні їх діяльність

не є чітко регламентованою (ліцензуванню підлягають лише ті з них, які виконують посередницькі функції щодо працевлаштування за кордоном). Користуючись цим, значна кількість КА провадить свою діяльність недобросовісно як у частині надання відповідних послуг, так і в частині їх оплати. Так, більшість КА формують так звану «подвійну» систему оплати власних послуг (оплату здійснюють як роботодавці, так і безробітні). При цьому, якщо вартість послуг КА для більшості роботодавців є прийнятною, то для безробітних в умовах відсутності трудового доходу — ні. Адже значна кількість КА вимагають оплати своїх послуг уже на етапі подачі заяви безробітними. Крім того, в цілях максимізації власного прибутку КА практикують плату за кожне видане ними направлення на співбесіду до потенційного роботодавця. І хоча розмір відповідної плати є, як правило, невисоким, все ж організація «каруселі» дозволяє суттєво збільшити доходи КА за рахунок безробітних. З огляду на це, в цілях соціального захисту безробітних, доцільно законодавчо регламентувати діяльність КА. В цьому контексті достатньо логічними є ініціативи КМУ щодо внесення змін у Закон України «Про зайнятість» про необхідність оплати послуг КА лише роботодавцями. Якщо ж відповідні правові норми не знайдуть належної підтримки у Парламенті (з огляду на «лобі» роботодавців), у цілях соціального захисту безробітних доцільно принаймні обмежити перелік послуг КА, які можуть надаватися безробітним на платній основі.

Вагомим інструментом соціального захисту безробітних, який забезпечує мотивування роботодавців до їх працевлаштування, є **надання дотацій за додатково створеними робочими місцями**. Основною умовою надання дотації роботодавцям є працевлаштування безробітного за направленням ДСЗ на робоче місце, яке відповідає критерію «додаткового» на строк не менше двох років. При цьому законодавчі норми щодо визначення додаткового робочого місця протягом 2001—2012 років зазнали суттєвих змін. Так, до 2002 року додатковим робочим місцем визначалося робоче місце, на яке прийнята на постійну роботу особа за направленням ДСЗ з числа зареєстрованих безробітних за умови відсутності у роботодавця скорочення чисельності працюючих за професією (спеціальністю), за якою працевлаштовується безробітний протягом останніх 12 місяців. Зрозуміло, що в умовах постійної зміни ринкової кон'юнктури під відповідні вимоги потрапляла досить обмежена кількість робочих місць. Відтак, у подальшому законодавчі вимоги до терміну відсутності звільнень за відповідною професією (спеціальністю) дещо знизились: у 2002—2007 рр.

даний термін складав 6 місяців, а з 2008 р. — лише 3 місяці. Такі зміни щодо визначення додаткового робочого місяця для надання дотації роботодавцям, безумовно, є позитивними у контексті сприяння зайнятості та соціальній захищеності безробітних. Відтак, обраний курс на лібералізацію умов мотивування роботодавців до створення робочих місць доцільно продовжувати і надалі (особливо — в кризових умовах).

**Професійне навчання** є важливою складовою соціального захисту безробітних, що сприяє підвищенню їх конкурентоспроможності на ринку праці. Аналіз засвідчив, що протягом 2001—2011 рр. у структурі професійного навчання за його видами суттєво зросла частка безробітних, які підвищили кваліфікацію (рис. 2). Це, безумовно, є позитивним, оскільки даний вид навчання передбачає підвищення компетентності в рамках здобутої професії, а відтак потребує менших затрат часу для професійної адаптації безробітних до вимог ринку праці.

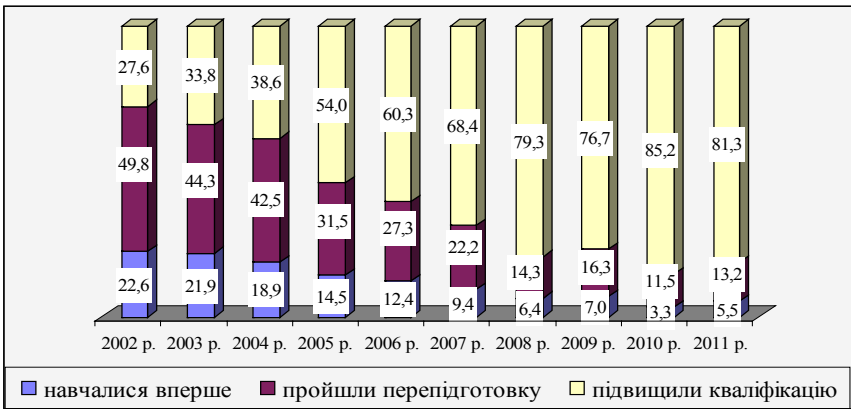


Рис. 2. Структура залучення безробітних до професійного навчання за його видами, 2001—2011 рр., %

Чинний порядок залучення безробітних до професійного навчання у ДСЗ не передбачає їх фінансової участі. Адже витрати на навчання безробітних фінансує Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (Фонд). Крім того, в період професійного навчання безробітні отримують відповідну матеріальна допомогу. Безумовно, такий підхід є фінансово витратним для Фонду, проте, у контексті соці-

