

# Пропозиції законодавчих ЗМІН

## *Усунення Правової невизначеності та корупційних ризиків в механізмі надання допомоги по безробіттю*

Олександр Волошин  
Олександр Мельниченко  
Людмила Арахамія



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку та фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».*

*Ці пропозиції до законодавчих змін націлені на усунення правової невизначеності та корупційних ризиків в механізмі надання допомоги по безробіттю.*

*Основними адресатами цього дослідження є Державна служба зайнятості України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України.*



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Визначення проблеми

Аналіз положень чинного законодавства у сфері забезпечення прав громадян на отримання допомоги по безробіттю, проведений громадськими детективами WikiInvestigation, дав змогу виявити наявність низки корупційних ризиків, а також випадків порушення принципу правової визначеності - одного із основних принципів права, сутність якого полягає в передбачуваності застосування права в конкретній ситуації.

Так, однією з основних функцій Державного центру зайнятості, є пошук та пропонування особам, які зареєструвались у центрі зайнятості підходящої роботи. Проте, щодо самого терміну “підходяща робота”, відсутнє однозначне трактування. Так, відповідно до ч. 1 ст. 46. ЗУ “Про зайнятість населення”: “Підходящою для безробітного вважається робота, що відповідає освіті, професії (спеціальності), кваліфікації особи з урахуванням доступності транспортного обслуговування, встановленої рішенням місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної ради. **Заробітна плата повинна бути не нижче розміру заробітної плати такої особи за останнім місцем роботи з урахуванням середнього рівня заробітної плати, що склався у регіоні за минулий місяць, де особа зареєстрована як безробітний.**”<sup>2</sup> Яким чином варто “враховувати” середній рівень заробітної плати, що склався у регіоні за минулий місяць - незрозуміло, так само незрозумілим є і наступний момент - чи в результаті подібного “враховування” особі можуть пропонувати заробітну плату нижче, аніж в неї була за останнім місцем роботи.

Раніше, відповідь на це питання містилась в п. 13 Порядку Реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу від 20 березня 2013 р. № 198 з(далі по тексту - Порядок №198), в якому було вказано, що “Якщо середній розмір заробітної плати, що склався за минулий місяць у регіоні, нижчий, ніж заробітна плата особи за останнім місцем роботи, підходящою є робота з розміром заробітної плати не меншим, ніж середній розмір у регіоні”. Однак, після затвердження нового Порядку з аналогічною назвою від 19 вересня 2018 р. № 792 з( далі по тексту - Порядок № 792), Порядок №198 втратив чинність. При цьому, в Порядку № 792, не міститься пояснення механізму “враховування”, а лише вказується, що підбір підходящої роботи для зареєстрованого безробітного здійснюється відповідно до статті 46 Закону України “Про зайнятість населення”.

Даний перелік не можна вважати вичерпним, оскільки однозначне трактування “інших обставин” є неможливим, що створює ризики зловживання як зареєстрованими безробітними, так і співробітниками Центру зайнятості.

Варто додати, що наявність корупційних ризиків у сфері зайнятості населення

<sup>1</sup> Тут і надалі по тексту термін «Центр зайнятості» вживається у значенні, наведеному у п.1 Загальної частини Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2018-%D0%BF>

<sup>2</sup>Закон України «про зайнятість населення» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

<sup>3</sup> Постанова КМУ Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу від 20 березня 2013 р. №198 - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-2013-%D0%BF>

<sup>4</sup>Постанова КМУ Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу від 19 вересня 2018 р. № 792 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2018-%D0%BF>



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

інколи спричиняється не лише спеціальними законодавчими актами, які регулюють дану сферу. Так, відповідно до ст. 8 ЗУ “Про особисте селянське господарство”, члени особистих селянських господарств є особами, які забезпечують себе роботою самостійно і відповідно до Закону України “Про зайнятість населення” належать до зайнятого населення за умови, що робота в цьому господарстві для них є основною. При цьому, відповідно до ст. 1 ЗУ “Про зайнятість населення”, особисте селянське господарство - це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму.

