

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

УДК: 349.2

*Білик О. А.,
аспірант кафедри трудового права та
права соціального забезпечення КНУ
імені Тараса Шевченка*

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЧАСТКОВОГО БЕЗРОБІТТЯ

У статті наведено авторське визначення системи принципів правового регулювання часткового безробіття. Розкрито види таких принципів правового регулювання часткового безробіття і охарактеризовано сутність кожного з них.

Ключові слова: система; принцип; правове регулювання; часткове безробіття.

В статті приведено авторське визначення системи принципів правового регулювання часткової безробітності. Розкрито види таких принципів правового регулювання часткової безробітності і охарактеризовано сутність кожного з них.

Ключевые слова: система; принцип; правовое регулирование; частичная безработица.

Постановка проблеми. Часткове безробіття характеризується тим, що певна частина людей, що працюють меншу кількість годин, ніж передбачено нормативними актами або які знаходяться у вимушеній відпустці без збереження заробітної плати, займаються трудовою діяльністю поза рамками офіційного їх обліку як повністю зайнятих. Таке явище набуло таких масштабів поширення, що у липні 2012 року стало офіційно визнаватися на рівні законодавчих актів. Так, в Законі України «Про зайнятість населення» в п. 24 ст. 1 часткове безробіття визначається як вимушене тимчасове скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв'язку із

зупиненням (скороченням) виробництва продукції з причин економічного, технологічного і структурного характеру без припинення трудових відносин [1]. В подальшому прийняття Порядку надання допомоги по частковому безробіттю [2] все ж не вирішило проблему зниження рівня частково безробітних осіб. Причина такої невтішної ситуації криється насамперед у відсутності чітко визначених принципів здійснення правового регулювання часткового безробіття на загальнодержавному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стосовно правового регулювання безробіття, свого часу були предметом дослі-

джень В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Д. М. Бахраха, М. І. Іншина, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, В. І. Прокопенка, О. І. Процевського, О. М. Ярошенка та інших вчених. Зазначені науковці здійснили значний внесок в наукову доктрину трудового права щодо напрацювання основних теоретичних положень з дослідження вищевказаної проблематики.

Постановка завдання. Незважаючи на певну скептичність юристів-практиків, пропозиція визначення чіткого переліку принципів правового регулювання часткового безробіття, на наш погляд, є цілком виправданою, оскільки саме це поняття є вихідним, базовою категорією, що в подальшому значною мірою формує сутність інших понять, таких як завдання, функції та повноваження відповідних уповноважених органів державної влади у сфері боротьби з частковим безробіттям. Більше того в практичній діяльності саме чітко визначені і законодавчо закріплені принципи правового регулювання часткового безробіття слугують певним орієнтиром для чіткого розподілу повноважень різних органів, що діють у визначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з цим з метою загального підвищення ефективності діяльності з боротьби з масовими проявами часткового безробіття видається необхідним встановлення сутності та уточнення загальної характеристики системи принципів правового регулювання часткового безробіття, визначення їх місця ролі у державній політиці зайнятості населення, оскільки від відповідності принципам та основним ідеям діяльності державних органів зайнятості як головних

суб'єктів боротьби з масовими проявами часткового безробіття напряму залежить результативність та продуктивність системи зайнятості в цілому. Вирішенням цих завдань і обумовлюється актуальність нашого дослідження, яка крім іншого полягає у нагальній необхідності вироблення дієвої державної політики зайнятості, де пріоритетне значення повинно надаватися питанню здійснення ефективної боротьби з масовими проявами часткового безробіття.

Метою дослідження є розкриття сутності та аналіз такого поняття як «система принципів правового регулювання часткового безробіття», встановлення чітких критеріїв класифікації принципів правового регулювання часткового безробіття.

Система принципів правового регулювання часткового безробіття – це чітко структуровані та взаємопов'язані найбільш загальні, основоположні, імперативні правила, стандарти та вимоги, які ставляться до діяльності спеціально уповноважених державних органів у сфері забезпечення зайнятості населення з приводу здійснення такими органами державно-владного впливу на відносини зайнятості населення, що виникають під час вимушеного тимчасового скорочення встановленої законом тривалості робочого часу найманих на підставі трудових договорів (контрактів) працівників, що супроводжується втратою значної частини нормативно передбаченого заробітку у зв'язку з тимчасовим та невідворотним припиненням виробництва без переривання трудових відносин через причини екологічного, технологічного, структурного чи аналогічного характеру.

