

УДК 349.2

*І. В. Мартинюк,  
Здобувач Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля*

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ГРОМАДЯН З НИЗЬКОЮ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ**

В статті проаналізовано проблемні моменти регулювання стимулювання працевлаштування вразливих груп населення, розглянута ефективність застосування різних форм сприяння зайнятості таких громадян, підкреслено зв'язок проблем у регулюванні з загальним соціально – економічним розвитком держави.

**Ключові слова:** проблеми, регулювання, стимулювання, працевлаштування, зайнятість, конкурентоспроможність, квотування.

Питання регулювання стимулювання працевлаштування громадян, що є недостатньо конкурентоспроможними на ринку праці є важливою складовою політики зайнятості України, соціального захисту громадян, що потребують державної підтримки в галузі трудових відносин. Перші нормативні документи з цього питання почалися напрацьовуватися після розпаду СРСР, свого піку законотворча робота досягла влітку 2012 року, коли був прийнятий новий закон про зайнятість населення.

Поверхнево питань проблем правового регулювання стимулювання працевлаштування громадян з низькою конкурентоспроможністю досліджували у своїх працях такі вчені: В. С. Андреев, О. А. Грішнова, Я. В. Ільніцький, Р. З. Лівшиць, О. В. Шапка та ін. Незважаючи на ряд позитивних зрушень щодо сприяння отримання робочого місця особами з низькою конкурентоспроможністю, існує значна кількість проблем та спірних ситуацій, що заважають дієвості системи заходів стимулювання працевлаштування.

Тому, метою статті є аналіз існуючих форм сприяння зайнятості на предмет наявності неузгодженостей та протиріч у застосуванні, інших проблемних моментів, що заважають ефективній реалізації громадянами свого права на працю. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: здійснити аналіз чинного законодавства, яке регулює стимулювання працевлаштування громадян з низькою конкурентоспроможністю; з'ясувати основні його проблеми.

Додатково актуальність поставленого питання підтверджується і недостатнім його розкриттям в науковій літературі. Більшість наукових досліджень понять «конкурентоспроможності» та «стимулювання» проведено з акцентом на економічній складовій. Щодо форм стимулювання зайнятості, проблем при їх застосуванні, то вони побічно згадуються в контексті вивчення особливостей правового статусу окремих категорій громадян, в основному

молоді та інвалідів. Натомість комплексне дослідження проблем правового регулювання громадян з низькою конкурентоспроможністю відсутнє, що й зумовлює потребу даного дослідження.

Однією з форм сприяння зайнятості є підтримка підприємницької ініціативи та створення умов для само зайнятості населення. Але даний напрям в першу чергу залежить не стільки від нормативного регулювання, скільки від загального стану економічного розвитку країни, а також від ряду факторів, які знаходяться поза межами трудових відносин – рівень економічної свободи, корупція, легкість започаткування та ведення бізнесу тощо. На жаль, в даному аспекті ми не перебуваємо серед лідерів. Згідно індексу економічної свободи (Index of economic Freedom 2013), складеного Heritage Foundation спільно з Wall Street Journal [1], в якому окрім нормативної бази конкретної країни також враховуються обсяги корупції, витрати уряду, свобода оподаткування, Україна посідає 161 місце з 177 країн; державу віднесено до групи «пригнічених» (repressed) економік світу. Частково через таке становище абсолютна більшість безробітних ведуть себе пасивно, не виявляють бажання започаткувати власну справу, воліють більше сподіватися на отримання допомоги по безробіттю. Відповідно підтримка підприємницької ініціативи як захід зайнятості для ефективної її реалізації повинна обов'язково кореспондуватися з національною економічною, фіскальною та фінансовою політикою держави.

Також неоднозначним є застосування Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 р. N 1533-III [2] стосовно повернення плати за навчання безробітними, направленими на перепідготовку (підвищення кваліфікації). У разі припинення професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості без поважних причин або відмови працювати за одержаною професією (спеціальністю) із застрахованих осіб стягується сума витрат на професійну підготовку, перепідготовку або підвищення кваліфікації. Дане стягнення відбувається в судовому порядку, як правило закінчується на користь стягувача.

