

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.1.55>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ САМОЗАЙНЯТИХ ОСІБ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Мульгіна О.В.,

аспірантка кафедри трудового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Мульгіна О.В. Зарубіжний досвід правового регулювання соціального захисту самозайнятих осіб та можливість його використання в Україні.

Зайнятість населення є однією із центральних проблем не тільки в Україні, а й у всьому світі. Досягнення її високого рівня – одна з основних цілей будь-якої держави. Однією із її форм є самозайнятість, яка сьогодні зумовлена економічною кризою, пов'язаною з війною в країні, наслідком якої є зростання рівня безробіття та обмеження попиту на найману працю; низьким рівнем оплати праці на державних підприємствах; становленням ринкового світогляду, що в результаті становить реальну загрозу для державного й суспільного добробуту. *Мета статті* проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання соціального захисту самозайнятих осіб та можливість його використання в Україні. Зроблено висновок, що самозайнятість регулюється широкою нормативною базою. Водночас відмічено про недостатність регулювання основними актами законодавства про працю, законодавства у сфері соціального забезпечення. Акцентовано увагу на необхідності розробки окремого законодавчого акта. І в цьому буде корисним досвід Німеччини, де розроблено Соціальний кодекс (“Sozialgesetzbuch”), який складається з 12 розділів, що регламентують окремі види соціального забезпечення. Зокрема, проведення систематизації соціального законодавства за німецькою моделлю передбачало б два напрями: прийняття Кодексу України про соціальний захист, зміст якого був би сформований із чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; та узгодження його змісту з іншими актами соціального законодавства, які не увійшли до нього. При цьому передбачити в Кодексі окремі положення, які урегульовували б питання стосовно соціального захисту такої категорії суб'єктів права соціального забезпечення як самозайняті особи. Тобто реформування соціально-забезпечувального законодавства доцільно здійснювати на засадах успішного зарубіжного досвіду. Також необхідно в процесі створення спеціалізованих програм підтримки й розвитку самозайнятості використовувати позитивний досвід зарубіжних країн. Переконані лише за таких умов можна вирішити більшість проблем, які виникають у досліджуваній царині.

Ключові слова: населення, держава, самозайнятість, соціальний захист, національне законодавство, економічна криза, воєнний стан, зарубіжний досвід.

Mulgina O.V. Foreign experience of legal regulation of social protection of self-employed persons and the possibility of its use in Ukraine.

Employment of the population is one of the central problems not only in Ukraine, but also in the whole world. Achieving its high level is one of the main goals of any state. One of its forms is self-employment, which today is caused by the economic crisis associated with the war in the country, the consequence of which is the increase in the level of unemployment and the limitation of the demand for hired labor; low level of wages at state-owned enterprises; the formation of a market worldview, which as a result poses a real threat to state and social well-being. The purpose of the article is to analyze the experience of foreign countries regarding the legal regulation of social protection of self-employed persons and the possibility of its use in Ukraine. It was concluded that self-employment is regulated by a broad regulatory framework. At the same time, the lack of regulation by the main acts of labor legislation and legislation in the field of social security was noted. Attention is focused on the need to develop a separate legislative act. And in this, the experience of Germany, where the Social Code (“Sozialgesetzbuch”) has been developed, which consists of 12 chapters regulating certain types of social security, will be useful. In particular,

the systematization of social legislation according to the German model would involve two directions: the adoption of the Code of Ukraine on social protection, the content of which would be formed from current laws and subordinate regulatory legal acts; and coordination of its content with other acts of social legislation that are not part of it. At the same time, the Code should provide separate provisions that would regulate issues related to social protection of such a category of subjects of social security law as self-employed persons. That is, it is expedient to reform the social security legislation on the basis of successful foreign experience. It is also necessary to use the positive experience of foreign countries in the process of creating specialized programs for the support and development of self-employment. We are convinced that only under such conditions can most of the problems that arise in the researched area be solved.

Key words: population, state, self-employment, social protection, national legislation, economic crisis, martial law, foreign experience.