ального захисту безробітних є позитивним. Поряд з цим, ринковим критерієм ефективності професійного навчання безробітних є рівень їх працевлаштування. Звітні дані ДСЗ свідчать, що за останні роки рівень працевлаштування безробітних після професійного навчання суттєво зріс (якщо у 2004 р. кожен третій після навчання не знаходив роботи, то станом на 31.12. 2011 р. частка працевлаштованих сягнула 82,1 %). Таким чином, професійне навчання безробітних у ДСЗ є хоча і фінансово витратним для Фонду, проте суттєво підвищує ринкову конкурентоздатність безробітних, сприяє їх подальшому працевлаштуванню, а відтак соціальній захищеності.

Достатньо суперечливим інструментом соціального захисту безробітних є їх залучення до *громадських робіт*. Адже відповідні роботи, з одного боку, забезпечують безробітних трудовим доходом, а з іншого — не вирішують проблему їх працевлаштування на постійній основі. Підходящою роботою громадські роботи визначаються для громадян, які не мають професії; займали місця, що не потребують спеціальної підготовки та перебувають на обліку як безробітні більш як 9 місяців; бажають відновити трудову діяльність після тривалої (більше 12 місяців) перерви. Таким чином, існуючий підхід до визначення категорій безробітних, для яких громадські роботи є підходящими, первинно враховує наявність професії. Однак, якщо тривалість безробіття складає більше року, то громадські роботи визнаються підходящими навіть для безробітних із вищою освітою. Особи ж, які відмовились від участі в оплачуваних громадських роботах, що є другою пропозицією підходящої для них роботи, знімаються з обліку як безробітні. Вважаємо, що такий підхід до організації громадських робіт є достатньо жорстким. Проте, він дозволяє виявити тих безробітних, які реально не бажають вирішувати проблему власної незайнятості, а зареєструвалися у ДСЗ лише для отримання допомоги по безробіттю. Відтак, змінювати чинний порядок залучення безробітних до громадських робіт на разі не варто.

Не зважаючи на очевидні переваги інструментів активної політики соціального захисту безробітних, все ж невід'ємною складовою соціальної політики будь-якої держави є їх пасивна підтримка на основі *виплати допомоги по безробіттю (ДПБ)*. Порядок призначення та виплати ДПБ в Україні залежить від участі у системі відповідного страхування, страхового стажу та підстав звільнення з останнього місця роботи (рис. 3). При цьому для застрахованих безробітних, які протягом 12 місяців, що пере-



дували безробіттю, працювали не менше 26 календарних тижнів та сплачували страхові внески, розмір ДПБ розраховується залежно від трудового доходу (за 6 останніх місяці), коефіцієнта страхового стажу (до 2 років — 50 %; від 2 до 6 років — 55 %; від 6 до 10 років — 60 %; понад 10 років — 70 %) і тривалості безробіття (перші 90 днів — 100 %; наступні 90 днів — 80 %; у подальшому — 70 %).

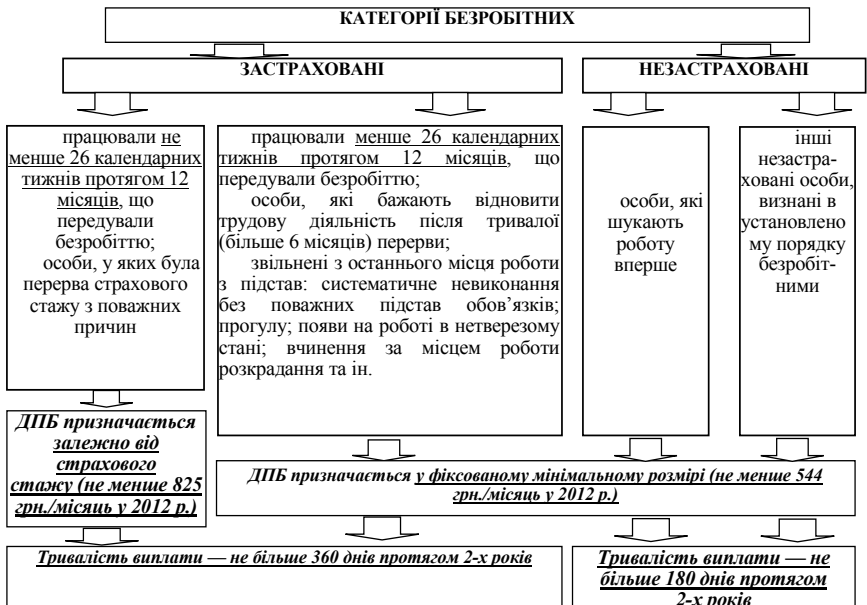


Рис. 3. Порядок призначення та тривалість виплати ДПБ в Україні за категоріями безробітних

Крім того, для даної категорії безробітних визначено мінімальний розмір ДПБ, який у 2012 р. складає 825 грн на місяць. У той же час для інших категорій безробітних ДПБ призначається у мінімальному фіксованому розмірі (у 2012 р. — 544 грн/місяць). Вважаємо, що такий підхід до визначення розміру ДПБ в Україні, демотивує до участі у системі соціального страхування на випадок безробіття. Адже, він передбачає виплату ДПБ для безробітних, які не приймали фінансової участі у відповідному страхуванні, за рахунок зниження розміру ДПБ для застрахованих осіб. Як наслідок, у структурі одержувачів ДПБ переважають безробітні, які отримують мінімальні її розміри (рис. 4).

