

УДК 349.2

**Е.В. ГАВРИЛОВ**, Східноукраїнський національний університет імені В. Даля

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЙНЯТОСТІ: ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

*Ключові слова:* державна політика, зайнятість

Безробіття – це постійне явище в країнах із ринковою економікою, його масштаби можуть бути більшими або меншими в різні роки. Проте, безробіття завжди є причиною виникнення різного роду масових негативних суспільних явищ – зубожіння громадян, втрати ними їх соціального статусу. Значна кількість людей втрачає необхідні засоби до існування, звичний спосіб життя, можливості проявляти свої здатності в праці, переносить психологічний стрес, постійно відчуває душевний дискомфорт, відносячи себе до тих, у кому суспільство не має потреби.

Слід зазначити, що у тій чи іншій мірі питання державної політики в сфері забезпечення зайнятості досліджували С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, Ю.В. Климчук, Т.І. Фулей та інші вчені. Разом із тим, такі особливості, як поглиблене вивчення основних варіантів набору засобів проведення політики зайнятості, у повній мірі не вивчались, що і є метою роботи. Її новизна полягає у встановленні факторів, які так чи інакше впливають на окремі характеристики державної політики в досліджуваній сфері.

Так, В.І. Власов і О.М. Крапивін переконливо доводять, що по мірі росту масштабів безробіття в суспільстві нагнітається напруженість: проявляється масове невдоволення, проходять акції протесту, реалізуються інші форми протистояння, росте злочинність. Разом із тим, відбувається люмпенізація найбільш відсталого та знедоленої частини населення, завжди готової на будь-які, самі, здавалося би, неймовірні вчинки, що згубно

впливають на суспільство, дії якої до того ж непередбачувані [1, с.3].

З огляду на ці обставини, країни з розвинутою ринковою економікою протягом багатьох років виробили певні підходи та комплексні заходи по формуванню державної політики сприяння зайнятості, послабленню безробіття та подоланню його негативних соціальних наслідків. Ці підходи й заходи містяться в актах Міжнародної організації праці. У них знайшли відображення: доцільна політика державних органів в області сприяння зайнятості населення; організація й напрямки роботи служб і бюро зайнятості; професійна орієнтація й професійна підготовка безробітних, гарантії в області сприяння зайнятості, соціального захисту безробітних та ін.

При цьому, в порівнянні з міжнародними та зарубіжними актами, слід враховувати більш широке тлумачення зайнятості, яке використовується українським законодавством, що передбачає можливість реалізації громадянами своїх навичок не тільки в рамках трудових відносин, але і в інших сферах зайнятості.

Так, ст.1 Закону України «Про зайнятість населення» [2] розглядає зайнятість як діяльність громадян, пов'язану із задоволенням особистих та суспільних потреб і яка, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі. До зайнятого населення належать громадяни, що проживають на території держави на законних підставах:

а) працюючі по найму на умовах повного або неповного робочого дня (тижня) на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності, у міжнародних та іноземних організаціях в Україні і за кордоном, у фізичних осіб;

б) громадяни, які самостійно забезпечують себе роботою, включаючи підприємців, осіб, зайнятих індивідуальною трудовою діяльністю, творчою діяльністю, члени кооперативів, фермери та члени їх сімей, що беруть участь у виробництві, а також члени особистих селянських господарств, діяльність яких здійснюється відповідно до Зако-

ну України «Про особисте селянське господарство» [3];

в) обрані, призначені або затверджені на оплачувану посаду в органах державної влади, управління та громадських об'єднаннях;

г) які проходять службу в Збройних Силах України, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України, військах внутрішньої та конвойної охорони і Цивільної оборони України, органах внутрішніх справ України, інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, альтернативну (невійськову) службу;

е) які проходять професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації з відривом від виробництва; навчаються в денних загальноосвітніх школах і вищих навчальних закладах;

ж) працюючі громадяни інших країн, які тимчасово перебувають в Україні і виконують функції, не пов'язані із забезпеченням діяльності посольств і місій.