Наприклад постановою Харківського окружного адміністративного суду від 21.02.2013р. № 2а- 820/161/13-а [3] був вирішений спір за позовом Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття в особі робочого органу Харківського міського центру зайнятості до ОСОБА\_1 про стягнення вартості навчання. Позивач просив суд стягнути з громадянина ОСОБА\_1 на його користь витрати на професійне навчання у сумі 1041,75 грн. та витрати матеріальної допомоги, виплаченої в період професійного навчання у сумі 544,01 грн. Керуючись ст.ст.6, 7, 27, 36 Закону України N 1533-III від 02.03.2000р., суд дійшов висновку, що вимоги Позивача є обґрунтованими та такими, що підлягають задоволенню.

Звичайно, з однієї сторони така норма є суттєвим стимулом для безробітного з користю використати набуті знання та почати працювати за новою спеціальністю. З іншої сторони, праця є не обов'язком, а правом особи,

держава зобов'язана створювати умови для реалізації цього права (стаття 43 Конституції України [4]). Тому вважаємо, що подібна норма не в повній мірі відповідає основному закону нашої держави. До того ж враховуючи українські реалії, територіальні центри зайнятості відправляють осіб, що є недостатньо конкурентоспроможними на ринку праці, для навчання за низькооплачуваними спеціальностями, досить часто без ентузіазму з боку безробітних («аби виконати план по навчанню»), Відповідно будь-яку наступну роботу по даній спеціальності вважати для них підходящою, а так само стягувати вартість навчання у разі відмови працювати за новою професією, є неправильним. Також вже в ході навчання безробітний може розчаруватися в вибраному напрямі підготовки – проте в разі відмови від навчання знову ж таки повинен компенсувати його вартість.

Пов'язаним з вище розглянутим прикладом, що викликає ще більше проблем у застосуванні, є обов'язок молодого спеціаліста відпрацювати після закінчення навчання за направленням не менше 3 – річного терміну. Очевидно, що надання першого робочого місця має сприяти зайнятості молодих випускників вищих навчальних закладів, набуття ними важливого професійного досвіду, необхідного для подальшої успішної роботи за спеціальністю. Стимулює відпрацювати 3 роки за направлення і судова практика, згідно якої задовольняються позовні заяви про стягнення вартості навчання у разі відмови відпрацювати встановлений строк. Проте в значній мір це не вирішує проблему, а тільки дещо відстрочує її настання. Значна частина молоді після відпрацювання 3 – річного терміну все рівно звільняється, при вдалому розвитку ситуації – знаходить роботу за покликанням, при невдалому – поповнює ряди безробітних.

Також не сприяє дієвості механізму забезпечення молоді першим робочим місцем дискримінаційні моменти (неоднакове застосування закону) у зобов'язанні відпрацювати 3 роки залежно від конкретного виду начального закладу, закінченого молодим спеціалістом. Держава своє право на результати трудової діяльності особи, що навчалася за рахунок державного бюджету (як зворотну сторону права на безкоштовну освіту) реалізує вибірково – переважно стосовно випускників медичних, педагогічних, правоохоронних закладів. Стосовно всіх інших поширена практика надання навчальному закладу фіктивних довідок про працевлаштування в державному секторі економіки, при цьому «виграють» обидві сторони: заклад освіти може претендувати на аналогічний рівень державного замовлення на наступний рік, а випускник звільняється від обов'язку відпрацювання.

Тому крім неефективного використання бюджетних коштів, можна також вести мову про відсутність механізму (невиконання гарантії) надання молодим працівникам (випускникам більшості навчальних закладів) першого робочого місця. Звідси такий захід стимулювання зайнятості молодих спеціалістів як укладення договору про обов'язкове відпрацювання після закінчення навчального закладу не менше 3 років на даний час є неефективний, до того ж супроводжується систематичними порушеннями при його реалізації.

В значній мірі проблеми, які зумовлюють слабкість державної гарантії надання першого робочого місця, пов'язані з низькими зарплатами в державному секторі (і відповідно небажання молоді працювати за таку винагороду), а також нераціональним плануванням державного замовлення. Сьогодні в країні існує дисбаланс між пропозицією та попитом на робочу силу. 40 % випускників вузів працевлаштовуються не за отриманою спеціальністю [5]. Затверджені обсяги державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2013 році [6] частково враховують такий стан справ (зокрема зменшується набір на «престижні» спеціальності), але все рівно бракує систематичності, аналітичному підході до формування державного замовлення з врахуванням потреб ринку праці на 10 – 15 років наперед.