Найоптимальнішим варіантом класифікації принципів правового регулювання часткового безробіття слід вважати таку:

1) **загальні або конституційні принципи** правового регулювання протидії безробіттю та сприяння зайнятості населення, тобто ті, які закріплені в Основному Законі держави та опосередковано стосуються діяльності всіх без винятку органів державної влади (принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини; свобода праці та заборона примусової праці; рівність прав і можливостей та заборона дискримінації у сфері праці; принцип гідної винагороди за працю, заборона усіх форм дискримінації у сфері праці; право на соціальний захист у випадку безробіття);

2) **галузеві принципи правового регулювання зайнятості населення**, тобто ті, які визначають загальні засади діяльності державної політики у сфері зайнятості (пріоритетності забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості в процесі реалізації активної соціально-економічної політики держави; відповідальності держави за формування та реалізацію політики у сфері зайнятості населення; забезпечення рівних можливостей населення у реалізації конституційного права на працю; сприяння ефективному використанню трудового потенціалу та забезпечення соціального захисту населення від безробіття);

3) **принципи, які характеризують виключно специфіку правового регулювання часткового безробіття**:

– принцип загальності захисту від часткового безробіття;

– принцип універсальності та адресності допомоги по частковому безробіттю;

– принцип активної політики у сфері часткового безробіття;

– принцип високої професійної мобільності трудових ресурсів;

– принцип високої територіальної мобільності трудових ресурсів;

– принцип оптимального поєднання централізованого та децентралізованого, законодавчого та договірної регулювання відносин щодо соціального захисту населення від часткового безробіття.

Основоположним принципом правового регулювання часткового безробіття слід вважати **принцип загальності захисту від часткового безробіття**. Він впливає зі змісту ст. 46 Конституції України [3], яка гарантує кожному право на соціальний захист від безробіття. Наведене положення слід трактувати широко і його дію слід поширювати і на випадки виникнення часткового безробіття, оскільки часткове безробіття, як і безробіття загалом, настає з незалежних від особи обставин, а тому повинно бути врегульовано за допомогою державно-владних способів та методів.

Це право може бути реалізоване будь-якою особою (як громадянином, так і особою без громадянства) незалежно від його ставлення до зайнятості. Статус особи на ринку праці як частково безробітної є визначальним фактором для реалізації цього права, та зумовлює способи такого захисту.

Законодавчо закріпленим способом захисту від часткового безробіття є виплата грошової допомоги по частковому безробіттю.

Саме тому другим за порядком є **принцип універсальності та адресності допомоги по частковому безробіттю**. Варто зауважити, що вказаний принцип є одним з базових принципів регулювання грошових допомог взагалі, а тому за своїм характером є міжгалузевим. Вказаний принцип відображає специфіку виплати всіх видів державних допомог, в тому числі і у зв'язку з частковим безробіттям.

Універсальність передбачає виникнення права на допомогу із моменту настання зупинення (скорочення) виробництва, що в свою чергу є причиною вимушеного переходу працівників на неповний робочий день та втрати значної частини заробітку. З цього приводу слід зауважити, що сам факт настання ризику зупинення (скорочення) виробництва не є достатньо для звернення особи до відповідних органів за допомогою. Універсальність в такому контексті означає беззаперечну та безперешкодну можливість звернення в першу чергу роботодавця за допомогою до відповідних державних структур та відповідно її негайну виплату всім без винятку працівникам, які опинилися в стані часткового безробіття. Тобто, принципу універсальності притаманна так звана матеріальна складова, коли для його реалізації необхідна наявність цілком реальних причин та факторів.

Адресність допомоги по безробіттю зумовлює необхідність врахування окрім головної обставини – зупинення (скорочення) виробництва, деяких інших додаткових обставин. Такі додаткові обставини визначені в п. 1.4 та 1.5 Порядку надання допомоги по частковому безробіттю [2]. Ними, зокрема, є:

– відсутність заборгованості з виплати заробітної плати, що виникла до зупинення (скорочення) виробництва;

– відсутність непогашеної заборгованості щодо сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття;

– відсутність несплачених фінансових санкцій за недодержання норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та (або) Закону України «Про зайнятість населення»;

– наявність страхового стажу у працівника не менше шести місяців протягом 12 місяців, які передували місяцю, в якому почалося скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу;

– сплата єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в розмірі, не меншому, ніж мінімальний розмір страхового внеску;

– скорочення тривалості робочого часу на 50 і більше відсотків на місяць.

Урахування всіх вищеописаних обставин у їх сукупності є необхідною умовою та змістовною характеристикою принципу адресності, оскільки вони фактично слугують так званими «фільтрами» для відсіву тих осіб, які не є частково безробітними, а такими, які обрали собі добровільно (за договором) неповну форму зайнятості.

