

УДК 331.526.2

**М.О. ДЕЙ**, канд. юрид. наук, доц., Криворізький економічний інститут Київського економічного національного університету ім. В. Гетьмана

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ

**Ключові слова:** законодавство, зайнятість населення

Значним інтересом в контексті загальної історії права є порядок і умови визнання громадян безробітними. Юридичним фактом визнання громадянина безробітним є звернення незайнятого громадянина в службу зайнятості з усіма належно оформленими документами. Порядок реєстрації визначається постановою Кабінету Міністрів України “Про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних, виплати допомоги по безробіттю, а також умови надання матеріальної допомоги в період професійної підготовки в тому числі перепідготовки” від 27.04.1998 р., № 578 [1]. Одним із необхідних документів є довідка про середній зарібок за останні два місяці з останнього місця роботи. У зв’язку з цим вважаємо, що необхідно затвердити єдину форму довідки про середній зарібок для визначення розміру допомоги по безробіттю і стипендії на період професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації для всіх служб зайнятості України, яка обов’язково повинна містити реквізити підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, які сплачують податки.

Метою цієї статті є узагальнення наукових матеріалів, що мають теоретичне, законодавче і практичне значення відносно зайнятості населення в умовах процесів демократизації, глобалізації, які відбуваються в

Україні, змін характеру відносин між працівником і роботодавцем, а також аналіз системи, механізму праці з тієї позиції, що регулювання процесів зайнятості є основним соціально-правовим інструментом управління працею. Новизна статті міститься в авторських пропозиціях вдосконалення чинного законодавства.

Відповідно до п.1 ст.2 Закону України “Про зайнятість населення” “безробітними визнаються працездатні громадяни, які не мають роботи і заробітку, зареєстровані в органах служби зайнятості з метою пошуку відповідної роботи, шукають роботу і готові приступити до неї” [2]. Однак ніякого нормативного механізму підтвердження безробітним громадянином самостійного пошуку роботи та його готовність приступити до праці в правовій системі немає. Введення єдиної й обов’язкової форми індивідуальної книжки клієнта служби зайнятості, яка би видавалась громадянину при першому зверненні до служби зайнятості, дозволило би контролювати реальний пошук і готовність до праці незалежно від того, до якої категорії відноситься безробітний громадянин, який хоче реалізувати своє конституційне право на працю.

Можна погодитися з позицією Т. Сергєєвої, що особи, які не проявляють особистої активності в пошуку робочого місця, не повинні бути визнані безробітними [3, с.41].

Закон України “Про зайнятість населення” (далі - Закон...) не передбачає припинення виплати допомоги по безробіттю за спробу отримання або отримання допомоги по безробіттю обманним шляхом, а також з якої дати припиняється виплата допомоги.

Однією з актуальних в Україні є проблема нелегальної зайнятості населення, держава зазнає значних збитків у зв’язку з великими масштабами таких правопорушень. Було би справедливим знімати з обліку і стягувати отриману допомогу по безробіттю в повному обсязі з дати визнання громадян безробітними, або вважати, що втратили право на перебування на обліку в службі зайнятості в термін 3 роки особи, які надали до служби за-

йнятості неправдиві відомості про стаж роботи і заробіток, а також перебували на обліку в службі зайнятості в період своєї роботи.

При встановленні фактів використання за відомо неправдивих документів, які видаються державними чи громадськими організаціями, підприємствами, установами і які надають певні права чи звільняють від обов'язків (посвідчення, дипломи, атестати, трудові книжки, лікарняні листки тощо), посадові особи Центру служби зайнятості повинні звертатися до органів внутрішніх справ або органів прокуратури на предмет порушення кримінальної справи, для притягнення до відповідальності цих осіб та виконання таких злочинів на ринку праці.