Тож, відповідно до норм чинного законодавства, навіть якщо особа займається селянським господарством виключно з метою задоволення особистих потреб, і це її основна діяльність, дана особа не може бути зареєстрованою у центрі зайнятості. При цьому відсутність чітких критеріїв та правової визначеності щодо поняття “основна діяльність” в даному випадку знову створює корупційні ризики.

Відповідно до роз’яснення, опублікованого Державною службою зайнятості,<sup>5</sup> для реєстрації у службі зайнятості, члени особистого селянського господарства надають до центру зайнятості довідку про припинення ведення особистого селянського господарства або вихід з такого господарства, видану сільською, селищною або міською радою за місцезнаходженням земельної ділянки. Однак необхідність отримання подібної довідки може надати додаткові інструменти впливу посадовим особам сільської, селищної або місцевої ради та стати проблемою для пересічного громадянина. А необхідність ставати на облік до Центру зайнятості тепер стала більш нагальною, оскільки для оформлення субсидій, громадяни, які офіційно не працевлаштовані, зобов’язані реєструватись в Центрі зайнятості<sup>6</sup>.

Також виникає сумнів необхідність вимоги, наведеної в пп.1 п.7 Порядку №613, яка встановлює обмеження для отримання виплати допомоги по безробіттю одноразово для організації підприємницької діяльності. Так, отримати таку виплату можна лише у випадку неможливості працевлаштування за сприяння центру зайнятості протягом місяця у зв’язку з відсутністю на ринку праці підходящої роботи.

Додаткову незручність становить складність процесу отримання статусу безробітного, затвердженого Порядком реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, зважаючи на неможливість здійснення реєстрації онлайн.

**5 За яких умов член ОСГ може бути зареєстрованим як безробітний в ЦЗ та отримувати допомогу по безробіттю? – Відповідь від Державної служби зайнятості**

<https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/za-yakyh-umov-chlen-osg-mozhe-buty-zareyestrovanyim-yak-bezrobitnyy-v-cz-ta-otrymuvaty>

БУряд оновлює програму надання субсидій: більш справедливо та адресно – Урядовий портал.

<https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-onovlyuye-programu-nadannya-subsidij-bilsh-spravedlivo-ta-adresno>



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Міжнародний досвід

У Франції існує доволі цікава схема щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері соціального захисту. Зокрема, у сфері страхування від безробіття та відповідно виплати допомоги по безробіттю. Це питання регулюється як Трудовим кодексом Франції, так і двома Угодами про страхування у випадку безробіття від 2014 та 2017 років. 7

Угода укладається між представниками профспілок та представниками організації роботодавців на три роки та підлягає перегляду по її закінченню. Такі угоди є прикладом делегованого законодавства, вони набирають чинності виключно після підписання міністром праці та соціальної політики. (Changing the rules of unemployment insurance in France: a challenging issue ESPN Flash Report 2017/49)

Таким чином, положення цих нормативно-правових актів відображають реальну позицію безпосередніх учасників цих відносин, враховують власне їх інтереси, що у майбутньому сприяє їх ефективному виконанню.

Отже, допомога по безробіттю у Франції називається *Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)*, що у дослівному перекладі означає «допомога, яка надається для допомоги у пошуку роботи». І загалом на це і спрямована виплата допомоги у Франції. Аби отримати відповідні виплати особа має відповідати певним критеріям, а саме:

- мати вік менший за офіційно встановлений пенсійний вік (62 роки для чоловіків і жінок у Франції);
- не бути звільненою за власним бажанням і/або звільненою у зв'язку з правопорушенням;
- сплачувати страхові внески щонайменше протягом 88 робочих днів (4 місяців) за останні 28 місяці перед тим, як отримати статус безробітного;
- мати фізичну можливість працювати;
- бути зареєстрованим у державній службі зайнятості Франції (*Pôle emploi*) та погодитися на індивідуально розроблений план «повернення до роботи»;
- розглядати та використовувати «обгрунтовані» пропозиції працевлаштування ( у разі двох відмов - накладаються санкції);
- активно шукати роботу.

