УДК 369.3(477)

Мордвинов А.Г.,
заведующий кафедрой государственного управления и земельного кадастра Классического приватного университета,
доктор наук по государственному управлению, профессор (Украина, г. Запорожье)

Иванченко А.В.,
аспирант Классического приватного университета (Украина, г. Запорожье)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ НА СЛУЧАЙ БЕЗРАБОТИЦЫ В УКРАИНЕ

В статье выявлены основные положительные последствия реформирования системы всеобщего обязательного государственного социального страхования на случай безработицы в Украине и определены перспективы дальнейшего ее развития на основе выявленных недостатков и нерешенных проблем.

Ключевые слова: всеобщее обязательное государственное социальное страхование на случай безработицы, минимальная заработная плата, прожиточный минимум, единый социальный взнос, размер помощи по безработице.

Система социального страхования органически связана с системой заработной платы, налоговой системой, политикой, политической ситуацией в государстве, состоянием рынка труда, демографическими проблемами в настоящем и их динамикой развития в будущем. На данный момент можно констатировать, что формирование системы социального страхования в Украине не связано с отмеченными выше факторами, которые во многом определяют качественные ее характеристики – уровень пенсий и других страховых выплат, качество и объем услуг по лечению и оздоровлению трудящихся.

Трансформация общественной системы Украины в начале 90-х годов создала для населения страны радикально новую ситуацию, характеризующуюся необычайно высоким уровнем социальных рисков. Логика либеральных преобразований в экономической и социальной сферах неизбежно несет с собой требования коренных изменений в механизмах социальной защиты. Вместо государственно-патерналистических предлагаются институты соци-

альной защиты, в основе которых: а) личная ответственность индивида (при наличии достаточной для этого заработной платы); б) коллективно-групповые формы в виде обязательного и добровольного социального страхования (функционирование которых можно обеспечить только при наличии правового и финансового обеспечения этих институтов); в) государственная социальная помощь незащищенным слоям населения. Условий для личной и коллективно-групповой форм социальной защиты приемлемого уровня в Украине создать не удалось.

По мнению научных работников Центра перспективных социальных исследований Министерства труда и социальной политики Украины, существует ряд недостатков, которые препятствуют институционализации социального страхования:

— наличие высокого уровня теневого рынка во всех сферах экономики, незарегистрированных форм занятости, неофициальных и неучтенных выплат заработной платы, что в итоге снижает уровень социальных гарантий для занятых в этой сфере работников и существенно сокращает (до 25—30%) экономические возможности финансирования государственных внебюджетных социальных фондов;

— наличие крайне высокой и неоправданной дифференциации в системе заработной платы и доходах населения в различных секторах экономики и регионах страны, при этом она не связана с системой страховых отчислений и всей системой социальной защиты и является тормозом развития системы социального страхования [8].

Целью статьи является анализ результатов реформирования системы всеобщего обязательного государственного социального страхования на случай безработицы и определение перспектив дальнейшего ее развития. Задачами исследования являются выявление основных положительных последствий реформирования системы социального страхования на случай безработицы и определение перспектив дальнейшего ее развития на основе выявленных недостатков и нерешенных проблем.

С принятием Закона «О всеобщем обязательном государственном социальном страховании на случай безработицы» от 2 марта 2000 года в Украине введена страховая система социальной защиты населения от безработицы, которая имеет немало преимуществ по сравнению с существовавшей ранее системой социального обеспечения как для безработных граждан, так и для государства в целом. Существуют следующие виды материального обеспечения на случай безработицы:

— пособие по безработице (в том числе одноразовая его выплата для организации безработными предпринимательской деятельности);

— материальная помощь в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации безработного;

— материальная помощь по безработице, одноразовая материальная помощь безработному и нетрудоспособным лицам, находящимся на его иждивении;

— пособие на погребение в случае смерти безработного или лица, находившегося на его иждивении.

Преимущество в социальной защите предоставлено категории безработных, потерявших работу по не зависящим от них обстоятельствам, то есть в случае высвобождения работников в связи с сокращением численности или штата, увольнения по собственному желанию по уважительной причине, невозможности продолжения работы по состоянию здоровья или вследствие недостаточной квалификации. Материальная поддержка в случае наступления безработицы предоставляется одновременно с предложением всего комплекса мероприятий, направленных на скорейшее возвращение безработных к трудовой деятельности.

