

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗРОБІТНИХ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

*У даній статті здійснено аналіз особливостей державної політики України у сфері соціального захисту безробітних. Сформульовано поняття державної політики у сфері соціального захисту безробітних та внесено пропозиції щодо її вдосконалення.*

**Ключові слова:** державна політика, соціальний захист безробітних, соціальна підтримка, соціальне забезпечення.

*В данной статье осуществлен анализ особенностей государственной политики Украины в сфере социальной защиты безработных. Сформулировано определение государственной политики в сфере защиты безработных и внесено предложения относительно ее усовершенствования*

**Ключевые слова:** государственная политика, социальная защита безработных, социальная поддержка, социальное обеспечение.

*In the article the features of public policy of Ukraine in the field of social defence of unemployed persons are analyzed. The concept of public policy in the field of social defence of unemployed persons is formulated and suggestions of its perfection are made.*

**Key words:** public policy, social defence of unemployed persons.

**Постановка проблеми.** Безробіття – це постійне явище у країнах з ринковою економікою, його масштаби можуть бути більшими або меншими у різні роки. Проте, безробіття завжди є причиною виникнення різного роду масових негативних явищ – зубожіння громадян, втрати ними їх соціального статусу. Значна частина людей утрачає необхідні засоби до існування, звичний спосіб життя, можливості проявляти свої здатності у праці, переносить психологічний стрес, постійно відчуває душевний дискомфорт, відносячи себе до тих, у кому суспільство не має потреби [1, с. 129].

Боротьба з безробіттям є однією зі складових політики зайнятості населення. Особливої актуальності це питання набуває в умовах виходу країни із світової фінансово-економічної кризи та подолання її наслідків. Проте повністю усунути таку проблему як масове безробіття практично неможливо, у той же час безробітні особи потребують державного соціального захисту. Це зумовлює необхідність формування та ефективного функціонування державної політики, спрямованої на соціальний захист безробітних.

Дослідження державної політики у сфері соціального захисту безробітних є актуальним напрямком наукових досліджень, оскільки формування та реалізація ефективної державної політики у цій сфері надасть можливість повернути безробітних громадян на ринок праці.

На сьогоднішній день головна увага у формуванні та реалізації державної політики зайнятості в частині соціального захисту безробітних зосереджена на наданні різних видів грошових допомог даній категорії населення. Проте, поступово стає зрозумілим, що необхідно більше уваги приділяти соціальній підтримці безробітних – їх професійному навчанню, перепідготовці, підвищенню кваліфікації та створенню оптимальних умов для ефективного пошуку роботи та подальшого працевлаштування безробітних. Це зумовлено тим, що основним завданням держави у політиці соціального захисту безробітних є не просто їх грошове забезпечення, а підготовка високопрофесійних фахівців для різних галузей народного господарства.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми формування та реалізації державної політики України у сфері соціального захисту безробітних були предметом наукових досліджень Є. Гаврилова, О. Задорожної, Г. Мімандусової, В. Піддубного, Н. Савченко, В. Сердюка, Т. Федотової та ін.

Вітчизняними та зарубіжними вченими чимало уваги приділено проблемі безробіття, боротьбі з ним, соціальному захисту безробітних. Проте зазначеним питанням недостатньо приділено уваги, оскільки державна політика соціального захисту безробітних досліджувалась не самостійно, а у контексті державної політики зайнятості,

правового захисту безробітних без акцентування уваги на питаннях формування та реалізації саме державної політики у сфері соціального захисту безробітних.

**Мета статті** полягає у наданні загальної характеристики державної політики України у сфері соціального захисту безробітних, формулюванні поняття державної політики у сфері соціального захисту безробітних, визначенні мети державної політики у сфері соціального захисту безробітних та аналізі основних завдань, які мають бути вирішені при реалізації державної політики у сфері соціального захисту безробітних.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За даними Державного комітету статистики станом на грудень 2010 року (статистичні дані й надалі

будуть наводитися станом на цей період) кількість зареєстрованих безробітних в Україні становила 544,9 тис. осіб, з них отримувало допомогу 411,3 тис. осіб, що складає 75 % від загальної кількості зареєстрованих безробітних (табл. 1). Порівняно із січнем 2010 року кількість зареєстрованих безробітних збільшилась трохи більше як на 1 %. За методологією МОП реальна кількість безробітних в Україні в 2010 році (останні дані на вересень 2010 р.) становила понад 1772,3 тис. осіб. Що значно перевищує кількість зареєстрованих безробітних станом на вересень місяць (на 1227,4 тис. осіб або на понад 300 %) [2]. За методологією МОП реальний рівень безробіття завжди у 2,5 рази більший ніж реально задекларований [3, с. 300].