Постановка проблеми. Зайнятість населення є однією із центральних проблем не тільки в Україні, а й у всьому світі. Досягнення її високого рівня – одна з основних цілей будь-якої держави. Однією із її форм є самозайнятість, яка сьогодні зумовлена економічною кризою, пов'язаною з війною в країні, наслідком якої є зростання рівня безробіття та обмеження попиту на найману працю; низьким рівнем оплати праці на державних підприємствах; становленням ринкового світогляду, що в результаті становить реальну загрозу для державного й суспільного добробуту. І тому особливої значущості набувають аспекти формування ефективної зайнятості населення, створення ефективного ринку робочої сили, запобігання масового безробіття та трудової міграції. І самозайнятість може стати рятівною соломинкою. Тому одним із напрямів економічної політики держави, який надасть змогу вирішити ці проблеми, повинен бути розвиток самозайнятості населення.

Розвиток самозайнятості населення залежить від дії нормативно-правових чинників, основними серед яких є: стабільність законодавчої бази, правові норми організації й дисциплінування самозайнятості. Зазначені чинники регулюють виробничі, трудові й розподільчі відносини. При цьому нестабільність, постійна змінюваність законодавчої бази, нечіткість, а часто й протиріччя, заплутаність нормативно-правових положень утруднюють розвиток самозайнятості населення [1]. Наразі основу правового регулювання цієї діяльності складають Конституція України, спеціальні нормативно-правові акти, які регулюють порядок здійснення діяльності самозайнятих осіб. Варто зазначити, що неврегульованість цієї форми зайнятості населення основними актами трудового законодавства, а також соціально-забезпечувального, має негативний наслідок для регулювання цих правовідносин. Тому вважаємо під час дослідження цього питання доцільним буде звернутися також і до досвіду зарубіжних країн на предмет можливості вдосконалення законодавства України шляхом повного чи часткового його запозичення.

Стан опрацювання. Окремим питанням правового регулювання самозайнятості населення приділяли увагу такі науковці, як В. Андрійів, Н. Бондаренко, С. Вишновецька, Т. Жовнір, М. Іншин, Ю. Остапенко, О. Процевський, Я. Сімутіна, С. Синчук, О. Тищенко, В. Щербина, О. Ярошенко та ін.

Мета статті проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання соціального захисту самозайнятих осіб та можливість його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Процес створення ефективної системи соціального захисту в Україні залежить від багатьох чинників, одним із яких є використання досвіду зарубіжних країн, де ця система працює тривалий час і має позитивні результати. Значний інтерес представляє собою система соціального захисту, яка формується в рамках Європейського Союзу, зважаючи на прагнення України увійти до ЄС. Як зазначає О.В. Каховська й І.Д. Комарова, «європейська орієнтація України суттєво актуалізує питання вдосконалення системи регулювання вітчизняного ринку праці. Вона демонструє, що в умовах ринкової економіки життєздатність підприємств і ефективність вирішення проблем зайнятості населення у значній мірі зумовлені саме державним регулюванням. Визначення напрямів удосконалення системи регулювання зайнятості потребує поглибленого вивчення досвіду інших країн» [2, с. 25]. Шабанов Р.І. звертає увагу, що «зайнятість як соціально-економічне та правове явище традиційно є предметом державного регулювання у зарубіжних країнах. В економічно розвинутих країнах проблеми зайнятості належать до тих, вирішення яких впливає на забезпечення соціально-економічної стабільності суспільства» [3, с. 330].

Відповідно до положень «Договору про заснування Європейського Співтовариства» кожен громадянин країни-члена ЄС є його громадянином. Працівникам, самозайнятим особам та членам їх сімей надана свобода пересування в межах ЄС (ст. 18). Водночас це може призвести до втрати ба-

гатьох можливостей у галузі соціального захисту порівняно з тими, які вони мають у своїй країні. Для забезпечення високого рівня соціального захисту, виконання положень, які визначені Європейською соціальною хартією та Хартією Співтовариства про фундаментальні соціальні права робітників Співтовариство здійснює заходи, які сприяють координації дій у соціальному захисті та враховують відмінності національних законодавств щодо соціального захисту. Відповідно до законодавства країн-членів ЄС наявність права на певний вид соціального захисту і його надання залежить від розміру та кількості внесків, зроблених до відповідних інститутів соціального захисту. Право на соціальний захист (на пенсії або допомоги) може пов'язуватися також із фактом проживання в одній із країн-членів ЄС. При цьому кожна країна має власне законодавство щодо соціального захисту [4].