Всеобщее обязательное государственное социальное страхование (ВОГСС) на случай безработицы предусматривает новый механизм материальной поддержки безработных, который устанавливает зависимость получения помощи по безработице от размеров взносов застрахованного лица и страхового стажа.

В мировой практике известно несколько схем определения размеров страховых пособий в зависимости от предыдущего за-

работка: в одних странах помощь устанавливается на едином уровне на весь период безработицы, в других — используется понижающая шкала выплат. Преимущества той или иной системы являются предметом дискуссий. Сторонники регрессивной шкалы выплат считают, что именно такая система стимулирует поиск работы в первые месяцы безработицы, пока размер помощи не снизился до минимального уровня. Однако понижающую шкалу выплат пособий используют страны, в которых уровень безработицы относительно высок (например, Чили, Испания), что частично опровергает тезис о дополнительных стимулах к быстрому поиску работы при наличии градуируемой шкалы расчета пособий. В большинстве стран помощь составляет значительную долю от размера последнего заработка, при этом на общую сумму получаемой помощи влияют такие факторы, как установленные государством максимальный и минимальный размер заработка, подлежащий страхованию от безработицы, максимальные размеры помощи по безработице, семейный статус и др.

Так, в Германии помощь в среднем составляет 68% от заработка, а для одиноких безработных — 63%; в Канаде — 60%, но при этом помощь не может превышать 339 канадских долларов в неделю; в Австрии и Бельгии — 60 и 50% соответственно; в Китае — 75% от средней заработной платы; в ЮАР — 45%. Во многих странах Восточной Европы помощь также рассчитывается в процентном отношении к заработку на последнем месте работы и составляет в Болгарии — 60%, Хорватии — 80%, Чехии — 60%, Венгрии — 65%. В Эстонии и Польше установлен фиксированный размер помощи [12].

В соответствии с вышеупомянутым законом размер помощи по безработице в Украине составляет 50% от средней зарплаты человека, если его рабочий стаж менее 2 лет; 55% — для работающих от 2 до 6 лет; 60% — для тех, кто отработал от 6 до 10 лет. На 70% от предыдущей зарплаты могут претендовать граждане с рабочим стажем более 10 лет. Пособие по безработице выплачивается на протяжении 1 года. Первые 3 месяца безработный получает 100% суммы, рассчитанной по вышеприведенной схеме; следующие 3 месяца — 80% и последние полгода — 70% [1].

В теоретических разработках о принципах определения размеров помощи по безработице часто указывается на дестимулирующий характер высоких и длительных социальных выплат. При этом отмечается, что это не только лишает человека стимулов к поиску работы, но и увеличивает уровень его претензий по отношению к зарплате на новом рабочем месте. Считаем, что эта проблема менее всего относится к нашей стране, поскольку претензии украинских безработных ниже уровня средней заработной платы, причем большинство из них готово выполнять работу, законодательно признанную незаконной.

С 1 января 2013 года вступил в силу Закон Украины «О занятости населения» [2], который был подписан Президентом Украины 5 июля 2012 года. В соответствии с этим законом человек, который обратился в центр занятости в поисках работы, отныне будет получать статус безработного с первого дня регистрации в центре, если подходящая работа для него отсутствует. Причем обращаться можно в любой центр занятости — независимо от регистрации по месту жительства или места нахождения лица. Помощь по безработице выплачивается с восьмого дня после регистрации лица в центре занятости. Размер максимальной помощи по безработице теперь не ограничивается средней зарплатой по региону, где зарегистрировано лицо, имеющее статус безработного, а будет единым по всей Украине и будет составлять четыре прожиточных минимума для трудоспособных лиц.

С 1 января 2011 года, согласно Закону Украины от 08.07.2010 года № 2464-VI «О сборе и учете единого взноса на всеобщее обязательное государственное социальное страхование», введен единый социальный взнос, который подлежит уплате в Пенсионный фонд Украины. Он заменил собой четыре ранее существовавших обязательных государственных социальных сбора: пенсионный, «безработицу», соцстрах (больничные), «несчастный случай». При этом Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и про-

фессиональных заболеваний, Фонд социального страхования на случай временной потери работоспособности, Фонд социального страхования на случай безработицы продолжают функционировать.

Фонд социального страхования на случай безработицы отличается от Государственного фонда содействия занятости населения большими полномочиями, осуществлением деятельности на основании нового законодательства, также он не является органом государственной власти и не является государственным целевым фондом. Это целевой централизованный страховой фонд, некоммерческая самоуправляемая организация. Таким образом, страховые взносы нельзя считать налоговым сбором, поскольку они собираются по отдельному законодательству и не поступают в Государственный бюджет Украины [5].

