

Горобець А. С.,

аспірант кафедри правознавства

Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗРОБІТНИХ

Анотація. Стаття присвячена комплексному аналізу системи організаційно-правових форм соціального захисту безробітних. Подано авторське визначення цієї правової конструкції та проаналізовано наукові пошуки авторитетних учених-трудодиків у зазначеній сфері. Доведено, що система організаційно-правових форм соціального захисту безробітних об'єднує загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальну підтримку, законодавчо встановлені пільги та юридичні гарантії, державні цільові соціальні програми.

Ключові слова: соціальний захист безробітних, організаційно-правові форми соціального захисту безробітних, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття.

Постановка проблеми. Соціальний захист у разі настання безробіття – це система заходів економічного, організаційного та правового характеру, здійснення яких покладається на спеціально уповноважених суб'єктів і які спрямовані на забезпечення й реалізацію прав безробітних на отримання матеріальної підтримки та надання соціальних послуг.

Цей захист є багатоманітним і може бути зведений до декількох організаційно-правових форм. Має рацію М.І. Полупанов, на думку якого, форма соціального забезпечення – це сукупність державних і суспільних заходів щодо забезпечення громадян на підставі закону матеріальними благами, пільгами й послугами аліментарного характеру із суспільних фондів споживання, які характеризуються єдністю кола осіб, тотожністю системи формування фонду забезпечення та самостійністю організаційної структури [1, с. 17]. Трансформує цей підхід до сучасних реалій Л.П. Шумна: «... організаційно-правова форма соціального забезпечення – це законодавчо передбачений спосіб організації здійснення права громадян на соціальне забезпечення, який має спеціальні завдання, зумовлений соціальними ризиками, видами забезпечення, колом суб'єктів, які їх отримують та які їх надають, а також джерелами й порядком формування відповідних коштів. Значення досліджуваних форм полягає в тому, що вони створюють підвалини для більш раціонального розподілу фінансово-матеріальних ресурсів на соціальне забезпечення та їх використання на підставі принципу соціальної справедливості» [2, с. 236].

С.М. Синчук і В.Я. Бурак організаційно-правові форми соціального забезпечення розрізняють за такими ознаками: 1) способом акумуляції коштів, за рахунок яких здійснюється соціальне забезпечення; 2) колом суб'єктів, які отримують соціальне забезпечення за рахунок зазначеного фінансового джерела; 3) видами забезпечення за рахунок певної організаційно-правової форми; 4) системою органів, які надають соціальне забезпечення [3, с. 100].

Виклад основного матеріалу дослідження. Системою організаційно-правових форм соціального захисту безробіт-

них є комплекс взаємопов'язаних законодавчо встановлених способів організації та фінансування уповноваженими на те органами соціального захисту в разі настання безробіття, а також механізмів і засобів реалізації особою прав у цій сфері, які дають можливість найбільш раціонально використовувати належні фінансово-матеріальні ресурси на підставі принципу соціальної справедливості.

Ця система об'єднує такі організаційно-правові форми соціального захисту безробітних:

1. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості й в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом (ст. 1 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [4]). На думку авторів колективної монографії «Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект», указану організаційно-правову форму варто уявляти як соціальну систему, що має на меті створення загальнонаціональної організації взаємодопомоги обов'язкового характеру й діє з найвищою ефективністю лише у випадку, якщо буде загальною з погляду як охоплення всіх категорій населення, так і покриття соціальних ризиків [5, с. 40, 41]. За способом впливу функції загальнообов'язкового державного соціального страхування поділяються на загальні та спеціальні. Загальні властиві праву соціального забезпечення й загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню: захисна; економічна; соціально-реабілітаційна; демографічна. Спеціальні віддзеркалюють специфіку цієї організаційно-правової форми соціального забезпечення: перерозподіл грошових виплат і соціальних послуг між застрахованими особами; акумуляція страхових внесків; профілактика настання страхових випадків [6, с. 263–281].

Визначення поняття «загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» зафіксовано в ст. 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [7], яка його тлумачить як систему прав, обов'язків і гарантій, що передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття з незалежних від застрахованих осіб обставин і надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

2. Соціальну підтримку.