Принципово схожої позиції притримуються й розробники нової редакції Закону України «Про зайнятість населення» (реєстраційний № 2173 від 05.03.2008 р.) [4], відповідно до ст.4 якого до зайнятого населення належать громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах проживають або перебувають на території України, а саме:

1) особи, які працюють за трудовим договором на умовах повного або неповного робочого дня (тижня), у тому числі особи, які поєднують навчання у навчальних закладах з роботою;

2) особи, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими угодами (договорами) на підприємствах, в установах та організаціях, у фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб-підприємців;

3) члени колективних та орендних підприємств, кооперативів, фермерських господарств;

4) зайняті підприємницькою діяльністю

особи;

5) самостійно зайняті особи – особи, які забезпечують себе роботою самостійно і здійснюють відповідно до законодавства діяльність, у тому числі адвокатську, нотаріальну, творчу чи іншу, на свій розсуд і ризик, та є платниками податку з доходів фізичних осіб, а також члени особистих селянських господарств, діяльність яких здійснюється відповідно до Закону України «Про особисте селянське господарство»;

6) особи, обрані на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, громадських організаціях, які одержують заробітну плату (винагороду) за роботу на таких посадах;

7) особи, які проходять військову службу у Збройних Силах України, Службі безпеки України, інших утворених відповідно до законодавства військових формуваннях, а також в органах Міністерства внутрішніх справ України;

8) особи, які проходять альтернативну (невійськову) службу;

9) громадяни України, які на законних підставах працюють за кордоном;

10) іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України і на законних підставах працюють у роботодавця (крім забезпечення діяльності посольств і місій) або самостійно забезпечують себе роботою в Україні;

11) особи, які за направленням роботодавця навчаються на курсах з професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації з відривом від роботи (без збереження заробітної плати та з отриманням стипендії відповідно до законодавства) і перебувають у трудових відносинах з таким роботодавцем;

12) непрацюючі працездатні особи, які відповідно до законів отримують допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

13) непрацюючі працездатні особи, які фактично здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, інвалідом I групи або за престарі-

лим, який за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду або досяг 80-річного віку, та отримують допомогу або компенсацію відповідно до законодавства.

Не випадково, С.М. Прилипко та О.М. Ярошенко за змістом зайнятості поділяють на трудову та нетрудову. До нетрудової зайнятості вченими-правниками відносяться: а) професійна підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації з відривом від виробництва; навчання в денних загальноосвітніх школах і вищих навчальних закладах; б) засновництво в організаціях, щодо яких засновник набуває майнових прав, а до трудової – наймана праця та самодіяльна зайнятості.

Зайнятості у сфері найманої праці характеризується тим, що винагорода за неї прямо не залежить від прибутку роботодавця. До форм зайнятості у сфері найманої праці належать: а) робота за трудовим договором; б) робота за договорами цивільно-правового характеру, предметом яких є виконання роботи та надання послуг (договір підряду, договір про надання послуг тощо); в) роботи на підставі обрання, призначення або затвердження на оплачуваній посаді в органах державної влади, управління та громадських об'єднаннях; г) військова служба в Збройних Силах України, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України, військах внутрішньої та конвойної охорони і Цивільної оборони України, органах внутрішніх справ України, інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України, альтернативна (невійськова) служба.

Зміст самодіяльної зайнятості передбачає участь у прийнятті виробничих рішень, а винагорода за неї залежить від прибутку підприємства. Формами самодіяльної зайнятості є: а) членство в кооперативах; б) робота фермерів та членів їх сімей, що беруть участь у виробництві; в) творча діяльність; г) зайняття підприємницькою діяльністю; г) робота у власному господарстві [5, с.228].

Однак переважною формою реалізації права на повну, продуктивну й вільно обрану зайнятість виступають, безумовно, трудові відносини. Саме тому як міжнародні норми, так і національне законодавство, у першу чергу, окреслюючи в рамках державної політики в області зайнятості коло заходів державного сприяння зайнятості населення на ринку праці, акцентують увагу саме на зайнятості громадян у рамках трудових правовідносин.

Україна проголошує себе соціальною державою. Виходячи з цього, держава зобов'язується забезпечити право кожного вільно розпоряджатися своїми здатностями до праці, обирати рід діяльності та професію, а також забезпечити належний захист від безробіття. При цьому визнання, дотримання й захист прав і свобод людини й громадянина є обов'язком держави. У зв'язку з цим держава зобов'язана формувати та проводити державну політику, спрямовану на забезпечення вільно обраної зайнятості й захист від безробіття.