Минимальный размер единого взноса определяется как произведение минимального размера заработной платы на размер взноса, установленного законом. Минимальная заработная плата в Украине с 1 января 2013 года установлена в размере 1147 грн, что составляет 38,2% средней заработной платы (3000 грн) и в долларовом эквиваленте позволяет расходовать в среднем на одного человека почти $4,8 в сутки, что немногим больше международного критерия бедности ($4,3 США по паритету покупательной способности).

По оценкам Национального форума профсоюзов Украины, прожиточный минимум для работоспособного человека, а соответственно и минимальная заработная плата должны составлять 2358 грн. Профсоюзы также настаивают, что размер минимальной зарплаты должен быть не менее 45% от средней. МОТ и члены Европарламента считают, что минимальная зарплата должна быть не менее 60% среднемесячной заработной платы.

Минимальная зарплата установлена в 20 из 27 стран ЕС, за исключением Дании, Швеции, Финляндии, Германии, Италии, Австрии и Кипра. В этих странах ставки минимальной заработной платы устанавливаются посредством отраслевых коллективных соглашений, которые охватывают значительную часть работающего населения. Украина по размеру минимальной зарплаты значительно проигрывает государствам Европы. Уровень украинской минимальной зарплаты демонстрирует все большее соответствие африканским стандартам. В абсолютных размерах украинская минимальная зарплата меньше, чем в таких странах Африканского континента, как Алжир, Габон, Ботсвана, Кабо-Верде.

Существует два подхода к использованию показателя минимальной заработной платы. Первый основан на минимальных потребностях, которые необходимо удовлетворять для поддержания жизни (так называемая потребительская корзина жизненно важных товаров и услуг в стоимостном выражении). В этом случае минимальная зарплата равна прожиточному минимуму. Именно такой подход практикуется в Украине, однако в экономически развитых странах его использование считается допустимым лишь в военное время.

Второй подход предусматривает, что минимальные гарантии должны распространяться не только на физические, но и на социальные и культурные потребности человека. В таком случае размер минимальной зарплаты можно сопоставить с уровнем средней зарплаты. Например, в Японии она составляет около 44%, в США — 50%, в Нидерландах достигает почти 75% средней зарплаты. Такой вариант позволяет устанавливать минимальную зарплату на уровне, который в 2 — 2,5 раза превышает прожиточный минимум.

Кроме того, специфика расчета минимальной зарплаты в развитых странах и Украине существенно отличается. Например, если в США в основе размера минимальной зарплаты лежат данные официальной статистики о стоимости жизни для семьи из 4 человек (2 взрослых и 2 детей), то у нас — прожиточный минимум на одного работоспособного человека. В Украине минимальная зарплата выполняет функцию простого возобновления рабочей силы одного индивида, тогда как в США и Европе речь идет о возобновлении трудовых ресурсов страны в целом [6].

Максимальная величина базы начисления единого социального взноса — это мак-

симальная сумма дохода застрахованного лица, которая равна пятнадцати размерам прожиточного минимума для работоспособных лиц. Процент социального взноса зависит от класса профессионального риска производства, к которому относится каждое отдельное предприятие в Фонде несчастных случаев. Поскольку классов риска 67, то и размеров социального взноса столько же. Размер колеблется от 36,76% (1 класс) до 49,7% (67 класс).

По новому закону о едином социальном взносе Пенсионный фонд Украины получил два доходных направления:

— единый социальный взнос, уплата которого фактически гарантируется абсолютным большинством граждан за счет строжайшей системы контроля (в полной мере система должна заработать в 2014 году с введением специальных электронных карт, наличие которых станет обязательным для всех);

— колоссальные штрафные санкции за неуплату в установленные сроки единого социального взноса, выплату которых стимулирует потенциальная административная, а также уголовная ответственность, максимальный предел которой — 10 лет лишения свободы с полной конфискацией имущества [4].