Стосовно розширення можливостей для підвищення конкурентоспроможності громадян віком старше 45 років, хочемо підкреслити що низький рівень їх конкурентоспроможності пов'язаний не стільки з невідповідністю освіти потребам ринку праці, скільки з віком. Тому ідея ваучерів є цікавою, але сумніваємося що нею будуть активно користуватися (і головне працювати за новою спеціалізацією) безробітні. Як правило люди старші за 45 років дотримуються консервативних поглядів, не надто вітають зміни, в тому числі професійної діяльності. Після закінчення навчального закладу в них не буде практичного досвіду по спеціальності (на відміну від досвіду за попередньою професією), тому говорити що їх конкурентоспроможність суттєво зросте не доводиться. Вважаємо, що законодавець, розробляючи відповідні положення використання ваучерів на навчання, усвідомлював складнощі у працевлаштуванні за новою професією – у зв'язку з цим відсутня відповідальність для особи старшого віку за відмову працювати за новим фахом чи залишення навчання без поважних причин. Нагадуємо для порівняння наявність відповідних норм (зобов'язання відшкодувати вартість навчання) для молодих спеціалістів, що навчалися за державних замовленням, а також осіб, направлених на перепідготовку (підвищення кваліфікації) центром зайнятості.

Ідея стажування як кроку адаптації студента до реалій вільного ринку праці є корисною, сприятиме зростанню конкурентоспроможності молодих працівників в майбутньому. Проте проблемним виглядає застосування на практиці положення частини 3 статті 29 Закону України «Про зайнятість» від 05 липня 2012 року - виплати стажисту заробітної плати згідно з установленими системами оплати праці за нормами, розцінками, ставками (окладами) з урахуванням коефіцієнтів, доплат і надбавок [7]. Норма закону передбачає обов'язкову вимогу – виконання професійних робіт згідно наданих завдань. Що вважати професійними роботами не визначено, хоча логічно припустити що виконання всіх робіт в рамках стажування за спеціальністю є професійними роботами (адже який тоді сенс у стажуванні, якщо, наприклад, стажист з дипломом програміста буде варити каву чи копіювати документи).

У зв'язку з цим не виключена можливість такого негативного явища як використання стажистів в якості «безкоштовної робочої сили». Формально наданими роботодавцем завданнями професійні роботи не будуть передбачені, але практично стажисти будуть виконувати роботи за професією. При цьому єдиною для них винагородою в такому випадку буде можливість отримання запису в трудову книжку про проходження стажування, та перспектива стати штатним працівником після закінчення вищого навчального закладу; про жодне матеріальне стимулювання мова не йтиметься.

Якщо аналізувати проблемні моменти субсидіювання роботодавця, зокрема компенсацію фактичних витрат у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за відповідну особу за місяць, за який він сплачений, викликає застереження обов'язковість посередництва державної служби зайнятості. Так, роботодавець має право на таку пільгу виключно в тому випадку, якщо громадяни, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці, повинні мати офіційний статус безробітного та направлятися на роботу територіальними підрозділами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції.

Специфіка трудового ринку України полягає в тому, що значна частина населення (особливо молоді), працюють (шукають роботу) не за місцем своєї реєстрації. Відповідно претендуючи на зайняття вакантного місця вони не виглядають в очах потенційного роботодавця більш конкурентоспроможними, адже влаштовуються самостійно, власник підприємства не може очікувати пільг в оподаткуванні. Для того, щоб отримати направлення, їм потрібно стати та облік в центрі зайнятості за місцем реєстрації та отримати направлення до конкретного роботодавця. При цьому щоб міський (районний) центр зайнятості видав відповідне направлення, потрібний відповідний запит від роботодавця на вакансії. Враховуючи що підприємства подають такі запити за місцем їх державної реєстрації в Фонді соціального страхування, можливість отримання направлення практично відсутня. Тому говорячи про такий захід стимулювання зайнятості осіб з низькою конкурентоспроможністю як субсидіювання роботодавця, доцільно звертати увагу, що він діє фактично тільки у тому разі, якщо реєстрація претендента на посаду та самої компанії знаходяться в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. В інших випадках особа працевлаштовується на загальних підставах, без можливості для роботодавця отримати часткову компенсацію сплачених податків (зборів).