Таблиця 1

Зареєстроване безробіття у 2010 році (за даними Державного комітету статистики України)

	Кількість зареєстрованих безробітних на кінець звітного періоду		у % до населення працездатного віку	Середній розмір допомоги за місяць, гривень
	Усього	З них отримують допомогу по безробіттю		
Січень	526,7	413,3	1,9	662,29
Лютий	530,3	411,1	1,9	666,60
Березень	505,2	379,9	1,8	656,49
Квітень	455,0	331,6	1,6	660,93
Травень	419,4	307,8	1,5	663,76
Червень	398,7	291,3	1,4	691,69
Липень	396,8	289,6	1,4	735,51
Серпень	396,4	283,6	1,4	742,73
Вересень	408,1	279,5	1,5	739,03
Жовтень	400,7	275,9	1,4	778,23
Листопад	449,7	321,5	1,6	776,28
Грудень	544,9	411,3	2,0	780,05

Джерело: Державний комітет статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

Обов'язок держави захищати безробітних, закладений у Конституції України. Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни України мають право на соціальний захист, у тому числі у разі безробіття з незалежних від них обставин [4]. Тому Конституція є основою для формування державної політики України, зокрема у сфері соціального захисту безробітних.

Перш за все, необхідно з'ясувати саме поняття державної політики у сфері соціального захисту безробітних. Розглянемо, що розуміють під терміном «державна політика». Тут слід зазначити, що у літературі немає єдиного визначення цього поняття, оскільки це досить складна та об'ємна категорія [5, с. 131]. Під державною політикою розуміють: 1) систему принципів та цінностей, що формують цілі державного управління у визначеній сфері, а також норми, управлінські міри, рішення та дії, спрямовані на їх досягнення [6, с. 24]. Також державна політика визначається як «напрямок дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками» [7]; основні принципи, норми і діяльність у здійсненні державної влади [8]. Окрім того, термін «політика» вживається у таких значеннях, як: 1) діяльність держави, класів, політичних партій, соціальних груп, що визначається їх інтересами і цілями; 2) питання і

події державного і суспільного життя; 3) спосіб дій, спрямований на досягнення будь-якої цілі, що визначає відносини з людьми [9, с. 11]. П. В. Морозов указує на те, що державна політика являє собою систему цілей, принципів, загальних і спеціальних, короткострокових і довгострокових заходів, забезпечених економічними передумовами, які мають механізм контролю та реалізації [10, с. 93].

З огляду на викладені вище тлумачення термінів «політика» та «державна політика», можна надати наступне визначення терміна «державна політика у сфері соціального захисту безробітних» – це сукупність економічно обґрунтованих заходів організаційного та правового характеру органів державної влади, наділених відповідними повноваженнями, спрямованих на: 1) забезпечення соціального захисту безробітних шляхом надання останнім фінансової та соціальної підтримки; 2) створення умов для працевлаштування безробітних.

Мета державної політики у сфері соціального захисту безробітних полягає у тому, щоб за допомогою правових, економічних та організаційних методів державного регулювання забезпечити необхідний захист безробітних та забезпечити умови для їх працевлаштування.

У державній політиці соціального захисту безробітних можна виокремити складові, що представлені на рис. 1:



**Рис. 1.** Державна політика соціального захисту безробітних

1) державна політика соціального забезпечення безробітних, яка полягає у наданні таких видів матеріальної допомоги, як:

- допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності;
- допомога по частковому безробіттю;
- матеріальна допомога у період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного;
- допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні.

2) державна політика соціальної підтримки безробітних реалізується шляхом надання безробітним наступних видів послуг:

- професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у тому числі в навчальних закладах державної служби зайнятості, на підприємствах, в установах, організаціях;
- профорієнтація;
- пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі шляхом надання роботодавцю дотації на створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних; фінансування організації оплачуваних громадських робіт для безробітних у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- інформаційні та консультативні послуги, пов'язані з працевлаштуванням [11].

Як державна політика соціального забезпечення, так і політика соціальної підтримки безробітних, потребують вдосконалення. Оскільки право на соціальне забезпечення у деяких випадках мають не лише застраховані особи, це призводить до значних надлишкових витрат Фонду соціального страхування на випадок безробіття. Як зазначає Т. Федотова, у більшості країн з ринковою економікою допомога або страховка по безробіттю не виплачується працівникам, що звільнилися за власним бажанням [12, с. 36]. Відповідно ж до українського законодавства, особи, які за власним бажанням припинили працювати, звільнилися з роботи, мають право на отримання допомоги по безробіттю, проте лише з 91 дня. Уважаємо, що особи, які звільнилися з роботи за власним бажанням, взагалі не повинні отримувати допомогу по безробіттю. Така позиція сформована з огляду

на ст. 46 Конституції України, про яку вже згадувалося вище. У даній статті Конституції України зазначається, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [4]. Отже, обставини мають бути незалежними від особи. Якщо ж особа звільнилася за власним бажанням, то мова не може йти про незалежні від цієї особи обставини, а звідси – особа не має права на отримання соціального захисту від безробіття (у даному випадку йдеться про матеріальну підтримку такої особи).