Л.П. Шумна наводить такий перелік суттєвих ознак цієї категорії: є організаційно-правовою формою соціального

забезпечення; основна мета її надання – повне або часткове поновлення у фізичних осіб або в окремих соціальних груп здатності піклуватися про своє особисте життя і брати участь у суспільному житті; її суб'єкти-отримувачі – це фізичні особи (громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах) або окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати; підстава надання такої підтримки – наявність у суб'єкта-отримувача скрутних життєвих обставин; суб'єктами-надавачами її є підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності й господарювання, а також фізичні особи; вона здійснюється для суб'єкта-отримувача на безоплатній основі за рахунок коштів Державного й місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, коштів благодійної допомоги (пожертвувань) та інших джерел, передбачених законодавством; видами її надання є соціальні послуги й матеріальна допомога; соціальна підтримка надається в передбачених законодавством формах [8, с. 170]. Синтезувавши вказані ознаки, правознавець пропонує соціальну підтримку розглядати як організаційно-правову форму соціального забезпечення, що полягає в повному або частковому поновленні у фізичних осіб або окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, здатності піклуватися про своє особисте життя і брати участь у суспільному житті шляхом безоплатного надання соціальних послуг і матеріальної допомоги в передбачених законодавством формах [8, с. 171].

Чільне місце в системі соціальної підтримки населення посідають соціальні послуги – комплекс заходів щодо надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем. Основними засадами їх надання є такі: а) сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей; б) запобігання виникненню складних життєвих обставин; в) створення умов для самостійного розв'язання життєвих проблем, що виникають. Одним із основних різновидів соціальних послуг є послуги з працевлаштування. Відповідно до Державного стандарту соціальної послуги консультування, затвердженого Наказом Міністерства соціальної політики України від 2 липня 2015 р. [9], указана послуга передбачає сприяння проведеному експертизи потенційних професійних здібностей, професійної орієнтації, а також сприяння в установленні зв'язків із фахівцями, службами, організаціями, підприємствами, органами, закладами, установами, які надають послугу соціального супроводу під час працевлаштування. Державний стандарт соціальної послуги профілактики, затверджений Наказом Міністерства соціальної політики України від 10 вересня 2015 р. [10], до змісту послуги в межах первинної соціальної профілактики включає надання довідкових послуг із питань вибору професії та працевлаштування. До заходів послуги вторинної соціальної профілактики входять оформлення документів для працевлаштування, отримання паспорта й інших документів, що мають юридичне значення. Формування необхідних знань і навичок щодо застосування законодавства, планування бюджету, вирішення питань навчання, профорієнтації, працевлаштування, подальшого професійного розвитку тощо включено до заходів послуг третинної соціальної профілактики.

3. Законодавчо встановлені пільги та юридичні гарантії.

Пільгою є законодавчо встановлений дозвіл на повне або часткове звільнення певних категорій осіб від виконання певних обов'язків, які передбачені для інших суб'єктів, або надання особі додаткових прав чи їх розширення, порівнюючи з обсягом прав інших осіб у певній сфері. Тобто пільги – це нерівність у правах, адже за їх допомогою пільг здійснюється диференціація категорій осіб, яким надається особливий статус. Пільги поліпшують становище громадян порівняно з іншими особами, що мають права в певній царині.

У свою чергу, правовою пільгою є «правомірне полегшення становища суб'єкта (у тому числі спеціального, наприклад, військовослужбовців або осіб, які мають особливі заслуги перед державою), що дає йому змогу повніше задовольнити свої інтереси чи виконати покладені функції (функціональні пільги, наприклад, для осіб із дипломатичним або консульським статусом) і що полягає як у наданні додаткових, особливих прав чи переваг, так і у звільненні від обов'язків, у тому числі на виконання зобов'язань, узятих у рамках міжнародних угод» [11, с. 169]. Пільга – це правова можливість урахування особливостей фактичного становища тієї чи іншої особи, її специфічних інтересів із подальшим доступом до юридично забезпеченого блага. Іншими словами, пільги є втіленням принципу справедливості, бо дають змогу з позицій діалектики зрозуміти категорію рівності: щоб зрівняти нерівних суб'єктів, право саме мусить бути нерівним.

І.В. Спасиво-Фатєєва вирізняє такі рівні визначення пільг у процесі доктринального тлумачення правової норми: 1) загальноусвідомлюваний (дає змогу розуміти пільги як певні пріоритети, встановлювані для конкретних осіб); 2) законодавчий (фіксує пільги на рівні закону); 3) нормореалізуючий (залежить від механізму реалізації права на пільгу) [12, с. 22, 23].

