

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-1-77-49>

УДК 341

Тимчишин Т.М.

Львівський державний університет внутрішніх справ

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ БЕЗРОБІТНИХ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню соціального захисту безробітних осіб в міжнародному праві. Висвітлено чинники та тенденції безробіття. Охарактеризовано міжнародно-правові стандарти соціального захисту безробітних осіб на основі аналізу галузевих міжнародно-правових актів. Проаналізовано норми соціального забезпечення, у Конвенції МОП № 2 «Про безробіття», Конвенції МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення», Конвенції МОП № 122 «Про політику в галузі зайнятості», Конвенції МОП № 168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття». Запропоновано результати проведеного порівняльного аналізу та оцінювання відповідності національних норм вимогам. Аналізуються ключові нормативні акти найавторитетніших міжнародних організацій, в яких розкриваються проблеми соціального захисту безробітних.

**Ключові слова:** соціальний захист, захист від безробіття, міжнародно-правові стандарти, допомога, страхування на випадок безробіття.

Tymchyshyn Taras

Lviv State University of Internal Affairs

## SOCIAL PROTECTION OF THE UNEMPLOYED IN INTERNATIONAL LAW: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

**Summary.** The article is devoted to the study of social protection of unemployed persons in international law. The factors and trends of unemployment are covered. International legal standards of social protection of unemployed persons are characterized on the basis of the analysis of sectoral international legal acts. Social security norms are analyzed in ILO Convention No. 2 «On Unemployment», ILO Convention No. 102 «On Minimum Social Security Standards», ILO Convention No. 122 «On Employment Policy», ILO Convention No. 168 «On Promoting Employment and Protection against Employment unemployment». The results of the comparative analysis and assessment of compliance with national standards are offered. The key normative acts of the most reputable international organizations are analyzed, which reveal the problems of social protection of the unemployed. Unemployment is a socio-economic phenomenon in which the number of job seekers is greater than the number of jobs. The employment of working-age population has a negative social and economic impact on the entire population of the region. The problem of unemployment needs immediate consideration by the authorities and a solution. Unemployed, according to the International Labor Organization, are those who do not currently have a job or other gainful employment, are actively seeking work and are ready to start work within the next two weeks. There are many reasons for unemployment. These include: structural changes in the economy of a country or region, decreasing or limiting demand for goods or services, continued development of technology, finding new jobs with better wages or more meaningful jobs, demographic changes in composition and size of the workforce, lack of mobility. Every country faces the problem of unemployment at different stages of its development. Its decision is inevitable and depends first of all on the main causes of unemployment, the number of unemployed population and the level of economic development of the country.

**Keywords:** social protection, unemployment protection, international legal standards, assistance, unemployment insurance.

**Постановка проблеми.** Підвищення соціальних стандартів для суспільства є необхідним і закономірним кроком. Для того, щоб соціальні стандарти перестали бути злиденним явищем і пустими політичними обіцянками та змогли задовольнити хоча б мінімальні базові потреби на належному рівні, вони мають бути зорієнтовані на європейське та світове законодавство.

На сьогоднішній день проблема впровадження міжнародно-правових стандартів набула для України надзвичайно важливого значення. Насамперед це викликано нормами Угоди з ЄС (ст. 262) та підготовкою проекту нового Трудового кодексу України, котрий має відповідати визнаним правам і принципам у сфері праці, та водночас має бути гнучким та жорстким відносно сторін. Зокрема конвенції рекомендації Міжнародної організації праці (МОП) тісно пов'язують захист від безробіття з таким інститутом, як загальнообов'язкове держане соціальне страху-

вання. Окрім цього, ратифікація Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод в 2006 році означала визнання Україною як державою на своїй території юрисдикцію Європейського суду з прав людини. Запровадження європейських стандартів в сфері соціального захисту потребує ситуація, пов'язана з європейським вектором розвитку нашої держави.

**Аналіз останніх публікацій.** За роки незалежності України питанням аналізу норм міжнародного права що стосується соціального захисту безробітних займалися такі науковці, як: О. Басай, Н. Болотіна, М. Грекова, С. Верланов, Т. Дяченко, Н. Карпачова, Є. Ковальов, В. Костюк, О. Кульбашна, С. Матвеев, О. Москаленко, П. Рабінович, В. Іваненко, Ю. Сердюк, С. Синчук, І. Яковлюк, О. Ярошенко, В. Юровський та інші.

Однак, незважаючи на позитивні зміни в цій сфері, є правові та організаційні проблеми, які потребують вирішення. Тому є необхідність у до-

слідженні міжнародно-правових норм, що забезпечують захист безробітних осіб.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Пропонується теоретичний аналіз адміністративно-правових засобів, що реалізується Національною поліцією при здійсненні правоохоронної діяльності.