Предполагалось, что за счет упрощения администрирования сбора и учета страховых взносов Кабинет Министров Украины сможет добиться лучшего наполнения фондов социального страхования. По оценкам Научно-исследовательского института труда и занятости, новый порядок администрирования страховых взносов может позволить правительству сэкономить до ста миллионов гривен в год. Также предполагалось, что введение единого социального взноса упростит взаимодействие плательщиков с фондами социального страхования, сократит административные расходы работодателей на оформление платежей, подготовку и подачу отчетности, упорядочит расходование бюджетных средств на обслуживание работы социальных фондов. Хотя формально всеми четырьмя соцфондами управляет правительство, на практике денежные потоки контролируют руководители этих структур, функции фондов часто дублируют друг друга, а их средства расходуются нерационально, о чем свидетельствуют результаты проверок Контрольно-ревизионного управления [11].

Пакет социального обеспечения гражданам Украины гарантирован при наступлении предусмотренных законом страховых случаев. При этом размеры социальных выплат обычным гражданам существенно не изменились, несмотря на то, что они далеки от обеспечения европейского уровня жизни, к которому мы стремимся. Низкий уровень заработной платы украинцев (доля заработной платы в себестоимости украинских товаров составляет 6%, тогда как в странах Западной Европы достигает 45%) не способствует активному развитию альтернативных видов социального страхования в виде накопительных систем. Также существенным препятствием в этом процессе является низкий уровень доверия граждан к негосударственным страховым организациям.

Таким образом, позитивными моментами реформирования системы ВОГСС на случай безработицы можно считать:

— зависимость получения помощи по безработице от размеров взносов застрахованного лица и страхового стажа;

— получение статуса безработного с первого дня регистрации в центре занятости;

— выплату помощи по безработице с восьмого дня после регистрации лица в центре занятости;

— упрощение взаимодействия плательщиков с Фондом социального страхования, сокращение административных расходов работодателей на оформление платежей, подготовку и подачу отчетности.

К недостаткам функционирования системы ВОГСС следует отнести:

— наличие высокого уровня теневого рынка, незарегистрированных форм занятости, неофициальных и неучтенных выплат заработной платы;

— использование в качестве базы расчета минимального размера пособия по безработице минимальной заработной платы, которая соответствует международному критерию бедности и выполняет функцию простого возобновления рабочей силы одного индивида, а не трудовых ресурсов страны в целом;

– размер социального взноса в пределах 36,76 – 49,7% оценивается бизнесом как очень высокий и приводит к массовому уклонению от его уплаты или к уплате, исходя из размера минимальной заработной платы;

– дублирование одних и тех же функций фондами ВОГСС, что приводит к увеличению затрат на их содержание;

– нерациональное расходование страховых средств.

Перспективами дальнейшего развития системы ВОГСС на случай безработицы в Украине, несомненно, являются меры по устранению названных выше недостатков.

Административные меры по выводу национальной экономики из тени оказываются неэффективными, и на каждую репрессивную меру ответом является еще больший уход от легальных основ осуществления деятельности. Для того, чтобы решить проблему теневой экономики, необходима прозрачность бюджетных отношений и, конечно, налоговая система, в условиях которой будет выгодно работать легально. Наличие значительного уровня тенизации экономики имеет прямую связь с высокими налогами (компенсация недополучения налоговых поступлений от предприятий, работающих в тени) и низкими зарплатами (определение минимального уровня заработной платы осуществляется исходя из финансовых возможностей государства), образуя замкнутый круг. Чрезмерное налоговое давление и запутанная разрешительная система делают возможным существование коррупции. Именно участие чиновников в коррупции делает бессмысленными любые государственные программы по уменьшению тенизации экономики.

Крайне актуально определить оптимальный организационно-правовой механизм системы социального страхования. Отечественный (до 1917 года) и современный иностранный опыт свидетельствует, что природе социального страхования больше всего подходит форма обществ взаимного страхования, в которых основные социальные субъекты (работники и работодатели) занимают равноправные позиции. Общества взаимного страхования позволяют достичь согласования интересов и самоуправления, что крайне важно для этой сложной и социально уязвимой сферы [8].

Снижение размеров взносов в фонды ВОГСС с одновременным государственным стимулированием создания корпоративных страховых систем и обществ взаимного страхования даст возможность вывести часть активов национальной экономики из тени и обеспечить оптимальные условия для отечественных предприятий по привлечению и сохранению высококвалифицированных кадров.

Устранение дублирования функций фондами социального страхования и нерационального расходования страховых средств возможно посредством создания единого учреждения социального страхования, техническую помощь в создании которого Всемирный банк предлагал еще 8 лет назад [9].