Прикладом пільг у царині соціального захисту безробітних є передбачене ст. 42-1 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України [13] переважне право на укладення трудового договору в разі поворотного прийняття на роботу. Переважні права в трудовому праві володіють такими характерними ознаками: а) зміст і умови їх здійснення, як правило, визначаються змістом і умовами здійснення іншого права та є похідними від них; б) вони є строковими, тобто період їх існування обмежений припинювальним строком; в) припинювальний строк, що обмежує час існування переважного права, починає відлік із моменту, коли особа, яка його має, довідалася про існування цього права; г) ці права не можуть бути переданими; д) вони можуть виникати й існувати тільки у випадках, зі змістом і на умовах, передбачених законами [14, с. 109–140; 15, с. 162–198]. Працівник, із яким розірвано трудовий договір із підстав, передбачених п. 1 ст. 40 КЗпП України (крім випадку ліквідації підприємства, установи, організації), протягом одного року має право на укладення трудового договору в разі поворотного прийняття на роботу, якщо власник або уповноважений ним орган проводить прийняття на роботу працівників аналогічної кваліфікації. Переважне право на укладення трудового договору в разі поворотного прийняття на роботу надається особам, зазначеним у ст. 42 цього Кодексу, та в інших випадках, передбачених колективним договором.

Гарантії прав і свобод людини та громадянина являють собою систему конкретних засобів, завдяки яким стає реальним ефективне здійснення громадянами своїх прав і свобод, їх охорона й захист від правопорушення. Їх головне призначення полягає в забезпеченні всіх і кожного рівними правовими мож-

ливостями для набуття, реалізації, охорони й захисту суб'єктивних прав і свобод.

Усталеним є поділ гарантій прав і свобод на загальносоціальні та спеціальні. До першої групи належать соціальні, економічні, політичні й ідеологічні гарантії. Другими ж є встановлені державою юридичні норми, які спрямовані на забезпечення прав людини, практична діяльність із застосування цих норм, а також правозастосовувальні акти відповідних органів влади.

Є.В. Білозьоров визначальними ознаками правових гарантій називає такі: по-перше, правові гарантії спрямовані на забезпечення основних прав і свобод і визначаються компетенцією державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб; по-друге, вони є обов'язком державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб, які наділені відповідними повноваженнями, застосовувати з метою забезпечення реалізації правового статусу особи комплекс заходів, зазначених у законі; по-третє, правові гарантії містять відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб за невиконання або несвоєчасне виконання обов'язків, пов'язаних із реалізацією прав і свобод людини; по-четверте, вони пов'язані з юридичним обов'язком уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб відновлювати порушені права та свободи особи, відшкодувати заподіяну моральну шкоду й матеріальний збиток, притягати винних осіб до юридичної відповідальності [16, с. 37].

Прикладом юридичних гарантій у сфері соціального захисту безробітних є (а) особливі гарантії працівникам, які втратили роботу у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, а також (б) додаткові гарантії зайнятості окремим категоріям населення, які не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці. Наприклад, працівники в разі втрати ними частини заробітної плати внаслідок вимушеного скорочення до 50 відсотків передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції мають право без припинення трудових відносин на участь у громадських роботах, у тому числі тих, що оплачуються за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, у межах строку зупинення (скорочення) виробництва.

4. Державні цільові соціальні програми.

Програмою є такий, що розробляється й реалізується, комплекс завдань і заходів, що мають певний зміст, спрямований на досягнення кінцевої мети.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» [17], державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми діляться так:

а) загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

б) інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки й суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Програма розробляється за сукупності таких умов: існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв; наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

За спрямованістю поряд із економічними, науковими, науково-технічними, національно-культурними, екологічними, оборонними та правоохоронними виділяються соціальні державні цільові програми. Вони передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я й освіти.

Стаття 2 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [18] основними принципами, на яких базується розроблення програм економічного та соціального розвитку, називає цілісність; об'єктивність; науковість; гласність; самостійність; рівність; дотримання загальнодержавних інтересів.

Державні соціальні програми не оминають своєю увагою проблеми соціального захисту безробітних. Так, за ст. ст. 16 і 25 Закону України «Про зайнятість населення» [19], держава забезпечує реалізацію політики у сфері зайнятості населення в тому числі й шляхом визначення в загальнодержавних програмах економічного та соціального розвитку, програмах економічного й соціального розвитку АРК, областей, районів, міст показників розвитку ринку праці та зайнятості населення, їх оцінювання за результатами реалізації таких програм. Ініціатор розроблення державних цільових програм, якими передбачається створення нових робочих місць, та інфраструктурних проектів визначає обсяги створення нових робочих місць відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України, узгоджує обсяги працевлаштування безробітних на створенні нові робочі місця з територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції.