Акцентуючи увагу на ефективності дії норми про встановлення квоти на працевлаштування інвалідів (4%), можна констатувати, що її наслідком є перебування в штаті підприємства значної кількості осіб з обмеженими можливостями. Але, на жаль, перебування особи в штаті товариства не завжди співвідноситься з його логічним наслідком – виконанням трудових обов'язків. Подекуди роботодавці задля уникнення штрафних санкцій досягають домовленості з інвалідом про його «формальне» працевлаштування на

мінімальну зарплату. За такої ситуації працівник отримує певні кошти без обов'язку ходити на роботу, власник підприємства – економію коштів (адже номінальному працівнику платиться мінімальна зарплата, тоді як штраф за невиконання 4% квоти обраховується залежно від середньої зарплати на підприємстві). Подібна практика не тільки знижує ефективність такого заходу стимулювання зайнятості окремих осіб як встановлення обов'язкового нормативу робочих місць, а й спотворює загальну картину зайнятості інвалідів, заважає їх соціально-трудова реабілітації, формує звичку жити не трудовими доходами, а за рахунок державної допомоги чи незаслуженої (невідпрацьованої) зарплати, зводить нанівець спроби подальшого стимулювати їх працевлаштування.

Щодо виконання загальної 5% квоти зайнятості осіб, які потребують сприяння з боку держави у працевлаштуванні, то проблемним виглядає правильне застосування норми про відповідальність роботодавців у разі порушення цієї норми. Законодавець підставою відповідальності визначає кожен необґрунтовану відмову у працевлаштуванні таких осіб у межах відповідної квоти. Але поняття «обґрунтованості» є оціночною категорією, відповідно можливі зловживання під час його трактування та прийняття рішення стосовно накладення штрафу на роботодавця.

Суттєвою проблемою регулювання заходів стимулювання працевлаштування окремих груп населення є фінансування значної її частини за рахунок державного бюджету (професійна орієнтація та професійне навчання, організація громадських робіт, залучення молодих спеціалістів до роботи сільські місцевості, виплата одноразово допомоги по безробіттю для започаткування бізнесу). Враховуючи реалії фінансових витрат держави, постійної зміни пріоритетів спрямування коштів, не гарантованості виділення фінансових ресурсів Державним казначейством (навіть якщо вони були закладені до Державного бюджету на відповідний рік), говорити про стабільне фінансування, а отже і здійснення заходів стимулювання зайнятості не доводиться. Єдиним заходом, на який не впливають ці чинники, є притягнення до відповідальності роботодавців за порушення вимог законодавства щодо працевлаштування вразливих груп населення (в першу чергу штраф за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів). Проте навіть в цьому випадку доцільніше говорити не про прагнення держави надати робоче місце людям з обмеженими можливостями, скільки наповнити бюджет в умовах його постійного дефіциту.

Суттєвою проблемою регулювання заходів стимулювання зайнятості громадян, що є недостатньо конкурентоспроможними на ринку праці, є залежність таких заходів від ряду чинників, безпосередньо не пов'язаних з трудовими відносинами, в першу чергу корупцією та зловживанням службовим становищем. Сприяє цьому і недосконалість законодавства. Так, Порядком використання суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, що

надійшли до державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 31 січня 2007 року №70, [8] визначено напрями використання суми санкцій та пені. До зазначених напрямів в тому числі належить надання фінансової допомоги на поворотній та безповоротній основі: роботодавцям - для створення спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів; підприємствам, установам громадських організацій інвалідів для технічного переоснащення виробництва з метою створення додаткових робочих місць для працевлаштування інвалідів. Саме можливість впливу на розподіл коштів, особливо видання безповоротної допомоги, низький контроль за цим процесом і зумовлює зловживання службовим становищем недобросовісними посадовцями [9].