**Мета статті** охарактеризувати міжнародно-правові норми соціального захисту безробітних осіб, які містять основні міжнародно-правові документи.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні умови розвитку суспільства скеровують все більшу частину своєї уваги на проблему яка потребує нових і кардинальних шляхів її вирішення, – проблему зайнятості населення. Безробіття визнається глобальною світовою проблемою, що спричинює політичну, економічну, соціальну нестабільність і все потребує заходів попередження як на глобальному, так і на національному рівні.

Як зазначається у флагаманській доповіді Міжнародної організації праці «Перспективи зайнятості та соціального захисту в світі в 2018 році», хоч загальносвітовий рівень безробіття стабілізується, однак у багатьох регіонах планети показники безробіття і дефіцит гідної праці залишаються незмінно високими [1].

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.

Міжнародно-правові стандарти соціального захисту зафіксовані в міжнародних документах, та добровільно взяті державами зобов'язання встановлення й функціонування національної системи соціально безробітних, що визначають перелік прав людини в цій сфері, окреслюють обсяг і зміст, а також встановлюють порядок реалізації, виконання яких можливе застосування заходів міжнародного впливу і контролю. Ці стандарти позитивно гармонізують національне законодавство однак, а їх основною метою є досягнення результату передбаченого міжнародно-правовими актами.

Міжнародно-правові акти, котрі вміщують стандарти соціальних та економічних прав, поділяються на всесвітні (універсальні) й регіональні, зокрема європейські. Остання група актів має особливе значення для України з огляду на європейський стратегічний курс держави. Водночас важливим є врахування у національному законодавстві стандартів, встановлених міжнародними установами, що мають світове значення, – ООН і МОП [2].

За визначенням Міжнародної організації праці (МОП) безробітними вважаються особи у віці 15–70 років (зареєстровані в державній службі зайнятості), які одночасно задовольняють такі три умови: активно шукали роботу або намагалися організувати власну справу впродовж останніх чотирьох тижнів, що передували опитуванню; не мали роботи (прибуткового за-

няття); готові приступити до роботи впродовж двох найближчих тижнів [3]. У країнах зазвичай ця категорія адаптується у національному законодавстві. Наприклад, за Законом України «Про зайнятість населення» (2012 р.) безробіття трактується як «соціально-економічне явище, за якого частина осіб не має змоги реалізувати своє право на працю та отримання заробітної плати (винагороди) як джерела існування» [4].

Відповідно до ст. 23 Загальної декларації прав людини: «Кожна людина має право на захист від безробіття». Для МОП питання, пов'язане із зайнятістю та безробіттям, було поставлене на порядок денний з самого початку заснування цієї організації.

Первинним міжнародним документом що закріпив базові стандарти соціальні захисту безробітних Конвенція МОП № 2 «Про безробіття» від 1919 р. (ратифікована 04.02.1994 р.) встановила систему страхування на випадок безробіття.

Відповідно до положень Конвенції МОП № 2 «Про безробіття» (1919 р.) визначено ряд пропозицій стосовно запобігання безробіттю та заходів проти його наслідків. Зокрема, виконання норм Конвенції МОП № 2 передбачає: звітування перед Міжнародним бюро праці не рідше, ніж кожні три місяці щодо статистики по безробіттю, а також заходів, котрі країна проводить або має намір провести для боротьби проти безробіття; необхідність встановлення системи безплатних державних бюро зайнятості під контролем центрального органу; гарантування захисту зайнятих громадян однієї з країн – членів МОП, які працюють на території іншого члена МОП, через систему страхування на випадок безробіття та одержання страхової допомоги в тому самому розмірі, що й зайняті громадяни країни проживання [5].

Конвенція МОП №102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» є універсальним документом який задає стандарти розмірів, видів і умов отримання соціального забезпечення. Україна ратифікувала дану конвенцію 2006 року. Четвертий розділ конвенції № 102 визначає насамперед поняття «безробіття» як охоплюваний ризик, що включає призупинення заробітку, як це визначається національним законодавством, спричинене неможливістю для захищеної особи, яка здатна і готова працювати, отримати роботу, що їй підходить.

Захищеними особами, згідно конвенції, повинні бути не менше 50% працівників, від загального числа працюючих. А їх розмір допомоги повинен надаватися у вигляді періодичних виплат, таким чином щоб бути не менше 45% попереднього заробітку. Але за умови наявного стажу що може бути необхідним для такої допомоги, з метою запобігання можливим зловживанням. Аналізуючи ці норми можна зробити висновок що вітчизняне законодавство гарантує працівникові вищий рівень захисту по безробіттю ніж Конвенція № 102.

Коли національним законодавством передбачається, що тривалість виплати допомоги залежить від тривалості періоду сплати внесків та/або від допомоги, отриманої раніше протягом встановленого періоду, положення підпункту а) пункту 1 вважаються виконаними, якщо середня тривалість виплати допомоги не є меншою ніж

13 тижнів у рамках 12-місячного періоду. Допомога по безробіттю може не виплачуватися за період очікування протягом перших 7 днів у кожному випадку призупинення заробітку, причому дні безробіття до і після тимчасового працевлаштування на строк, який не перевищує встановленого періоду, зараховуються як частина одного і того самого випадку призупинення заробітку [6].

У випадку сезонних працівників тривалість виплати допомоги та періоду очікування може бути адаптована до умов їхньої зайнятості. Ратифікація конвенції МОП № 102 дала можливість передусім встановити гарантії виконання державою зобов'язань збільшити гарантії виплат по безробіттю.

Необхідно зазначити, що ратифікація Конвенції не може погіршувати становище особи, а може лише підвищувати соціальні гарантії користь громадян України.

Конвенція МОП № 122 «Про політику в галузі зайнятості» від 09.07.1964 р. (ратифікована 19.06.1968 р.) покликана бути політичним стандартом для підписантів конвенції, в ній йдеться про те, що кожен член Організації проголошує і здійснює, як головну мету активну політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості.

Така політика має за мету забезпечувати: а) роботу для всіх, хто шукає роботу і готовий до неї приступити; б) якомога продуктивніше виконувати роботу; с) свободу вибору зайнятості і можливості для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички і здібності для виконання роботи, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного походження чи соціального походження [7].

Конвенція МОП № 168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» від 21.06.1988 р. (є не ратифікованою). Кожна держава-член Організації вживає відповідних заходів для координації своєї системи захисту від безробіття та своєї політики в галузі зайнятості. Для цього віна повинна прагнути забезпечити, щоб уся його система захисту від безробіття і, зокрема методи надання допомоги по безробіттю сприяли створенню повної, продуктивної і вільно вибраної зайнятості й справляли б такий вплив, щоб роботодавці були зацікавлені пропонувати працівникам продуктивну зайнятість, а працівники – шукати таку зайнятість [8].

Також Конвенція МОП № 168 встановлює більш високі стандарти захисту безробітного ніж у конвенції № 102, та містить більш широкі положення стосовно заходів які може вчинити держава стосовно захисту безробітного. До прикладу норми конвенції передбачають, що до числа осіб, які підлягають захисту, належать приписувані категорії працівників, які становлять не менш як 85% усіх працівників, разом з державними службовцями та учнями на виробництві.

Допомога, що надається безробітним у формі періодичних виплат, може бути пов'язана з видом захисту. У випадках повного безробіття допомога виплачується у формі періодичних виплат, котрі нараховуються таким чином, щоб забезпечити одержувачеві часткове й тимчасове відшкодування втраченого доходу і в той же час

щоб не знижувати стимулів до здобуття роботи чи до створення зайнятості.

У разі повного безробіття й перерви в одержанні заробітку, спричиненої тимчасовим припиненням виробництва без якогось припинення трудових відносин, якщо такий випадок винесено у сферу охоплення, допомога надається у вигляді періодичних виплат, обраховуваний таким чином:

а) якщо ця допомога нараховується на основі внесків, котрі робляться захищеною особою чи від її імені, або з урахуванням попереднього заробітку, вона встановлюється в розмірі не менш як 50% від попереднього заробітку, причому допускається призначити максимум за сумою допомоги або за сумою заробітку, що підлягає врахуванню, який може бути пов'язаний, наприклад, із зарплатою кваліфікованого робітника або з середньою зарплатою працівників цього району; б) якщо така допомога має за основу не внески чи попередні заробітки, то вона повинна становити не менш як 50% від встановленої законом мінімальної заробітної плати чи від заробітної плати звичайного чорнороба, або розмір її повинен забезпечувати мінімум, потрібний для покриття витрат на основні життєві потреби, залежно від того, що більше.

На підставі заяви безробітного розмір йому матеріальної допомоги становить: а) не менш як 45% попередніх заробітків; б) не менш як 45% встановленої законом мінімальної заробітної плати чи заробітної плати звичайного чорнороба, але не менш за розмір, що забезпечує покриття витрат на мінімальні основні життєві потреби.

У разі потреби зазначені в параграфах 1 і 2% можуть обчислюватися шляхом порівняння чистих періодичних виплат після податку і внесків з чистими заробітками після податку і внесків. Також ця допомога разом з будь-якою іншою допомогою, на яку вони можуть мати право, повинні забезпечувати здорові й достатні умови життя, що відповідають національним нормам [8].

Крім випадків повного та часткового безробіття, конвенція №168, передбачає також охоплення випадків тимчасового зупинення виплати чи зниження розміру заробітку у зв'язку з тимчасовим припиненням роботи, без розривання трудових відносин, з причин економічного, технологічного, структурного чи подібного характеру. Соціальний захист від тимчасового безробіття забезпечується у багатьох країнах Європи, і не лише у випадках економічних проблем підприємства. Наприклад, у Австрії, Данії, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Німеччині, Швейцарії існують страхові виплати працівникам у випадку зупинки виробництва через погіршення метеорологічних умов (так звані «bad weather allowance»), застосовуються переважно у будівельному секторі, можуть передбачати додаткові внески роботодавців). У деяких країнах Європи (Італія, Ліхтенштейн, Швейцарія) соціальне страхування, крім випадків безробіття, передбачає захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності (банкрутства) роботодавця [9].

**Висновки з даного дослідження і перспективи** акцентування уваги і позитивні напрацювання світової спільноти у сфері соціального захисту безробітних осіб вселяють надію в завтрашній день і підкреслюють необхідність розвитку соціальної культури праці. Оскільки

праця особи вже не розцінюється лише, як використання працівника з метою виконати певну роботу з однієї сторони і отримати вигоду за зроблену роботу з іншої. Праця на сьогоднішній день стала елементом самоствердження особи, соціальним ліфтом, ба навіть метою в житті. В такій ситуації дуже важливим для працівника

є віра в себе і в державу, яка може гарантувати соціальний добробут особи на період втрати нею роботи. Дуже важливим є підвищення ступеня захисту особи у разі втрати роботи відповідно до найвищих європейських та світових стандартів, шляхом ратифікації галузевих нормативно-правових актів.

### Список літератури:

1. Профспілка працівників освіти України. URL: <https://pon.org.ua/novyny/6124-mop-rven-bezrobttya-defcitudnoyi-prac-v-2018-roc-zalishitsya-visokim.html> (дата звернення: 27.01.2020).
2. Москаленко О.В. Міжнародні стандарти у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право»*. 2012. Вип. 18. С. 61–67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znphnpu\\_pravo\\_2012\\_18\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znphnpu_pravo_2012_18_12) (дата звернення: 27.01.2020).
3. Алле М. Глобализация: разрушение условий занятости и экономического роста. Эмпирическая очевидность; пер. с фр. И.А. Егорова. Москва : ТЕИС, 2003. 314 с.
4. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 27.01.2019).
5. Про безробіття. Конвенція МОП № 2 від 29.10.1919. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_143](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_143) (дата звернення: 27.01.2020).
6. Про мінімальні норми соціального забезпечення. Конвенція МОП № 102 від 28.06.1952. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011) (дата звернення: 27.01.2020).
7. Про політику в галузі зайнятості. Конвенція МОП № 122 від 09.07.1964. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_062) (дата звернення: 27.01.2020).
8. Про сприяння зайнятості та захист від безробіття. Конвенція МОП N 168 від 21.06.1988. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_182](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_182) (дата звернення: 27.01.2020).
9. Пропозиції та рекомендації до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного управління у сфері зайнятості населення та соціального страхування на випадок безробіття». URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/Merged%20-%20comments%20to%20law%20UKR%20fin.pdf> (дата звернення: 27.01.2020).

### References:

1. Trade union of education workers of Ukraine. URL: <https://pon.org.ua/novyny/6124-mop-rven-bezrobttya-defcitudnoyi-prac-v-2018-roc-zalishitsya-visokim.html> (accessed 27.01.2020).
2. Moskalenko O.V. International standards in the field of compulsory state social insurance. *Collection of scientific works of Kharkov National Pedagogical University named after GS Skovoroda. "Right"*. 2012. Iss. 18. P. 61–67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znphnpu\\_prav\\_2012\\_18\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znphnpu_prav_2012_18_12) (accessed 27.01.2020).
3. Alle M. Globalization: the destruction of employment and economic growth. Empirical evidence; trans. with fr. I.A. Egorova. Moscow: TEIS, 2003. 314 p.
4. On employment of the population. Law of Ukraine dated 05.07.2012 No. 5067-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (accessed 27.01.2019).
5. About unemployment. ILO Convention No. 2 of 29.10.1919. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_143](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_143) (accessed 27.01.2020).
6. On the minimum standards of social security. ILO Convention No. 102 of June 28, 1952. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011) (accessed 27.01.2020).
7. Employment policy. ILO Convention No. 122 of 9 July 1964. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_062) (accessed 27.01.2020).
8. On employment promotion and protection against unemployment. ILO Convention No. 168 of 21.06.1988. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_182](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_182) (accessed 27.01.2020).
9. Proposals and Recommendations to the Draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reforming Public Administration in the Field of Employment and Social Insurance against Unemployment». URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/Merged%20-%20comments%20to%20law%20UKR%20fin.pdf> (accessed 27.01.2020).