Визначаючи державну політику слід мати на увазі, що це досить складна та об'ємна категорія. Державна політика в тій або іншій сфері суспільних відносин містить у собі величезну кількість факторів, які так чи інакше впливають на окремі її характеристики та визначають цільову спрямованість. Визначальний вплив на державну політику має політична система суспільства. Крім того, структура та зміст державної політики оформляється правовою системою, що визначає її основні параметри (правовий статус суб'єктів, принципи здійснення, межі державного втручання, заходи відповідальності за протиправну поведінку тощо). При цьому якість правових норм, що оформляють державну політику, і ефективність їх застосування є ключовим моментом її характеристики. На проведення державної політики безпосередній вплив має й фактична діяльність державних органів, а також суб'єктів певних відносин. Ефективність державної політики в багатьох випадках залежить від правової куль-

тури суспільства, розвитку правосвідомості громадян та інших факторів.

П.В. Морозов, характеризуючи державну політику зайнятості, вказує, що загалом державна політика являє собою систему цілей, принципів, загальних і спеціальних, короткострокових і довгострокових заходів, забезпечених економічними передумовами, які мають механізм контролю й реалізації [6, с.93]. При цьому в правовій державі політика, що проводиться, повинна мати правову форму, тобто здійснюватися в рамках, установлених правом, заснованим на міжнародних і конституційних нормах і принципах.

Стосовно сфери забезпечення зайнятості населення державна політика повинна являти відповідним чином оформлену правом систему заходів і способів забезпечення зайнятості населення, що включає можливість реалізації свободи праці, сприяння в забезпеченні зайнятості та захист від безробіття. В умовах ринкової економіки роль держави полягає насамперед у тому, щоб допомогти знайти заняття всім, хто може й хоче працювати, і гарантувати соціальну захищеність категоріям громадян, що її потребують [7, с.32].

При формуванні й розробці основних напрямків державної політики в області забезпечення зайнятості населення держава, виходячи з конституційних пріоритетів, повинна враховувати принципи формування такої політики. Саме правові принципи, що визначають основні напрямки державного впливу на відносини в сфері зайнятості, служать фундаментом побудови цілісного комплексу заходів, спрямованих на забезпечення зайнятості населення. Крім того, виходячи із правових принципів здійснюється розвиток законодавства в даній сфері.

Принципи права – це його основні начала, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю і відображають найважливіші положення права. Цим принципам властиве абстрактне й універсальне засвоєння соціальної дійсності, що обумовлює їх особливу роль у структурі правової системи, механізмі

правового регулювання, нормотворчої діяльності і діяльності щодо застосування права. Правові принципи є критеріями оцінки правової природи дій суб'єктів права, сприяють формуванню правового мислення і правової культури, цементують систему права. Ю.В. Климчук вважає, що принципи права виникають при наявності відповідних об'єктивних умов, мають історичний характер, відображають результати раціонального, наукового осмислення закономірностей розвитку об'єктивної дійсності [8, с.11, 12]. Однією з основних ознак правових принципів є їх нормативність. На думку Т.І. Фулей, нормативність принципів є специфічним проявом нормативності самого права, і полягає у здатності принципів охоплювати своїм регулюванням широке коло суспільних відносин через певні масштаби поведінки, якими є норми [9, с.39]. Лише закріплене в правовій нормі керівне, сутнісне начало буде повною мірою мати ознаки загальнообов'язкового правила, забезпечуваного силою державного примуса. Відсутність нормативного закріплення керівної ідеї, на основі якої повинне здійснюватися державне регулювання суспільних відносин, не дозволяє її розглядати як правовий принцип [10, с.44].

Все це повною мірою відноситься й до принципів державної політики у сфері забезпечення зайнятості, які можна визначити як закріплені в правових нормах основні, керівні засади, що визначають сутність і соціальну спрямованість норм права в сфері регулювання суспільних відносин щодо зайнятості населення.