Самозайнятість як категорія широко використовується в зарубіжних країнах. Так, у Європейській системі рахунків (ЄСР 2010) самозайнятість визначається як комерційна діяльність, що здійснюється виключно за рахунок власної робочої сили й на себе, а не від імені роботодавця та за наймом, і до самозайнятих віднесено працівників, що працюють поза наймом, та неоплачуваних сімейних працівників [5].

У законодавстві зарубіжних країн самозайняте населення відносять до осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або мають «нестандартну зайнятість» (неповний робочий день, почасова діяльність тощо). Для вирішення питань, які виникають у цій сфері, уряд країн створює спеціалізовані програми підтримки й розвитку самозайнятості. Вони орієнтовані насамперед на безробітних та молодь. Так, багатьма країнами Євросоюзу, починаючи із 70-х років минулого століття, в умовах реструктуризації промисловості, що супроводжувалася тимчасовим зростанням безробіття і загостренням соціальної напруженості, було впроваджено цілу низку потужних заходів щодо розвитку сфери самозайнятості (*selfemployment*). Зацікавленість держави в самозайнятості населення обумовлена турботою про безробітних, малозабезпечених, а також спонуканням широких мас не стільки до створення додаткових робочих місць, скільки до активної участі в інноваційних процесах. За таких умов самозайнятість стає найважливішим засобом соціально-економічного, соціально-політичного розвитку країни, оскільки вона надає можливість населенню, зокрема молоді, у своєму професійному становленні обирати найбільш прийнятну форму професійної діяльності [6].

Заслуговує на увагу досвід Франції, яка вперше використала такі програми, основною метою яких було одержання базових знань та навичок, необхідних для розвитку самозайнятості осіб. Другою країною, яка успішно використала такі програми, стала Великобританія. Основою британської моделі було застосування періодичних виплат із боку держави фізичним особам, що дало змогу останнім одержати необхідну кваліфікацію і заснувати власну справу. Потім такі програми отримали своє застосування в інших країнах світу, таких як Бельгія, Канада, Фінляндія. Найбільші труднощі на цьому шляху були пов'язані з фінансуванням такої діяльності, її оподаткуванням та складанням звітності [7, с. 196].

Цікавим є також досвід Іспанії. Так, нормативно-правове регулювання самозайнятих осіб міститься в спеціальному Законі Іспанії № 10/2007 «Про самозайнятих працівників» від 11.07.2007, яким упроваджено нове поняття «економічно залежний працівник». Цей термін використовується для виокремлення з-поміж самозайнятих осіб окрему категорію, яка потребує спеціального захисту з огляду на потенційне, проте, зазвичай, часте порушення їх прав. Для встановлення статусу «економічно залежний самозайнятий працівник» відповідні вимоги повинні бути неухильно дотримані, що, у свою чергу, поширює спеціальні положення наведеного Закону на регулювання правовідносин за участю економічно залежних самозайнятих працівників [8]. Стаття 5 Закону встановлює додаткові вимоги для визнання за самозайнятою особою статусу залежної самозайнятої особи, відповідно до якого остання повинна у порівнянні з працівником мати інші умови праці, а також мати власні засоби для виробництва продукції [9]. До позитивних моментів регулювання прав економічно-залежних найманих працівників можна віднести право на страхування від нещасних випадків на виробництві, страхування на випадок припинення діяльності (безробіття за певних умов), інші права, передбачені законодавством, які в повній мірі або ж частково надаються на рівні з найманими працівниками [10]. Як зауважує Дж.К. Перейро, наведений Закон в основному регулює спеціальний статус особливої категорії працівників – економічно залежних самозайнятих осіб [11]. Цілком погоджуємося з наведеною точкою зору, адже законодавчий акт спрямований на захист прав відповідної категорії осіб, поширюючи частину гарантій та переваг, якими користуються інші наймані працівники, та забезпечення яких є обов'язком роботодавця. Відповідне регулювання зумовлене, у першу чергу, тією обставиною, що за загальним правилом на трудову діяльність самозайнятих

осіб не поширюються положення з приводу захисту найманої праці та гарантування додержання трудових прав.