Згідно аналітичних матеріалів стосовно реабілітації та зайнятості інвалідів, підготовлених в 2012 році відділом реабілітаційних послуг Департаменту соціальної захисту інвалідів [10] кількість роботодавців, що сплатили суми санкцій за невиконання нормативу працевлаштування інвалідів наприклад в Автономній республіці Крим становить 248 підприємств, у Вінницькій області – 119, у Волинській – 73, у Івано-Франківській – 65, у Тернопільській – 111, у Херсонській – 166, у Чернівецькій – 66, у Львівській – 104, в Донецькій – 278. В той же час сума наданої безповоротної фінансової допомоги по регіонах становить (тис. грн.): 10509,20 (Автономна республіка Крим), 4135,00 (Чернівецька область), 6063,30 (Львівська область), 663,00 (Донецька область), 0,00 (Вінницька, Волинська, Івано-Франківська, Тернопільська, Херсонська області). Як бачимо, присутній істотний дисбаланс між кількістю роботодавців, що сплатили штрафні санкції в конкретному регіоні України та кількістю наданої фінансової допомоги роботодавцям на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Звичайно, можна говорити про відсутність прямої залежності між величиною сплачених штрафів в конкретній адміністративно – територіальній одиниці та сумою безповоротної допомоги (хоча це як мінімум логічно – якщо роботодавець платить санкції, значить не виконує норматив працевлаштування інвалідів, відповідно саме в такій області і потрібно фінансувати заходи по створенню нових робочих місць), різний рівень економічного потенціалу та заробітних плат в регіонах (і відповідно різний рівень штрафів). Проте навряд чи виробничий потенціал Чернівецької області потужніший за Донецьку (4135 тис. грн. допомоги при 66 роботодавцям, які сплатили штраф порівняно з 663 тис. грн. та 278 роботодавцями); або потенціал Автономної республіки Крим (10509,20 тис. грн. безповоротної допомоги при 248 роботодавцях) сильніший за сумарний потенціал Вінницької, Волинської, Івано-Франківської, Тернопільської, Херсонської областей (жодної копійки наданої допомоги при сплаті 534 роботодавцями санкцій за невиконання нормативу працевлаштування інвалідів). Присутність подібних диспропорцій містить ознаки непрозорого використання коштів, спрямованих на стимулювання зайнятості інвалідів (в тому числі шляхом створення

роботодавцями нових робочих місць), допускає можливість зловживання посадовими особами своїми посадовими обов'язками.

Все це підтверджує наявність ряду принципових проблем у правовому регулюванні та практичній реалізації заходів стимулювання зайнятості осіб з низькою конкурентоспроможністю, потребу подальших досліджень по даному питанню. Враховуючи новизну значної частини цих заходів, з часом можна буде більш повно та об'єктивно проаналізувати складнощі такої реалізації, підтвердити наявність чи констатувати вирішення наведених проблемних моментів.

### **Література:**

1. 2013 Index of economic Freedom [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/ranking>
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000р. N 1533-III. -[Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 21.02.2013р. № 2а- 820/161/13-а. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
4. Конституція України від 28.06.1996р. - [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.rada.gov.ua>
5. Шашенко О. Закон «Про зайнятість населення» — новації для роботодавця. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kadrovik.ua/content/zakon-pro-zainyat-st-naselennya-novats-dlya-robotodavtsya>
6. Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2013 році: Постанова Кабінету міністрів України від 20 травня 2013 р. N 362. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
7. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 N 5067-VI [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
8. Про реалізацію статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»: Постанова Кабінету міністрів України від 31.01.2007р. №70 - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
9. Генпрокуратура завершила розслідування справи про 574 тис. грн.. хабарів экс-глави Служби занятости. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/66729>
10. Реабілітація та зайнятість інвалідів: Аналітичні матеріали за 2012 рік. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>



**Мартынюк И. В. Проблемы правового регулирования стимулирования трудоустройства граждан с низкой конкурентоспособностью**

В статье проанализированы проблемные моменты регулирования стимулирования трудоустройства социальных групп населения, нуждающихся особого внимания со стороны государства, рассмотрена эффективность применения различных форм содействия занятости таких лиц, подчеркнута связь проблем в регулировании с общим социально-экономическим развитием страны.

**Ключевые слова:** проблемы, регулирование, стимулирование, трудоустройство, занятость, конкурентоспособность, квотирование.

**Martynyuk I. V. Problems of legal regulation to stimulate employment of citizens with low competitiveness**

The article analyzed the problem points of regulation to stimulate employment social groups in need of special attention from the state, considered the effectiveness of various forms of promoting employment of such persons, underscored the linkage problems in the regulation with the general socio-economic development of the country.

**Keywords:** problems, management, promotion, employment, occupation, competitiveness, quotas.