Також у законодавстві України про зайнятість населення немає конкретного переліку причин звільнення за власним бажанням, які вважаються поважними і немає прямого обов'язку громадянина доводити, чи є така причина його звільнення поважною. Тому, враховуючи вітчизняну законодавчу базу, на наш погляд, слід при повторному звільненні з роботи за власним бажанням протягом календарного року причину звільнення вважати поважною, якщо трудовий договір розривають внаслідок: перевodu чоловіка або дружини на роботу в іншу місцевість, направлення чоловіка або дружини на роботу або для проходження служби за кордон, переїзду в іншу місцевість; хвороби, що перешкоджає продовженню роботи або мешканню в даній місцевості (згідно з медичним висновком, винесеному в установленому порядку); необхідності догляду за хворими членами сім'ї (за наявності медичного висновку) або інвалідами I групи; переїзду в іншу місцевість; обрання на посади, що заміщаються по конкурсу; зарахування у вищий навчальний заклад, аспірантуру або клінічну ординатуру; порушення адміністрацією законодавства про працю, колективного або трудового договору (контракту); звільнення жінок по догляду за дітьми до 14 років. Поважним визнається повторне звільнення за власним бажанням інвалідів, пенсіонерів через старість, вагітних жінок [4].

Водночас, Законом не передбачено, що до зайнятих відносяться громадяни, які є засновниками (учасниками) організацій, за винятком засновників (учасників) суспільних і регіональних організацій (об'єднань), а також не передбачений механізм виявлення осіб для контролю за правом визнання їх безробітними. Крім того, необхідно визначити, який документ та якого органу (податкової служби, реєстраційної палати...) є підставою для визнання колишнього засновника безробітним.

Закон про зайнятість декларує додаткові гарантії громадянам, особливо потребуючим соціального захисту. На нашу думку, для проведення активної політики зайнятості було би доцільне ухвалення Закону "Про квотування робочих місць для громадян, які особливо потребують соціального захисту", що дозволив би забезпечити зайнятість інвалідів, молоді 16-18 років, осіб з числа дітей-сиріт, осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Даний закон повинен передбачити докладний гнучкий механізм індивідуального, адресного підбору службою зайнятості громадян на місця, за квотою, з урахуванням специфіки підприємств, рівня професійної підготовки і стану здоров'я. Необхідно зобов'язати кожне підприємство розробити і погодити із службою зайнятості перелік професій і посад, підприємствам які пропонують місця за квотою. Цей перелік повинен переглядатися не рідше, ніж один раз у два роки.

Відсоток працюючих на місцях за квотою не повинен бути обтяжливим для підприємства - 3-5 % від загального числа працюючих. При необгрунтованій відмові в працевлаштуванні на місце за квотою підприємство повинне каратися штрафом з моменту відмови до заняття місця за квотою, виходячи з середньої заробітної платні. Безумовно, на підприємствах, де кількість працюючих інвалідів, молоді 16-18 років, осіб після звільнення з місць позбавлення волі більше, ніж 3-5 %, штрафні санкції не розповсюджуватимуться. Проте щорічно відсоток працюючих на підприємствах за квотою повинен перевірятися

фахівцями служби зайнятості.

Закон про квотування необхідний, оскільки в діючому законодавстві "...слабо пропрацював диференційований підхід для забезпечення зайнятості різних категорій громадян, у тому числі тих, які потребують особливого захисту держави" [5, с.148]. У зв'язку з цим, є важливою пропозиція В. Власова про розширення і правове регулювання неповної зайнятості як форми боротьби з безробіттям і захисту прав працівників [6, с.38].

З метою збереження соціальної стабільності в умовах безробіття необхідно розширити альтернативні форми зайнятості – неповний робочий день або тиждень, надомна праця і т.д. [7, с.17]. Це, безумовно, допомогло би розв'язати проблему працевлаштування для осіб перед пенсійного віку і пенсіонерів, які вимушені працювати з матеріальних причин [8, с.26].

Підтримка зайнятості населення є найважливішим завданням соціально-економічної політики держави. Тому доповнення до Закону України "Про зайнятість" або поява нового закону, є вирішальним завданням такої важливої соціальної проблеми суспільства, як зайнятість і безробіття, - це не примха, а продиктована часом крайня необхідність. В усі часи безробіття було пов'язане з економічними і соціальними катаклізмами, нестабільністю політичних режимів, аполітичністю, деградацією особи та іншими негативами. Якщо сказати прямолінійно - то зростання числа безробітних стає передумовою революцій і контрреволюцій, чого завжди повинен побоюватися уряд. Вважаємо, що уряд цивілізованої держави, взявши цей принцип за основу, проводить протекціоністську політику до безробітних. Ми маємо на увазі проведення виплат по безробіттю, організацію нічліжок, системи спеціального громадського харчування і т.п. Маючи безпосереднє відношення до поставленої проблеми, приходимо до однозначного висновку про те, що в умовах нестабільності в Україні нам вкрай необхідно переглянути політику зайнятості, взявши за основу законодавство і правозастосовчу практику Західних країн.