Важливу роль у захисті безробітних відіграє ефективна система допомоги по безробіттю. Відповідно до законодавства Іспанії безробітний у перші 180 днів одержує допомогу, що дорівнює 80-100% мінімальної міжгалузевої заробітної плати, у подальшому протягом 181–360 днів розмір допомоги скорочується до 70% і після 360 днів – до 60%. Новий Основний закон про зайнятість від 1994 р. передбачає також виплату 75% міжгалузевої заробітної плати сімейним робітникам, зареєстрованим на біржі праці. Допомога по безробіттю фінансується за рахунок надходження до системи соціального страхування внесків від підприємців і трудящих (відповідно 60 і 40%) [12, с. 153].

Німецький досвід цікавий наявністю єдиного Соціального кодексу (“Sozialgesetzbuch” [13]), який складається з 12 розділів, що регламентують окремі види соціального забезпечення. Як зазначає С.В. Мішина й О.Ю. Мішин, Соціальний кодекс Німеччини містить норми, які в Україні закріплені в структурі кількох десятків нормативно-правових актів. Натомість в Україні існує дуже велика кількість законодавчих і нормативних актів, що регулюють різні види соціальних виплат [14]. Саме тому досвід Федеративної Республіки Німеччина найчастіше розглядається вітчизняними науковцями та ставиться в приклад національному законодавству. Проведення систематизації соціального законодавства за німецькою моделлю передбачало б два напрями: прийняття Кодексу України про соціальний захист, зміст якого був би сформований із чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; узгодження змісту Кодексу України про соціальний захист із іншими актами соціального законодавства, які не увійшли до його змісту.

Аналізуючи зарубіжний досвід соціального захисту у зарубіжних країнах, О.В. Тищенко робить висновок, що в основу соціальної політики європейських країн покладена людиноцентристська ідея, коли функціонування всього державного механізму спрямоване на покращення добробуту населення, сприяє дієвій реалізації соціального забезпечення членів суспільства, регулює стан на ринку праці, слугує стабілізатором соціальної ситуації в країні [15, с. 287]. Тобто ознакою соціально орієнтованої держави повинен бути належний рівень соціальних виплат, низький рівень бідності, розвиток соціальної політики держави, забезпечення високого рівня соціального захисту, як на державному, так і на регіональному рівнях. Соціальна орієнтованість державної політики є запорукою соціальної стабільності в суспільстві та високого рівня життя населення. На жаль Україну поки, що не можна вважати соціально орієнтованою державою, оскільки наявний постійний брак коштів на розвиток соціальної сфери, їх неефективне використання, відсутність збалансованого, зрозумілого для отримувачів виплат соціального законодавства. При цьому реформування соціально-забезпечувального законодавства доцільно здійснювати на засадах успішного зарубіжного досвіду.

Які ж сьогодні в Україні передбачаються заходи для підтримки самозайнятих осіб? Для вирішення питань, які виникають у цій сфері, вже створюються спеціалізовані програми підтримки й розвитку самозайнятості. Це «програми, спрямовані на стимулювання зайнятості та підприємництва, насамперед, серед вразливих категорій людей та переміщених унаслідок війни». Міністерство розглядає це як «інвестиції в самозайнятість людей» і зазначає, що «їх можна й потрібно використати для допомоги людям, особливо жінкам, які зараз уже повертаються з евакуації» [16].

Також у період воєнного стану відбулися зміни в оподаткуванні самозайнятих осіб, що були внесені Законами «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» № 2118-IX від 03.03.2022 року» [17] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 15.03.2022 року № 2120-IX [18]. Зокрема, з 1 березня 2022 року до припинення або скасування воєнного стану в Україні та протягом 12 місяців після припинення або скасування воєнного стану, самозайняті особи мають право не нараховувати, не обчислювати та не сплачувати єдиний внесок за себе. При цьому такими особами розрахунок єдиного внеску у складі податкової декларації не заповнюється за період, в якому єдиний внесок не нараховувався, не обчислювався та не сплачувався. На період дії правового режиму воєнного стану і протягом трьох місяців після його припинення чи скасування не нараховуються штрафні санкції та пеня за порушення у сфері сплати ЄСВ.