Зареєструватися у державній службі зайнятості (ДСЗ) Франції можна за допомогою письмової заяви до територіального відділу ДСЗ, телефонного дзвінка чи за допомогою он-лайн сервісу на веб-сайті ДСЗ. Процедура реєстрації є доволі простою та складається з трьох етапів:

### 7France: Redundant employees entitlement to public support - Eurofound

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/france-redundant-employees-entitlement-to-public-support>)

### 8 S'inscrire ou se réinscrire, comme demandeur d'emploi. - <https://candidat.pole-emploi.fr/inscription/preambule> )



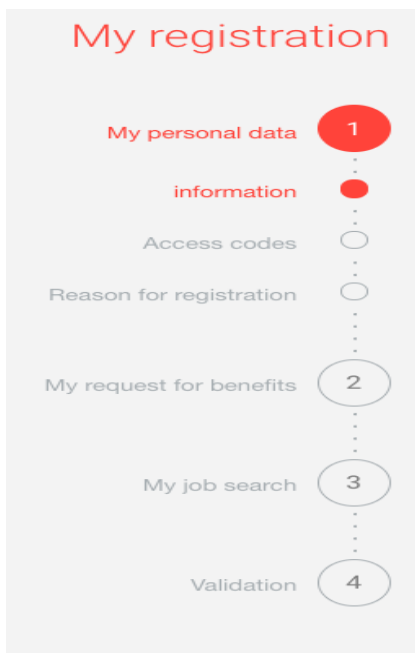
Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

- подання документів, що ідентифікують особу (паспорт, картка платника податків);
- подання документів, що підтверджують рівень освіти (диплом, сертифікати про проходження тренінгів тощо), трудова книжка, виписка з банківських рахунків;
- подання документів для пошуку нової роботи (резюме).<sup>9</sup>

Процес заповнення он-лайн форми займає близько 10 хвилин та має надзвичайно спрощений інтерфейс для зручного користування та декілька кроків (див. Рис. 1)



**9Unemployment Benefits in France: A Safety Net for Tough Times – internationations.org.**  
<https://www.internations.org/france-expats/guide/29458-social-security-taxation/unemployment-benefits-in-france-a-safety-net-for-tough-times-19278#targetText=You%20will%20receive%20the%20ARE,months%20of%20benefits%20in%20total.>



Цей проект фінансується  
Європейським союзом




Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## 1. My personal data

### information

#### My administrative information

  Mrs  Mr.

**First name**

**Last name**  
 Nom de naissance  Nom d'usage (facultatif) ?

**Date and place of birth**  
 Date de naissance  Native country ?  
Date in the format DD / MM / YYYY

Department of birth  Lieu de naissance ?

Nationality ?

**Address**  
 Code postal  Select a municipality ?  
 Numéro, type et libellé de la voie

**Address Complements (optional)**  
 Complément destinataire. Ex : n° d'appartement ou de boîte aux lettres. Champ facultatif  
 Complément d'adresse. Ex : entrée, tour, immeuble, résidence. Champ facultatif  
 Complément de distribution. Ex : poste restante, boîte postale, lieu-dit. Champ facultatif

**Personal informations**  
 Family situation ?  
 Child (ren) dependent ?  
 Numéro de sécurité sociale ?  I do not have a social security number  
 Social protection scheme ?

#### My contact details

Téléphone portable (facultatif)  Téléphone fixe (facultatif)

Adresse électronique ?  
 Confirmation adresse électronique ?  
[I do not have an email address](#)

Додаток 1 (джерело: <https://candidat.pole-emploi.fr/inscription/donneepersonnelles/informations>)