В Законі необхідно передбачити право роботодавця приймати на роботу громадян, які безпосередньо звернулися до нього, на рівних підставах з громадянами, що мають направлення державних органів служби зайнятості. Це дозволяє роботодавцю необгрунтовано завищувати вимоги до безробітних громадянам, що звернулися з пошуком роботи.

У зв'язку з цим було би справедливим:

1) роботодавцю погоджувати питання про вимоги до кандидатур на заняття тієї або іншої вакансії з фахівцями служби зайнятості; вони повинні бути пов'язані тільки з професійним рівнем безробітного;

2) здійснювати прийом на роботу будь-якого громадянина, який звернувся до нього, якщо протягом 3 днів роботодавець не підбере необхідну кандидатуру з числа осіб, направлених службою зайнятості.

На жаль, законодавством не передбачена відповідальність роботодавця за неповідомлення вакансій і ненадання обгрунтованої відмови у прийнятті на роботу. Як показала практика, посадові особи підприємств, установ та організацій відмовляють багатодітним і самотнім матерям, матерям дітей-інвалідів з дитинства, інвалідам, жінкам старше 45 років, без надання обгрунтованої відмови у прийнятті на роботу та повертають усі документи без поважних причин, які були надані центром зайнятості. Отже, законодавство недосконале.

Беручи до уваги вищевикладене, слід дійти висновку, що необхідні норми, які будуть регулювати попит на ринку праці, можливості і умови зайнятості, гарантуючі відсутність приховування вакансій, завищення вимог, що пред'являються до працівника, захист у сфері праці і дискримінації за статтю, за наявності або відсутності сімейних обставин, стимулювання зростання чисельності робочих місць у пріоритетних галузях.

Закон про зайнятість передбачив максимальні терміни отримання допомоги з безробіття різними категоріями громадян. Проте законодавець конкретно не вказує, за яких умов у громадян знову виникає право на

отримання допомоги з безробіття. Кризова ситуація, що охопила нашу країну, не зникає, а тому посилюється роль держави в галузі реалізації прав громадян на працю і соціальний захист від безробіття. Саме через законодавчу базу проводиться державне регулювання забезпечення зайнятості і працевлаштування громадян, регулювання ринку праці. За оцінкою західних експертів, зростання безробіття на 1 % приводить до зростання числа самогубств на 5 %, випадків грабежу і насильства - на 4,5 %.

А. Ананьев називає зайнятість "...індикатором економічного здоров'я суспільства", і саме в ньому "...безпосередньо відображаються соціально-економічні процеси, які відбуваються в країні" [8, с.22]. Практика свідчить, що до 60 % ув'язнених до моменту засудження не працювали, а прояви рецидивізму також викликані безробіттям [9, с.55], тому важливо, яка правова база буде створена сьогодні, як проводитиметься активна політика зайнятості і соціального захисту громадян України.

Практика застосування законодавства показує, що для його вдосконалення необхідно:

- затвердити "Положення про Порядок обчислення середнього заробітку для визначення розміру допомоги по безробіттю і стипендії на період професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації за направленням служби зайнятості" для надання в службу зайнятості довідки про середній заробіток, яка має єдину форму, з метою економії засобів в результаті зменшення бухгалтерських помилок при їх складанні;

- ввести індивідуальну книжку клієнта служби зайнятості для контролю за реальним пошуком і готовності приступити до праці безробітного громадянина;

- передбачити в Законі про зайнятість, що громадяни, які незаконно одержують державну допомогу по безробіттю, стипендію, знімаються з обліку із стягненням наданої ним допомоги по безробіттю і втрачають право на перебування на обліку в службі зайнятості з дати виявлення факту обманних дій на термін до 3-х років;

- доцільно було би включити в проект Трудового кодексу України перелік причин звільнення за власним бажанням, які вважаються поважними, оскільки це має правові наслідки в Законі про зайнятість;

- зазначити в Законі про зайнятість обов'язок податкових органів, органів внутрішніх справ спільно із службою зайнятості населення міст і районів проводити роботу по виявленню нелегальної зайнятості і повернення державних грошових коштів до державного бюджету, у зв'язку з незаконним отриманням допомоги;