Обобщая все вышесказанное, можно сделать следующие выводы: реформа системы всеобщего обязательного государственного страхования на случай безработицы в Украине упразднила систему социального обеспечения и учредила страховую систему социальной защиты населения от безработицы, которая при предоставлении помощи учитывает размеры взносов застрахованного лица и страховой стаж; упрощена процедура постановки на учет в центрах занятости; упрощено взаимодействие плательщиков с Фондом социального страхования. При этом остался ряд нерешенных проблем, которые определяют дальнейшие перспективы развития системы социального страхования на случай безработицы, а именно: определение оптимального организационно-правового механизма социального страхования, снижение размеров взносов в социальные фонды, государственное стимулирование создания корпоративных страховых систем.

Библиографический список

1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіційний вебпортал]. [2000]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1533-14 (дата звернення: 25.03.2013).

2. Про зайнятість населення: Закон України від 1 березня 1991 р. № 803-XII. Редакція від 13.06.2012, підстава 4719-17. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіційний веб-портал]. [2012]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-12 (дата звернення: 26.03.2013).

3. Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: Закон України від 11.01.2001 р. № 2213-III. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України [офіційний веб-портал]. [2001]. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2213-14 (дата звернення: 23.03.2013).

4. Александрова Т. Единый социальный взнос в Украине 2013 [Электронный ресурс] // Украинский совет адвокатов [сайт]. [2013]. URL: http://rada-advokativ.com.ua/edinyiy-sotsialnyiy-vznos/ (дата обращения: 24.03.2013).

5. Безробіття історія, професійне навчання безробітних в Україні, Проблеми розмежування загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та загальної системи оподаткування. [Електронний ресурс] // Про право [сайт]. [2008]. URL: http://propravo.org.ua/category/statti/page/4/ (дата звернення: 26.03.2013).

6. Герасименко П. Мінімальна зарплата: світові стандарти і українські реалії [Електронний ресурс] // Експерти України [сайт]. [2011]. URL: http://www.experts.in.ua/inform/smi/detail.php?ID=86490 (дата звернення: 26.03.2013).

7. Державна служба зайнятості на ринку соціальних послуг (січень-лютий 2013 року) [Електронний ресурс] // Державна служба зайнятості України [сайт]. [2013]. URL: http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article; jsessionid=410A047F23DDD3357C4F43961890726B?art_id=269629&cat_id=3722603 (дата звернення: 22.03.2013).

8. Ільчук Л.І. Соціальне страхування: теоретико-методологічні проблеми. [Електронний ресурс] // Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України та НАН України [сайт]. [2010]. URL: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=35:2010-06-13-21-18-25&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27 (дата звернення: 25.03.2013).

9. Социальное страхование и миф о сверхвысоких социальных налогах в Украине [Электронный ресурс] // Фориншурер — журнал о страховании [сайт]. [2005]. URL: http://forinsurer.com/public/05/08/02/1959 (дата обращения: 25.03.2013).

10. Четвернина Т. Страхование от безработицы [Электронный ресурс] // Отечественные записки. Журнал для медленного чтения [сайт]. [2003]. URL: http://www.strana-oz.ru/2003/3/strahovanie-ot-bezraboticy (дата обращения: 25.03.2013).

11. Чобит Дмитрий Грязный бизнес на безработице. Под правильными социальными лозунгами крадут миллиарды [Электронный ресурс] // Аргумент [сайт]. [2012]. URL: http://argumentua.com/stati/gryaznyi-biznes-na-bezrabotitse-pod-pravilnymi-sotsialnymi-lozungami-kradut-milliardy 26032013 (дата обращения: 25.03.2013).

12. O'Leary Ch., Nesporova A., Samorodov A. Manual Evaluation Labour Market Policies in Transition Economies. Geneva: ILO, 2001. P. 31.

Mordvinov A.G., e-mail: ffef@inbox.ru
Head of the department of public administration and land registry of the Classic Private University, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine, Zaporozh'e)
Ivanchenko A.V., e-mail: ffef@inbox.ru
A post-graduate student of the Classical Private University (Ukraine, Zaporozh'e)

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF SOCIAL INSURANCE IN CASE OF UNEMPLOYMENT IN UKRAINE

The article reveals the main positive consequences of the reform of the system of universal compulsory state social unemployment insurance in Ukraine and the prospects of its further development on the basis of identified shortcomings and unsolved problems.

Key words: universal mandatory state social unemployment insurance, minimum wages, cost of living, the single social contribution, the amount of aid to the unemployed.