Висновки. Згідно зі ст. 18 Закону України «Про зайнятість населення», територіальні та місцеві програми зайнятості населення спрямовані на реалізацію основних напрямів державної політики у сфері зайнятості населення в регіонах і є складовими програм їх соціально-економічного розвитку. Територіальні та місцеві програми зайнятості населення розробляються місцевими державними адміністраціями й подаються на затвердження Раді міністрів АРК, обласним, Київській і Севастопольській міським радам. У територіальних і місцевих програмах зайнятості населення визначаються основні показники ринку праці та заходи, спрямовані на збалансування попиту і пропонування робочої сили на територіальних ринках праці, соціального захисту безробітних, забезпечення зайнятості громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню. Координація роботи зі здійснення заходів, передбачених програмами зайнятості населення, покладається на центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики, органи

соціального діалогу у сфері зайнятості, Міністерство праці та соціального захисту населення АРК, структурні підрозділи у сфері праці й соціального захисту обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій і органи місцевого самоврядування.

Література:

1. Полупанов М.И. Формы социального обеспечения в СССР и их развитие / М.И. Полупанов // Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за 60 лет (правовые аспекты). – М. : РИО ВЮЗИ, 1979. – С. 16–27.
2. Шумна Л.П. Соціальна підтримка як організаційно-правова форма соціального забезпечення : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Л.П. Шумна ; Чернігів. нац. технолог. ун-т. – Чернігів, 2014. – 455 с.
3. Синчук С.М. Право соціального забезпечення України : [навч. посіб.] / С.М. Синчук, В.Я. Бурак. – К. : Т-во «Знання», 2003. – 306 с.
4. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 16/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
5. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект : [моногр.] / [В.В. Андрійв, О.В. Москаленко, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко]. – Х. : ФІНН, 2011. – 280 с.
6. Москаленко О.В. Основні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування в умовах ринкової економіки : [моногр.] / О.В. Москаленко. – Х. : Юрайт, 2012. – 400 с.
7. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 № 1533-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.
8. Шумна Л.П. Право на соціальну підтримку і гарантії його реалізації в умовах ринкової економіки : [моногр.] / Л.П. Шумна. – Чернігів : Чернігів. нац. технолог. ун-т, 2014. – 380 с.
9. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги консультування : Наказ Мін-ва соц. політики України від 02.07.2015 № 678 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 67. – Ст. 2217.
10. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги профлакції : Наказ Мін-ва соц. політики України від 10.09.2015 № 912 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 86. – Ст. 2884.
11. Лабоськин М.А. Налоговые льготы: международно-правовой аспект / М.А. Лабоськин // Уч. зап. СПб. им. В.Б. Бобкова филиала ГОУВПО «Российская таможенная академия». – СПб. : РИО СПб филиала РТА, 2004. – № 2 (22). – С. 169–183.
12. Спасибо-Фатеева И. Доктринальное толкование / И. Спасибо-Фатеева // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 1 (40). – С. 14–25.
13. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – № 50 (додаток). – Ст. 375.
14. Прилипка С.М. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця у випадку змін в організації виробництва і праці: проблеми теорії та практики : [моногр.] / С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко, Л.Ю. Величко. – Х. : ФІНН, 2011. – 232 с.
15. Теоретико-прикладні проблеми захисту прав працівників при розірванні трудового договору з ініціативи роботодавця у випадку змін в організації виробництва і праці : [моногр.] / за наук. ред. О.М. Ярошенка. – Х. : Юрайт, 2014. – 288 с.
16. Білозьоров Є.В. Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Є.В. Білозьоров ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 192 с.
17. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
18. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
19. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.

Горобец А. С. Система організаційно-правових форм соціальної захисту безробітних

Анотація. Стаття посвячена комплексному аналізу системи організаційно-правових форм соціальної захисту безробітних. Приведено авторське визначення вказаної правової конструкції і проаналізовані наукові ізяснення авторитетних учених-трудошуків в вказаній сфері. Доказано, що система організаційно-правових форм соціальної захисту безробітних об'єднує обов'язкове державне соціальне страхування, соціальну підтримку, законодавчо установлені пільги і юридическі гарантії, державні цільові соціальні програми.

Ключеві слова: соціальна захист безробітних, організаційно-правові форми соціальної захисту безробітних, обов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття.

Gorobets A. The system of legal forms of social protection of unemployed

Summary. The article is devoted to the complex analysis of the system of legal forms of social protection of unemployed. Author's definition of mentioned legal construction has been given. Also the author analysed the scientific researches of reputable labor law scientists in this area. It is proved that the system of legal forms of social protection of the unemployed comprises the compulsory state social insurance, social support, benefits and legal guarantees provided by legislation, state targeted social programs.

Key words: social protection of unemployed, legal forms of social protection of unemployed, compulsory social unemployment insurance.