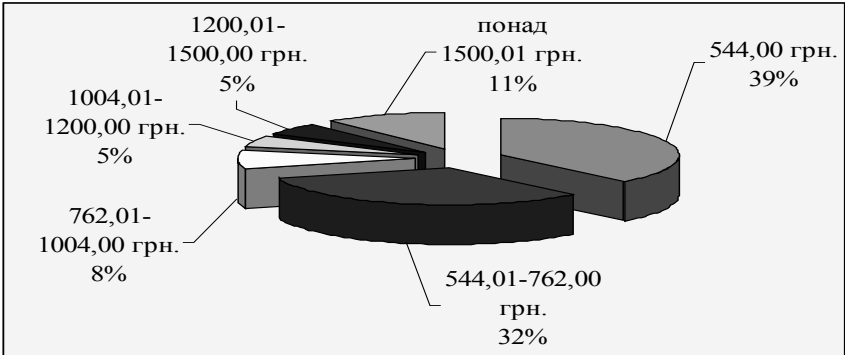


Рис. 4. Структура безробітних за розміром ДПБ на кінець 2011 р.

З огляду на це, в цілях соціального захисту безробітних відповідно до їх фінансової участі у соціальному страхуванні доцільно переглянути чинний порядок визначення розміру ДПБ. Зокрема, для безробітних, які працювали та сплачували страхові внески не менше 26 тижнів протягом останніх 12 місяців, доцільно збільшити принаймні на 10 % коефіцієнт страхового стажу та визначити мінімальний розмір ДПБ на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Водночас для застрахованих осіб, які протягом останнього року працювали менше 6 місяців, і безробітних, які потребують первинного працевлаштування, розмір ДПБ варто визначити на дещо нижчому рівні (як варіант — на рівні прожиткового мінімуму для усіх соціально-демографічних груп). Соціально справедливим, з огляду на фінансову участь у системі відповідного страхування, буде встановлення розміру ДПБ для інших незастрахованих категорій безробітних на рівні суттєво нижчому за прожитковий мінімум для працездатних осіб (як варіант — у розмірі 30 % від нього). Поряд з цим, для усіх застрахованих осіб тривалість виплати ДПБ в Україні складає 360 днів протягом двох років, у той час як для незастрахованих — лише 180 днів. При цьому тривалість виплати ДПБ для осіб, які шукають роботу вперше, та інших незастрахованих осіб, які відповідно не сплачували страхові внески до Фонду, є однаково мінімальним. Вважаємо, що такий підхід до визнання тривалості виплати ДПБ по відношенню до осіб, які шукають роботу вперше, є соціально несправедливим. Адже молоді люди, які закінчили навчання та шукають роботу вперше, не сплачували страхові внес-

ки з об'єктивних причин. Водночас інші незастраховані особи (переважно приватні підприємці) здебільшого добровільно перебували поза системою відповідного страхування. З огляду на це, доцільно переглянути тривалість виплати ДПБ для незастрахованих осіб в напрямі її збільшення для молоді, що потребує першого робочого місця, з одночасним зменшенням для інших незастрахованих осіб.

**Висновки і пропозиції.** Працевлаштування безробітних є пріоритетним напрямом їх соціального захисту. В цілях зростання рівня працевлаштування безробітних за посередництвом ДСЗ доцільно первинно подолати негативний імідж цієї структури серед роботодавців шляхом максимального спрощення порядку їх звітності. В цілях соціального захисту безробітних, які звернулися за посередництвом у працевлаштуванні до КА, доцільно обмежити перелік послуг, які можуть надаватися ними на платній основі. З огляду на високу ефективність професійного навчання безробітних і дотування робочих місць, обсяги їх реалізації доцільно нарощувати, а процедуру — лібералізувати. Достатньо жорсткий чинний порядок залучення безробітних до громадських робіт змінювати не варто, оскільки він є індикатором їх реальної готовності до вирішення проблеми власної незайнятості. В цілях соціального захисту безробітних, відповідно до їх фінансової участі у соціальному страхуванні, доцільно переглянути чинний порядок визначення розміру та тривалості виплати ДПБ на користь застрахованих осіб.

## **Література**

1. Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03. 1991 р. № 803 — XII: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=803-12>
2. Закон України «Про загально-обов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03. 2000 р. №1533-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1533-14&c=1>
3. *Калініна С. П.* Ринок праці і зайнятість: теоретико-методологічний аспект: Монографія. — Донецьк, 2005. — 227 с.
4. Статистична інформація: ринок праці [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Статтю подано до редакції 12.06.2012 р.