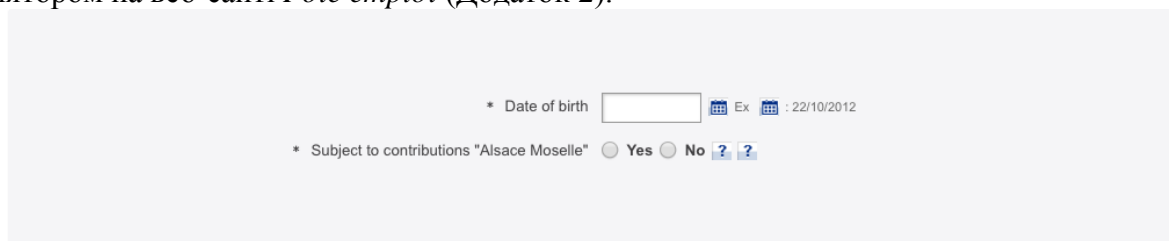


Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

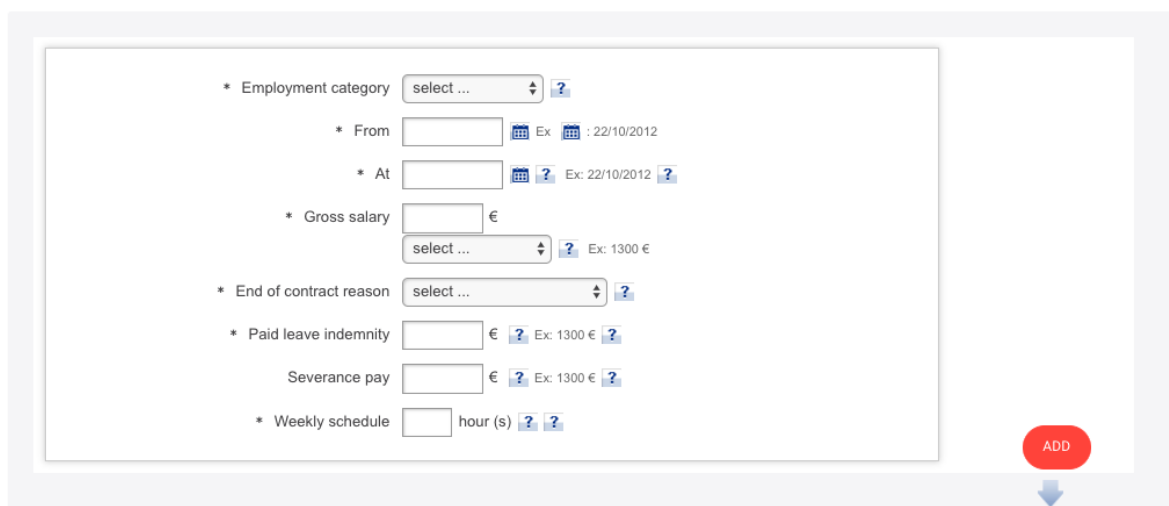
Задля прозорості обчислення нарахувань кожна особа може скористатися он-лайн калькулятором на веб-сайті *Pôle emploi* (Додаток 2).



\* Date of birth  Ex : 22/10/2012

\* Subject to contributions "Alsace Moselle"  Yes  No ? ?

Latest jobs



\* Employment category  select ... ?

\* From  Ex : 22/10/2012

\* At  Ex: 22/10/2012 ?

\* Gross salary  €  
 select ... Ex: 1300 €

\* End of contract reason  select ... ?

\* Paid leave indemnity  € ? Ex: 1300 € ?

Severance pay  € ? Ex: 1300 € ?

\* Weekly schedule  hour (s) ? ?

ADD

Додаток 2 (джерело: <https://candidat.pole-emploi.fr/candidat/simucalcul/perteemploi> )

Користувач повинен вказати свою дату народження, обрати категорію зайнятості, у якій він працював (загальний режим чи тимчасовий співробітник); вказати дату початку своєї трудової діяльності та закінчення; вказати розмір своєї заробітної плати (разом із податками) (або місячну, або річну, або за період тривалості контракту); вказати причину завершення трудових відносин; розмір вихідної допомоги, що була виплачена; розмір відпускних, а також кількість робочих годин на тиждень.

Окрім того, варто зазначити про деякі зміни, що були внесені Угодою 2017 року, спрямовані на користь безробітної особи, а саме:

- щоденна базова заробітна плата (*Salaires journalier de référence*) наразі обраховується на загальній кількості відпрацьованих днів, тоді як раніше вона базувалася на кількості календарних днів, що охоплюються відпрацьованим періодом, максимум якого 365 днів;
- максимальна тривалість відстрочки доступу до отримання допомоги по безробіттю (після вихідної допомоги) була скорочена зі 180 до 150 днів. (Changing the rules of unemployment insurance in France: a challenging issue ESPN Flash Report 2017/49)

Таким чином, ми бачимо, що механізм отримання допомоги по безробіттю у Франції спрямований на працевлаштування безробітних осіб, і держава сприяє цьому максимально спрощуючи порядок реєстрації в державній службі зайнятості, аби прискорити процес трудової реабілітації тимчасово непрацюючої особи.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку



## Шляхи вирішення проблеми

Шляхи усунення проблем щодо правової невизначеності та корупційних ризиків в питанні надання допомоги по безробіттю доцільно умовно розділити на 4 складових:

1. Щодо трактування терміну “підходяща робота”. Одним із варіантів усунення неоднозначності трактування даного терміну є доповнення ч.1 ст. 46 ЗУ “Про зайнятість” новим абзацом наступного змісту: **“Якщо середній розмір заробітної плати, що склався за минулий місяць у регіоні, нижчий, ніж заробітна плата особи за останнім місцем роботи, підходящою є робота з розміром заробітної плати не меншим, ніж середній розмір у регіоні”** - тобто повернути пояснення, яке містилось в п. 13 Порядку Реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу від 20 березня 2013 р. № 198.

Однак, не дивлячись на усунення неоднозначності трактування за рахунок додавання вищезазначеного абзацу, доцільно запропонувати й інший спосіб вирішення даної проблеми, оскільки перший пропонований варіант вирішення даної проблеми містить в собі певну дискримінаційну складову по відношенню до зареєстрованих безробітних.

Так, у випадку, якщо заробітна плата безробітного за останнім місцем роботи перевищувала середній розмір заробітної плати, що склався за минулий місяць у регіоні, в якому дана особа зареєструвалась як безробітна - підходящою для особи є середня заробітна плата в регіоні, (тобто особа може отримувати меншу заробітну плату), при цьому, якщо особа переїхала в регіон з більш високим рівнем заробітної плати та стала там на облік у Центр зайнятості - рівень підходящої заробітної плати для неї не збільшується. Тому доцільно було б використовувати для визначення підходящої заробітної плати динамічні коефіцієнти, які б змінювались для кожного регіону кожного місяця. Так, середньому розміру заробітної плати по Україні можна присвоїти значення “1”, а кожному регіону - значення, яке дорівнює частці заробітної плати у цьому регіоні та середньої заробітної плати в Україні.

Наприклад. Середній рівень заробітної плати в Україні в серпні 2019 року становив 10537 грн., в м. Києві - 15694 грн., а в Кіровоградській області - 8415 грн.

В такому випадку, коефіцієнт для визначення підходящої заробітної плати у м. Києві становить:  $15694/10537=1,49$ , а в Кіровоградській області -  $8415/10537=0,8$ .

Якщо особа отримуватиме заробітну плату в розмірі 1000 грн. в Кіровограді - то в середньому по Україні підходящою заробітною платою для такої особи буде 1250 грн. ( $1000/0,8$ ), якщо ж ця особа стане на облік у м. Києві, то зможе претендувати на 1862,5 грн. ( $1250*1,49$ ).

Подібні законодавчі зміни доцільно більш докладно прописати та затвердити не на рівні змін до ЗУ “Про зайнятість населення”, а на рівні внесення змін до Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

2. Щодо усунення корупційних ризиків у сфері зайнятості населення, задіяного в особистому селянському господарстві - доцільно вилучити ст. 8 ЗУ “Про особисте селянське господарство”, яка ускладнює можливості реєстрації членів особистих селянських господарств в якості безробітних.

3. Щодо спрощення процедури отримання допомоги по безробіттю одноразово для організації підприємницької діяльності - доцільно в абзаці 1 пп.1 п. 7 Порядку №613, видалити наступний текст: **“та які не можуть бути працевлаштовані за сприяння центру зайнятості протягом місяця у зв’язку з відсутністю на ринку праці підходящої роботи”**, та викласти його в наступній редакції: “1. Зареєстрованим безробітним з числа застрахованих осіб, яким виповнилося 18 років, за їхнім бажанням допомога по безробіттю може виплачуватися одноразово для організації підприємницької діяльності.”

4. Вдосконалити порядок реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 792, передбачивши можливість здійснення громадянами першочергових реєстраційних дій не в приміщеннях Центрів зайнятості, а онлайн.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Комунікаційна стратегія:

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політиками щодо вдосконалення роботи Державної служби зайнятості України;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку