

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БУРКА А. В.,
докторка філософії,
доцентка кафедри приватного права
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.19>**ДОПОМОГА ПО ЧАСТКОВОМУ БЕЗРОБІТТЮ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

У статті наголошено на тому, що пандемія та повномасштабне вторгнення Росії на територію України докорінно змінили ситуацію із частковим безробіттям, спричинивши його стрімкий розвиток, а отже і збільшення видатків на фінансування допомоги по частковому безробіттю. Або іншими словами, скорочення обсягів виробництва, а відповідно і кількості робочих годин працівників нині прямо пропорційне зростанню рівню часткового безробіття.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану» та збільшення кількості осіб частково безробітних зумовили необхідність у проведенні порівняльно-правового аналізу змін щодо умов, порядку, розміру та строків виплати допомоги по частковому безробіттю.

Авторкою статті здійснено порівняння: 1) окремих положень Закону України «Про зайнятість населення» в редакції від 30 квітня 2022 року та в редакції від 29 січня 2023 року (після внесення змін); положень постанов Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 702 та від 3 лютого 2021 року № 74. За результатами дослідження визначено, які норми є абсолютно новими, які були частково змінені чи уточнені, а які скасовані. У статті проведено оцінку змін на предмет їх ефективності, спрямованості, та зроблено висновок, що нова редакція статті 47 Закону України «Про зайнятість населення» та постанова Кабінету Міністрів України № 702 містять чітке розмежування норм матеріального та процедурного характеру, а це в свою чергу свідчить про вищий рівень конкретизації і структурованості законодавства. Внесення змін до визначень «часткового безробіття» та «допомоги по частковому безробіттю», а саме їх уточнення, також заслуговують на позитивну оцінку, як і перегляд критеріїв надання допомоги. Проте встановлення максимального розміру допомоги та внесення змін щодо тривалості її виплати аж ніяк не відповідають інтересам частково безробітних, а спрямовані виключно на економію коштів.

Ключові слова: безробіття, часткове безробіття, допомога, соціальне забезпечення, працівник, втрата заробітку.

Burka A. V. Partial unemployment benefit: a comparative legal analysis

The article emphasizes that the pandemic and the full-scale invasion of Russia into the territory of Ukraine fundamentally changed the situation with partial unemployment, causing its rapid development and, therefore, an increase in



the costs of financing partial unemployment benefits. In other words, the reduction of production volumes and, accordingly, the number of employees' working hours is now directly proportional to the increase in partial unemployment level.

The adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Functioning of Employment and Mandatory State Social Insurance in Case of Unemployment During Martial Law" and the increase in the number of partially unemployed persons made it necessary to conduct a comparative legal analysis of changes in conditions, procedures, amount and terms of payment of partial unemployment benefits.

The author of the article compared: 1) certain provisions of the Law of Ukraine "On Population Employment" in the version dated April 30, 2022, and in the version dated January 29, 2023 (after amendments); provisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 702 of June 21, 2022, and No. 74 of February 3, 2021. The study results determined which norms were completely new, which were partially changed or clarified, and which were canceled. The article evaluates the changes in terms of their effectiveness and direction. It concludes that the new version of Article 47 of the Law of Ukraine "On Employment of the Population" and Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 702 contains a clear distinction between material and procedural norms, which in turn proves a higher level of specification and structuring of legislation. Amendments to the definitions of "partial unemployment" and "partial unemployment benefits," namely their clarification, also deserve a positive assessment as well as the revision of the criteria for granting benefits. However, the establishment of the maximum amount of assistance and the introduction of changes regarding the duration of its payment does not correspond to the interests of the partially unemployed but are aimed exclusively at saving money.

Key words: *unemployment, partial unemployment, assistance, social security, employee, loss of earnings.*

Вступ. Якщо про безробіття, його причини, наслідки, шляхи подолання та соціальне забезпечення безробітних в Україні говорять чимало, як на місцевому, державному та міжнародному рівнях, а особливо після початку повномасштабного вторгнення Росії, то питання часткового безробіття та соціального забезпечення осіб, які зазнали відповідного соціального ризику, завжди розглядалося дотично чи в поодиноких випадках.

Така ситуація насамперед зумовлена тим, що офіційно протягом 2016–2019 років Державною службою зайнятості України було зафіксовано лише 2762 працівників, яким виплачувалася допомога по частковому безробіттю загальною сумою 9,1 млн. грн., так як масових простоїв не траплялося. Докорінно змінила ситуацію пандемія, а згодом і війна. У рамках заходів підтримки підприємців (після впровадження по всій території України карантинних обмежень) було розширено коло отримувачів допомоги по частковому безробіттю на період карантину.

Станом на 27 липня 2020 року до центрів зайнятості роботодавцями було подано понад 208 тис. пакетів документів, 182 тис. з яких надійшли від самозайнятих осіб [1]. Загалом на виплати такої допомоги суб'єктам малого та середнього підприємництва Урядом було виділено приблизно 4,7 млрд грн [2].

Ще більше ситуація ускладнилася з початком повномасштабної війни в Україні. Станом на січень 2023 року, за оцінкою Київської школи економіки, прямих збитків зазнали щонайменше 109 великих і середніх підприємств різних форм власності, а загальна сума збитків оцінюється в 13 млрд. доларів [3]. На початок листопада 2022 року, повністю припинили свою діяльність 12,4% малих та 8% мікропідприємств; майже зупинили роботу – 24,6% та 22,5%; працювали частково – 33,2% та 31,9% підприємств відповідно. Тобто лише близько 40% малих та мікропідприємств працюють на повну потужність [4]. За таких умов, одними з найпоширеніших заходів щодо оптимізації витрат роботодавців стали: 1) пере-



ведення працівників на 0,5 ставки; 2) скорочення кількості робочих годин; 3) оформлення відпустки без збереження заробітної плати [5]. Звідси випливає, що скорочення обсягів виробництва, а відповідно і кількості робочих годин працівників, прямо пропорційне зростанню рівню часткового безробіття. Щоправда, будь-які офіційні дані щодо кількості частково безробітних чи загальної суми витрат на допомогу по частковому безробіттю, яка була виплачена протягом 2022 року, чи яка закладена на 2023 рік – відсутні. У постанові КМУ від 31 січня 2023 року № 85 «Про затвердження бюджету Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2023 рік» [6] зазначено лише загальні витрати на допомогу з безробіття та сприяння зайнятості – 11,8 мільярдів гривень (що на понад 5 мільярдів гривень менше ніж у 2022 році), без визначення конкретної частки витрат на допомогу по частковому безробіттю.

Варто зазначити, що питання часткового безробіття та допомоги по частковому безробіттю не було предметом детальних правових досліджень, а розглядалися лише в межах правового регулювання зайнятості населення, безробіття чи як один із інструментів підтримки платоспроможності населення в період дії карантинних обмежень, такими науковцями як: О.А. Білик, В.М. Венедиктова, Д.А. Довбенюк, О.О. Коваль, П.Д. Пилипенко, В.Л. Стрепко, Р.І. Шабанова П.М. Ярошенко тощо.

Виходячи з того, що у 2022 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану» [7] та збільшення кількості осіб частково безробітних внаслідок збройної агресії, існує необхідність здійснити порівняльно-правовий аналіз змін щодо умов, порядку, розміру та строків виплати допомоги по частковому безробіттю.

Постановка завдання. Метою статті є порівняльно-правовий аналіз та оцінка змін внесених до порядку надання допомоги по частковому безробіттю.

Результати дослідження. Відповідно до пункту 24 статті 1 Закону України «Про зайнятість населення» (далі Закон) часткове безробіття – «вимушене тимчасове скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв’язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) з причин економічного, технологічного характеру, виникнення надзвичайної ситуації, введення надзвичайного або воєнного стану, встановлення карантину без припинення трудових відносин». В свою чергу допомога по частковому безробіттю – «це вид державної підтримки застрахованих осіб (працівників та фізичних осіб –підприємців) у разі втрати ними частини заробітної плати (доходу) у зв’язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) з причин економічного, технологічного характеру, виникнення надзвичайної ситуації, введення надзвичайного або воєнного стану, встановлення карантину» (ч. 1 статті 47 Закону «Про зайнятість населення» [8] та аб. 3 п. 2 Порядку надання допомоги по частковому безробіттю від 21 червня 2022 року [9]).

Якщо порівнювати визначення «часткового безробіття» та «допомоги по частковому безробіттю», які існували до внесення змін Законом України від 21 квітня 2022 року № 2220-IX [10], то доцільно зауважити, що їх зміст було доповнено додатковими причинами виникнення такого виду безробіття, такими як: «введення надзвичайного або воєнного стану, встановлення карантину».

У пункті 6 постанови КМУ «Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю» від 21 червня 2022 р. № 702, яка набрала чинності 24 червня 2022 року (далі Постанова) визначені критерії для надання допомоги по частковому безробіттю. За результатами порівняння цих критеріїв із раніше чинними, можна констатувати наступне: 1) така умова як «зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) охопило не менш як 20 відсотків чисельності працівників роботодавця, в яких рівень скорочення тривалості робочого часу та заробітної плати становить 30 і більше відсотків на місяць» –залишилася незмінною; 2) низка критеріїв, які раніше бралися до уваги (до внесення змін), станом на сьогодні відсутні, мова йде про такі умови як: а) зупинення



має невідворотний та тимчасовий характер; б) триває не менше трьох місяців і не перевищує шести місяців; в) не залежить від працівників та роботодавця; 3) Постановою визначено нові критерії: а) «відсутність у роботодавця або фізичної особи – підприємця заборгованості із виплати заробітної плати та/або сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, та/або сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування протягом шести місяців, що передують місяцю зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг)»; б) «сплата роботодавцем за кожного працівника або фізичною особою – підприємцем, яка є застрахованою особою, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування протягом останніх шести місяців, що передують місяцю, в якому почалося зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг)»; в) «роботодавець не є фондом соціального страхування» [9].

Одразу необхідно наголосити, що для отримання допомоги по частковому безробіттю, усі умови (критерії) визначені пунктом 6 Постанови мають бути дотримані одночасно. Причому, якщо внаслідок ведення воєнних дій відбулося скорочення обсягів виробництва, проте не відбулося зменшення розміру заробітної плати або таке зменшення становить 5–29%, то відсутні підстави для виплати допомоги.

Внесено зміни до переліку обставин, за наявності яких допомога не надається. У нині чинній редакції зазначено, що допомога по частковому безробіттю не надається у разі, якщо: 1) «протягом шести місяців, що передують місяцю зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг), у роботодавця, фізичної особи – підприємця наявна заборгованість з виплати заробітної плати та/або із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, та/або із сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; 2) «роботодавець, фізична особа – підприємець перебуває у процесі припинення юридичної особи, припинення підприємницької діяльності, визнаний у встановленому порядку банкрутом або стосовно нього порушено справу про банкрутство, перебуває у процесі санації» [8]. До квітня 2022 року про такі обставини мова не йшла.

У частині 8 статті 47 Закону наголошується на тому, що «виплата допомоги по частковому безробіттю не здійснюється за період отримання працівником оплати простою, перебування у відпустці без збереження заробітної плати, призупинення трудових відносин». Окрім цього, станом на сьогодні встановлено перелік осіб, яким допомога по частковому безробіттю не надається. До них належать працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування або закладів, установ, організацій, створених ними у встановленому порядку, які повністю утримуються за рахунок державного чи місцевого бюджету [8]. Варто зазначити, що раніше такий перелік був відсутній.

Частиною 4 статті 47 Закону визначено, що право на допомогу у застрахованої особи виникає, якщо «за неї було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування протягом останніх шести місяців, що передують місяцю, в якому почалося зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг)» [8]. До внесення змін додатковою умовою отримання допомоги також було скорочення тривалості робочого часу працівника на 50 і більше відсотків на місяць [10].

Відбулися зміни і у визначенні розміру досліджуваного виду допомоги. У пункті 9 Постанови передбачено, що допомога по частковому безробіттю надається щомісяця пропорційно робочому часу працівника або фізичної особи – підприємця, який скорочено. Або іншими словами, розмір допомоги напряму залежить від кількості годин скороченого робочого часу.

Розрахунок розміру допомоги по частковому безробіттю здійснюється за встановленою формулою, яка на перший погляд є не дуже зрозумілою. Проведемо примірні розрахунки: якщо СРД – тарифна ставка (оклад) працівника або іншими словами середній дохід становить 8000 грн.; НРЧ – нормальна тривалість робочого часу за відповідний місяць становить 176 годин, а СРЧ – кількість годин скороченого робочого часу за відповідний



місяць – 70 годин, то для того, щоб визначити розмір допомоги по безробіттю необхідно СРД помножити на СРЧ та поділити на НРЧ. В нашому випадку виходить сума 3181, 81 грн. Під час розрахунку розміру допомоги важливо враховувати існуючі обмеження щодо її максимального розміру, а саме розмір допомоги по частковому безробіттю у розрахунку на одного працівника або фізичну особу – підприємця не може перевищувати 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом, тобто 3350 гривень станом на 2023 рік (6700 грн. x 50%). У тому випадку, якщо за результатами розрахунку сума допомоги виходить більша, а ніж 3350 гривень, то вона буде зменшена до максимального допустимих розмірів.

До внесення змін розмір допомоги також залежав від кількості скорочених годин працівника, проте «визначався із розрахунку двох третин тарифної ставки (окладу), встановленої працівникові відповідного розряду». Що ж стосується максимального розміру, то останній був відсутній [10].

Якщо порівнювати тривалість виплат, то, починаючи з квітня 2022 року, працівник може отримувати допомогу не більш як «180 календарних днів сумарно протягом 36 місяців з дня зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг)». Раніше виплата здійснювалася у межах строку зупинення (скорочення) виробництва, але «не більше 180 календарних днів протягом року». Здавалося б ніяких змін не відбулося, проте це не так. Якщо здійснити буквально тлумачення цих норм то виходить наступне: 1) працівник може отримувати допомогу по частковому безробіттю не більше як 180 календарних днів на протязі трьох років, тобто якщо на протязі першого року тривалість виплат становитиме 180 календарних днів, то в подальшому, наступні два роки допомога по частковому безробіттю не буде виплачуватися, навіть за наявності на це підстав; 2) до внесення змін працівник мав право на допомогу протягом 180 календарних днів у кожному році.

Висновки. Починаючи з 2020 року збільшується кількість осіб із статусом «частково безробітні». Цей процес був обумовлений наслідками пандемії, а з лютого 2022 року – повномасштабного російського вторгнення на територію нашої держави. Щоправда, будь-які офіційні статистичні дані щодо кількості частково безробітних чи обсягів фінансування на виплати допомог чомусь відсутні. Проте факти свідчать, що проблема все ж таки існує та набирає обертів.

Допомога по частковому безробіттю – це своєрідна компенсація втраченого доходу, яка надається на протязі чітко визначеного строку. На відмінно від допомоги по безробіттю, допомогу по частковому безробіттю отримують не безробітні, а наймані працівники або фізичні особи-підприємці, у яких відбулося зменшення доходів (заробітної плати) за чітко визначених обставин та умов.

Порівняльно-правовий аналіз законодавства дозволив встановити, що Законом № 2220-ІХ було змінено критерії надання допомоги по частковому безробіттю; визначено обставини, за наявності яких вона не надається; встановлено перелік осіб, які не можуть претендувати на такий вид підтримки; скасовано додаткову умову отримання допомоги, таку як «скорочення тривалості робочого часу працівника на 50 і більше відсотків на місяць»; визначено новий механізм розрахунку розміру допомоги та встановлено її максимальні межі; змінено положення щодо тривалості її виплати: фактично максимальна тривалість залишилася на рівні 180 календарних днів, проте нове формулювання норми «не більш як 180 календарних днів сумарно протягом 36 місяців» у порівнянні з раніше існуючим положенням фактично утричі скоротило термін виплати.

Якщо оцінювати проведені зміни на предмет їх ефективності та спрямованості, то можна стверджувати, що нова редакція статті 47 Закону України «Про зайнятість населення» та нова Постанова чітко розмежовують між собою норми матеріального та процедурного характеру, що сприяє конкретизації і структурованості законодавства, так як до внесення змін положення статті 47 Закону та постанови КМУ від 3 лютого 2021 р. № 74 «Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю» частково дублювалися, характеризувалися відсутністю логіки у порядку викладення правових положень.



Внесення змін до визначень «часткового безробіття» та «допомоги по частковому безробіттю», а саме їх уточнення, також заслуговують на позитивну оцінку, як і перегляд критеріїв надання допомоги. Проте встановлення максимального розміру допомоги та внесення змін щодо тривалості її виплати аж ніяк не відповідають інтересам частково безробітних, а спрямовані виключно на економію коштів.

Список використаних джерел:

1. Що відбувається з безробіттям? Державна служба зайнятості : веб-сайт. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/shcho-vidbuvayetsya-z-bezrobittiam> (дата звернення: 01.03.2023).
2. Програма надання допомоги по частковому безробіттю вже працює. Державна служба зайнятості: веб-сайт. URL: <https://www.dcz.gov.ua/novyna/programa-nadannya-dopomogy-po-chastkovomu-bezrobittyu-vzhe-pracyuye-yuliya-zhovtyak> (дата звернення: 28.02.2023).
3. Ключові результати дослідження стану та потреб українського бізнесу. CID. 2022. 08 серп. : веб-сайт. URL: <https://cid.center/key-results-of-the-study-of-the-state-and-needs-of-ukrainian-business/> (дата звернення: 27.02.2023).
4. Збитки, завдані українському бізнесу внаслідок російської агресії, оцінюються в \$13 млрд. KSE. 2023. 26 січ.: веб-сайт. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zbitki-zavdani-ukrayinskomu-biznesu-vnaslidok-rosiyskoyi-agresiyi-otsinyuyutsya-v-13-mlrd/> (дата звернення: 01.03.2023).
5. Безробіття в Україні в період повномасштабної війни. Національний інститут стратегічних досліджень: веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/bezrobittya-v-ukrayini-v-period-rovnomasshtabnoyi-viyny> (дата звернення: 01.03.2023).
6. Про затвердження бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2023 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2023 р. № 85. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-biudzhetu-fondu-zahalnooboviazkovoho-derzhavnoho-sotsialnoho-s85-310123> (дата звернення: 03.03.2023).
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану: Закон України від 21.04.2022 р. № 2220-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2220-20#n54> (дата звернення: 27.02.2023).
8. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text> (дата звернення: 04.03.2023).
9. Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 702. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/702-2022-%D0%BF#n9> (дата звернення: 01.03.2023).
10. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI в редакції від 30.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/ed20220430#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