Варто враховувати, що хоча правові принципи являють собою досить стійку та стабільну категорію, яка не піддається мінливим політичним інтересам, разом із тим розвиток суспільних, і, у першу чергу, економічних відносин веде до відповідної зміни принципів побудови державної політики в царині зайнятості. Так, за радянських часів в юридичній літературі виділялися такі принципи працевлаштування (як основної і практично єдиної в той період форми забезпе-



чення зайнятості): плановий характер працевлаштування; забезпечення громадянину, який працевлаштовується правильного й оперативного вибору місця й виду роботи; добровільність вступу у відносини працевлаштування [11, с.64]. Однак, таке трактування принципів забезпечення зайнятості не відповідає сучасним соціально-економічним реаліям. У першу чергу це відноситься до планового характеру працевлаштування. Можливість прямого втручання, а також тотального контролю, управління трудовими ресурсами і їх розподіл за окремими галузями економіки можливі лише в умовах, коли єдиним роботодавцем є держава. Держава з ринковою економікою, в якій ефективно функціонує ринок праці й проголошується свобода зайнятості, не вправі безпосередньо втручатися в розподіл трудових ресурсів. Ринок сам розподіляє працівників по окремих секторах економіки. Держава може вдаватися тільки до непрямого впливу на дані процеси й забезпечувати належний соціальний захист від безробіття й сприяння в забезпеченні зайнятості.

Конвенція МОП № 122 «Про політику в галузі зайнятості» 1964 р. [12, с.750-752] (ратифікована Україною 19.06.1968 р.) проголошує, що з метою стимулювання економічного зростання й розвитку, піднесення рівня життя, задоволення потреб у робочій силі та ліквідації безробіття й неповної зайнятості кожна держава-член МОП проголошує й здійснює як головну мету активну політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості. Ця політика має на меті забезпечити: а) роботою всіх, хто готовий стати до неї й шукає її; б) такою роботою, яка була б якомога продуктивнішою; в) свободу вибору зайнятості й найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку та використати свої навички й здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження.

Зміст державної політики зайнятості визна-

чається конкретними матеріальними відносинами, а її форма – правова свідомість осіб, відповідальних за прийняття рішень. Відповідно політика є єдністю матеріального й ідеального, суб'єктивних і об'єктивних факторів.

До вироблення й обґрунтування політики зайнятості пред'являються підвищені вимоги, що зумовлюється ситуацією на ринку праці в умовах ринкової економіки. Неринкові чинники у сфері праці сформували величезний прошарок неефективних працівників, які негативно впливають на всі соціально-економічні процеси, зокрема, на ріст продуктивності праці, підвищення рівня оплати праці тощо. Недостатня реформованість всієї трудової сфери обмежує можливості державних органів успішно вирішувати проблеми працевлаштування громадян і проводити активну політику на ринку праці. Тому необхідно чітко визначитися: які процеси в сфері зайнятості й на ринку праці треба активізувати для того, щоб трудова сфера не була гальмом економічного розвитку, а всіляко сприяла переходу до економічного росту й подальшого формування ринкових відносин.

Існують три основних варіанти набору засобів політики зайнятості: пасивний, помірковано пасивний й активний. Перший варіант передбачає виплату різноманітних допомог безробітним і надання їм найпростіших послуг з підбора робочого місця через державну службу зайнятості. Другий також передбачає матеріальну підтримку безробітних, але більш різноманітні, чим у першому варіанті, послуги з підбора підходящої роботи. Зовні обидва варіанти є економічними з погляду поточних державних витрат. Однак тактика пасивного очікування економічного підйому може себе виправдати тільки при високій гнучкості ринку праці й робочої сили загалом, позитивних економічних перспективах, при яких є висока ймовірність самостійного працевлаштування. У протилежному випадку стримуючі регулятори пасивної політики на ринку праці виявляться слабкими й можуть тільки погіршити ситуацію. Для України найбільш оптимальним і прийнятним є активний

варіант політики зайнятості, здатний забезпечити максимально можливу зайнятість населення і якість робочої сили на тлі стимулювання випуску конкурентноздатної продукції, створення умов економічного росту.

Головне завдання соціальної політики полягає в одночасному забезпеченні економічного й соціального прогресу, що припускає прагнення до повної зайнятості, і формування гнучкої державної системи соціальної підтримки населення. Державну політику в царині зайнятості необхідно будувати так, щоб вона могла гарантувати громадянину право на забезпечення зайнятості й на захист від безробіття, а при наявності належних правових й економічних гарантій – відповідне закріплення й реалізацію права на працю.