- розробити і прийняти Закон "Про квотування робочих місць для громадян, особливо потребуючих соціального захисту";

- передбачити адміністративну відповідальність для роботодавців за неповідомлення вакансій, за пред'явлення до кандидатів на заміщення тієї або іншої посади вимог, які не пов'язані з їх професійним рівнем або підготовкою;

- для осіб, що втратили роботу, термін отримання допомоги по безробіттю повинен бути пов'язаний з трудовим внеском;

- право отримання допомоги по безробіттю виникає знов тільки після трудової діяльності громадянина;

- проводити виплату стипендій у розмірі допомоги по безробіттю особам з числа дітей-сиріт і дітей, що залишилися без піклування батьків;

- проводити оплату лікарняних листів по вагітності і пологам жінкам з числа незайнятого населення у розмірі прожиткового мінімуму. Оплата повинна проводитися управлінням соціального захисту населення за місцем проживання жінок;

- передбачати надання пільг роботодавцям, що розширюють альтернативні форми зайнятості населення, з метою боротьби з безробіттям і працевлаштуванням громадян, перш за все з числа соціально незахищених.

Таким чином, вироблені практичні пропозиції допоможуть ослабити соціальну напруженість, викликану безробіттям, вирішити питання зайнятості населення з числа неповнолітніх, інвалідів, дітей-сиріт, звільне-

них з місць позбавлення волі, осіб перед пенсійного віку, самотніх, багатодітних матерів та ін.

Посилення контролю за зайнятістю, у тому числі нелегальним, реальний пошук безробітним роботи, введення єдиної форми довідок про заробіток і "Порядку" їх складання буде економити державні кошти.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних, виплати допомоги по безробіттю а також умови подання матеріальної допомоги в період професійної підготовки в тому перепідготовки" від 27.04.1998 р., № 578 (зі змінами і доповненнями) // Урядовій кур'єр. -07.05.1998.

2. Закон України "Про зайнятість населення" від 01.03.1991р., № 803-ХІІ (зі змінами і доповненнями) // ВВР УРСР. -1991. -№

14. -Ст.170.

3. Сергеева Т. Новый закон о занятости необходим нам как воздух // Человек и труд. -1998. -№ 12. -С.41-42.

4. Кодекс законів про працю України від 1971 р. (зі змінами і доповненнями) // ВВР УРСР. -1971. -Додаток до № 50. -Ст.375.

5. Власов В. Социальную защиту временно и частично безработных - на правовую основу // Хозяйство и право. -1996. -№ 2. -С.147-150.

6. Власов В. Неполная занятость: защита прав работников // Законность. -1996. -№ 1. -С.36-40.

7. Дегтярь Л. Новые подходы к политике занятости // Проблемы теории и практики управления. -1994. -№ 3. -С.17.

8. Ананьев А. Новые процессы в занятости населения // Экономист. -1995. -№ 1.

9. Кязимов К. Нельзя отказываться от активной политики занятости // Человек и труд. -1997. -№ 10. -С.55.

*Дей М.О. Шляхи вдосконалення законодавства про зайнятість населення і перспективи його розвитку // Форум права. -2007. -№ 1. -С.45-49 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07dmopir.pdf>*

Узагальнені наукові матеріали щодо зайнятості населення в сучасних умовах розвитку України, при цьому акцентовано увагу на зміни характеру відносин між працівником і роботодавцем; висловлена впевненість, що регулювання процесів зайнятості є основним соціально-правовим інструментом управління працею.

\*\*\*

*Дей М.А. Пути усовершенствования законодательства о занятости населения и перспективы его развития*

Обобщены научные материалы о занятости населения в современных условиях развития Украины, при этом акцентировано внимание на изменение характера отношений между работником и работодателем; выражена уверенность, что регулирование процессов занятости является основным социально-правовым инструментом управления трудом.

\*\*\*

*Dej M.A. Ways of legislation improvement in employment of the population and prospect of its development*

Scientific materials about employment of the population in modern conditions of development of Ukraine are generalized, thus the attention to change of character of relations between the worker and the employer is stressed; the confidence is stated, that regulation of processes of employment is the basic social-legal tool of management of work.