Висновки. Підводячи підсумок вищевикладеному зроблено висновок, що самозайнятість регулюється широкою нормативною базою, в тому числі Конституцією України, Податковим кодексом України, Господарським кодексом України, законами України «Про зайнятість населення», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та іншими актами законо-

давства України. Водночас відмічено недостатність регулювання основними актами законодавства про працю, законодавства у сфері соціального забезпечення. Акцентовано увагу на необхідності розробки окремого законодавчого акта. І в цьому буде корисним досвід Німеччини, де розроблено Соціальний кодекс (“Sozialgesetzbuch”), який складається з 12 розділів, що регламентують окремі види соціального забезпечення. Зокрема, проведення систематизації соціального законодавства за німецькою моделлю передбачало б два напрями: прийняття Кодексу України про соціальний захист, зміст якого був би сформований із чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; узгодження його змісту з іншими актами соціального законодавства, які не увійшли до нього. І в цьому Кодексі, передбачити норми, які урегулювали б питання стосовно соціального захисту такої категорії суб’єктів права соціального забезпечення як самозайняті особи. Тобто реформування соціально-забезпечувального законодавства доцільно здійснювати на засадах успішного зарубіжного досвіду. Також необхідно у процесі створення спеціалізованих програм підтримки й розвитку самозайнятості використовувати позитивний досвід зарубіжних країни. Переконані лише за таких умов можна вирішити більшість проблем, які виникають у досліджуваній царині.

Список використаних джерел:

1. Грабовецька О. Нормативно-правове забезпечення самозайнятості населення: реалії і проблеми. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2015. Вип. 20. С. 126–132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rarpsu_2015_20_25.
2. Каховська О.В., Комарова І.Д. Економічні та соціальні проблеми зайнятості: європейський досвід вирішення для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 22. С. 25–30.
3. Шабанов Р.І. Доктрина зайнятості як складова соціального захисту населення від безробіття: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2015. 418 с.
4. Система соціального захисту в країнах – учасницях ЄС. URL: <https://buklib.net/books/28173/>.
5. Загальні риси і основні принципи. *Європейська система рахунків – ЄСР 2010*. URL: https://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf.
6. Самозайнятість як один із шляхів працевлаштування молоді. URL: vk.com/doc27048790_134402748?hash=dl.www.irbisnbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
7. Невмержницька Т.М. Порівняльна характеристика адміністрування самозайнятих осіб в Україні та в країнах Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 195–197. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2022/49.pdf.
8. Labor and Social Security regulations. URL: http://www.investinspain.org/guidetobusiness/en/5/CAP_5_2015.p.
9. Del Estatuto del trabajoautónomo. *Law*. 2007. N 20. *Official Gazette*. 2007. N 166. 12 July. P. 29964–29978. URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/12/pdfs/A29964-29978.pdf>.
10. Spain: Self-employed workers. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparativeinformation/national-contributions/spain/spain-self-employed-worker>.
11. Pereiro Ja. C. The status of self-employed workers in Spain. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_161302.pdf.
12. Баранова Т.И. Социальная защита испанских трудящихся. *Полис*. 2001. № 6. С. 152–158.
13. Sozialgesetzbuch (SGB). URL: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de>.
14. Мішина С.В., Мішин О.Ю. Міжнародний досвід надання соціальних виплат. *Ефективна економіка*. 2021. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2021/81.pdf.
15. Тищенко О.В. Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування та розвитку галузі: монографія. Київ: ДП «Прінт Сервіс», 2014. 394 с.
16. Соціальний захист у повоєнній Україні: час змінювати підходи. URL: <https://cedos.org.ua/soczialnyj-zahyst-u-povoyennij-ukrayini-chas-zminyuvaty-pidhody/>.
17. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#Text>.
18. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t222120>.