Крім того, неефективно витрачаються кошти на професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації безробітних. З інформації, розміщеної на веб-ресурсі Головного контрольно-ревізійного управління України, стало відомо, що у результаті дослідження, проведеного аудиторською групою під час проведення державного фінансового аудиту виявлено наступні проблеми реалізації державної політики у сфері соціального захисту безробітних. По-перше, матеріальне забезпечення та надання соціальних виплат незастрахованим особам, які не сплачували страхових внесків, призводить до невиправданих витрат. По-друге, неврахування інформації Державного центру зайнятості при формуванні державного замовлення на підготовку кадрів призводить до невідповідності його вимогам ринку праці та додаткових витрат коштів як Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонду), так і бюджетів різних рівнів [13]. Державне замовлення на підготовку фахівців з різних спеціальностей має формуватися відповідно до сучасних та прогнозованих на близьке майбутнє потреб ринку праці. Також, як зазначають фахівці Головного контрольно-ревізійного управління, через недостатнє вивчення базовими центрами зайнятості кон'юнктури ринку професій та спеціальностей при проведенні заходів з професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних призводить до зниження ефективності використання коштів Фонду [13].

Виходячи з того, що державна політика соціального захисту безробітних реалізується,

переважно, шляхом або матеріального забезпечення безробітних, або шляхом надання останнім послуг, вважаємо, що державна політика соціального захисту безробітних може бути активно орієнтованою (політика, спрямована на стимулювання безробітних працевлаштуватися, проведення різноманітних семінарів, створення при центрах зайнятості клубів для безробітних, де останні могли б обмінюватися досвідом, інформацією та ін.) та пасивно орієнтованою, спрямованою виключно на надання матеріальної допомоги особам, які отримали статус безробітного. Звичайно, з огляду на викладене вище, зазначимо, що державна політика соціального захисту безробітних має бути активною, оскільки матеріальне забезпечення безробітних не є її самоціллю.

Досить часто не враховуються кількість наявних вакансій та можливості роботодавців. Уважаємо, що державна політика у сфері соціального захисту безробітних має бути жорсткішою. Зокрема, право на матеріальну допомогу у зв'язку з безробіттям, повинні мати виключно застраховані особи. Окрім цього, доцільно було б аби професійну підготовку безробітні проходили безпосередньо на підприємстві (установі чи організації), яке має відповідні вакансії.

**Висновки.** Під державною політикою у сфері соціального захисту безробітних потрібно розуміти сукупність економічно обґрунтованих заходів

організаційного та правового характеру органів державної влади, наділених відповідними повноваженнями, спрямованих на: 1) забезпечення соціального захисту безробітних шляхом надання останнім фінансової та соціальної підтримки; 2) створення умов для працевлаштування безробітних.

Державну політику у сфері соціального захисту безробітних умовно можна поділити на державну політику у сфері соціального забезпечення та державну політику соціальної підтримки безробітних.

Мета державної політики у сфері соціального захисту безробітних – забезпечення необхідного соціального захисту безробітних за допомогою правових, економічних та організаційних заходів.

Політика соціального захисту безробітних має бути більш жорсткою стосовно витрачання коштів на надання соціальних послуг та соціального забезпечення безробітних. Зокрема, не повинні мати право на отримання грошової допомоги у зв'язку з безробіттям особи, які за власним бажанням звільнилися з роботи.

Має бути сформовано дієвий механізм ефективного використання коштів, що витрачаються на надання таких соціальних послуг безробітним, як професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації. Державна політика у цьому напрямку має бути орієнтованою на результат – працевлаштування безробітного.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Гаврилов Є. В. Державна політика в сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Є. В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gevopa.pdf>
2. Інформація Державного комітету статистики України [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Пірон І. В. Сучасна державна політика зайнятості населення в Україні / І. В. Пірон // Форум права. – 2010 – № 1. – С. 300–306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10pivnvu.pdf>
4. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996 р., № 30, стаття 41.
5. Гаврилов Є. В. Державна політика у сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Є. В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gevopa.pdf>.
6. Якунин В. И. Актуальные проблемы формирования и реализации государственной политики как управленческой практики / В. И. Якунин // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – № 1. – С. 23–50.
7. Державна політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/державна\\_політика](http://uk.wikipedia.org/wiki/державна_політика).
8. Государственная политика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_sch2.cgi?RDuxzkgwxyiltg9/vuroyoqg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RDuxzkgwxyiltg9/vuroyoqg).
9. Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика // Наукові записки. Том 21. Юридичні науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/naukma/law/2003\\_21/02\\_zheleznyak\\_na.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/law/2003_21/02_zheleznyak_na.pdf).
10. Морозов П. Е. Государственная политика занятости в РФ и США / П. Е. Морозов // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы: сборник статей. – М.: Проспект, 2000. – С. 93–107.
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття. Закон України від 02.03.2000 № 1533-III // Відомості Верховної Ради України від 02.06.2000 – 2000 р., № 22, стаття 171.
12. Федотова Т. А. Основні стрижні соціальної політики щодо безробітних / Т. А. Федотова // Соціальний захист. – 2001. – № 2. – С. 35–37.
13. Наскільки дієва державна політика у сфері зайнятості населення. [Електронний ресурс] / Головне контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/knu/uk/publish/article/60605?sessionId=582C023498FB7508D1343B0434DA82E6>.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;  
Сорока С. В. – к.політ.н.

© Коваленко С. О., 2011

Дата надходження статті до редколегії 09.07.2011р.