Вважаємо, що основні напрямки державної політики забезпечення зайнятості умовно можна розділити на дві групи: заходи загального характеру й спеціальні заходи.

До заходів загального характеру варто віднести ті напрямки державної політики в області зайнятості населення, які покликані забезпечити нормальне функціонування ринку праці в цілому й стосуються всього економічно активного населення. До заходів загального характеру варто віднести: розвиток трудових ресурсів; забезпечення рівних можливостей всім громадянам в реалізації права на добровільну працю й вільний вибір зайнятості незалежно від національності, статі, віку, соціального становища, політичних переконань і відношення до релігії; підтримку трудової й підприємницької ініціативи громадян, сприяння розвитку їх здатності до продуктивної, творчої праці; координацію діяльності в області зайнятості населення з діяльністю за іншими напрямками економічної й соціальної політики, включаючи інвестиційну політику, соціальне забезпечення, регулювання росту й розподіл доходів, попередження інфляції; координацію діяльності державних органів, професійних спілок, інших представницьких органів працівників і роботодавців у розробці й реалізації заходів по забезпеченню зайнятості населення й ко-

нтролю за ними; міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості.

Спеціальні заходи характеризуються спрямованістю на запобігання або попередження негативних наслідків безробіття, соціальну підтримку безробітних громадян і сприяння у забезпеченні зайнятості найбільш соціально незахищеним категоріям населення (інваліди, молодь та ін.). До заходів спеціального характеру віднесемо: створення умов, що забезпечують гідне життя й вільний розвиток людини; проведення спеціальних заходів, що сприяють забезпеченню зайнятості громадян, які особливо потребують соціального захисту та підтримки у пошуку роботи; попередження масового й скорочення тривалого безробіття; заохочення роботодавців, що зберігають діючі й створюють нові робочі місця.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Власов В.И., Крапивин О.М. Комментарий к Закону Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»: Постатейный. – М. : Ось-89, 2008. – 352 с.
2. Закон України «Про зайнятість населення» : від 01.03.1991 р., № 803-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
3. Закон України «Про особисте селянське господарство» : від 15.05.2003 р., № 742-IV // ВВР України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.
4. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення» (реєстр. № 2173, від 05.03.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Вид-во ФІНН, 2009. – 728 с.
6. Морозов П. Е. Государственная политика занятости в РФ и США / П. Е. Морозов // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы : сборник статей. – М. : Проспект, 2000. – С. 93-107.

7. Медведев О. М. Правовое регулирование обеспечения занятости населения / О. М. Медведев. – М. : Изд-во МГТУ, 1992. – 96 с.

8. Климчук Ю. В. Система принципів міжнародного гуманітарного права: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Климчук Ю. В. ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2002. – 215 с.

9. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Фулей Т. І. ; Київськ. нац. ун-т. – К., 2003. – 253 с.

10. Гусов К. Н. Трудовое право России : учебник / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. – 3-е изд., перераб. и доп. учеб. – М. : Юристъ, 2001. – 496 с.

11. Уржинский К. П. Трудоустройство граждан в СССР / К. П. Уржинский. – М. : Юрид. лит., 1967. – 144 с.

12. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною Організацією Праці: В 2-х т. – Т. I, Т. II. – Женева : Міжнар. бюро праці, 1999. – 1560 с.

*Гаврилов Е. В. Державна політика в сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Е. В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gevora.pdf>*

Виконане поглиблене вивчення основних варіантів набору засобів проведення політики зайнятості; встановлені фактори, що так чи інакше впливають на окремі характеристики державної політики в досліджуваній сфері.

\*\*\*

*Гаврилов Е.В. Государственная политика в сфере обеспечения занятости: отдельные правовые аспекты*

Выполнено углубленное изучение основных вариантов набора средств проведения политики занятости; установлены факторы, которые так или иначе влияют на отдельные характеристики государственной политики в исследуемой сфере.

\*\*\*

*Gavrilov E.V. State Policy in Sphere of Maintenance of Employment: Separate Legal Aspects*

Profound studying of the basic variants of a set of policy tools of employment is executed; factors which anyhow influence separate characteristics of a state policy in investigated sphere are established.