Особливість природи принципу адресності допомоги по безробіттю зумовлює недостатня (неповна) матеріальна незабезпеченість особи. За цією обставиною допомога по

безробіттю є чітко адресною допомогою, яка надається територіальними органами Державної служби зайнятості у районах, містах, районах у містах підприємству для виплати застрахованим особам (працівникам) у разі втрати ними частини заробітної плати внаслідок вимушеного скорочення передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції без припинення трудових відносин.

Нормативне закріплення і головне реалізації принципів універсальності та адресності допомоги по безробіттю є тими ефективними важелями впливу держави на процеси регулювання та стабілізування зокрема негативних явищ, які виникають на ринку праці в сучасних умовах розвитку економічної системи держави.

Наступним принципом правового регулювання часткового безробіття ми визначили **принцип активної державної політики у сфері часткового безробіття**.

Проблема часткового безробіття, або іншими словами формальної зайнятості, – одна з найважливіших соціально-економічних проблем перехідної економіки. На сьогоднішній день державна політика у сфері правового регулювання часткового безробіття, як і в сфері зайнятості загалом, характеризується ознакою пасивності, яка полягає насамперед у здійсненні сукупності заходів, які спрямовані на пом'якшення негативних наслідків часткового безробіття і полягає у виплаті допомоги по частковому безробіттю.

Заміна пасивного спрямування правового регулювання часткового безробіття на активну політику, в

першу чергу, позитивно вплине на проблему формальної зайнятості населення. За своєю суттю вона є сукупністю правових, організаційних і економічних заходів, проведених державою з метою зниження рівня часткового безробіття.

Така політика структурно складається із заходів, пов'язаних з запобіганням простою підприємств та відповідно наступним звільненням працівників, збереженням робочих місць, навчанням, перепідготовкою й підвищенням кваліфікації осіб, що шукають роботу, активним пошуком і підбором робочих місць; створенням нових робочих місць; організацією нових робочих місць через систему суспільних робіт. Головною метою активної політики у сфері правового регулювання часткового безробіття є сприяння якнайшвидшому поверненню працівників до роботи в умовах повного робочого дня та повної оплати праці.

Активна політика головним чином не спрямована на підтримку існування тих, хто втратив можливість працювати законодавчо визначену тривалість робочого часу. Головним завданням активної політики у сфері правового регулювання часткового безробіття є заохочення активності кожного працівника, який вимушений працювати з значною втратою заробітку, спрямовану на пошук іншого робочого місця з повною зайнятістю, що у свою чергу скорочує його залежність від політики підтримки доходів за рахунок допомоги по частковому безробіттю, що в кінцевому рахунку позитивно впливає на зменшення витрат державного бюджету, збільшення продуктивності праці, а отже сприяє структурній перебудові економі-

ки. Проведення активної державної політики зайнятості населення здійснюється шляхом розробки й реалізації окремих положень в рамках державних програм зайнятості.

Зростаючі масштаби часткового безробіття свідчать про недосконалість законодавчої та правової бази у трудовій сфері, забезпечувати яку покликана держава. Саме на вдосконалення правової бази, де ключову роль відіграє державна політика у сфері правового регулювання часткового безробіття, повинні бути спрямовані всі інструменти правового впливу держави.

Принцип високої професійної мобільності трудових ресурсів. Частково про цей принцип вже було сказано в межах аналізу принципу активної політики правового регулювання часткового безробіття. Так, одним із чинників підвищення ефективності та ціни праці, прискорення прогресивних структурних зрушень у сфері зайнятості та формування активного і конкурентоспроможного працівника є реформування системи професійної освіти всіх рівнів, розвитку системи неперервної професійної освіти, системи професійної підготовки та перепідготовки кадрів з урахуванням визначення державних пріоритетів розвитку економіки, що передбачає: розвиток внутрішньо-виробничого навчання працівників організаціями, а також розвиток професійної мобільності на основі підвищення кваліфікації, безперервного навчання і перенавчання, що дозволить працівникам підвищити свою конкурентоспроможність на ринку праці, реалізувати свій трудовий потенціал в секторах економіки, які найбільш динамічно розвиваються, у відповідності з попитом.

Тільки активність та висока професійна мобільність працівників, які стали об'єктами часткового безробіття, зможе подолати негативні наслідки вимушеної праці неповний робочий час.

Принцип високої територіальної мобільності трудових ресурсів.

Головною особливістю українського ринку праці є те, що, як і в радянські часи, в країні як і раніше існує у великих масштабах часткове безробіття. Прагнення до підвищення власної конкурентоспроможності на внутрішньому ринку праці, досить часто виникає у людей, охоплених частковим безробіттям, тобто формально зайнятих у виробництві, але які у зв'язку з кризовим станом підприємства можуть стати реальними безробітними в будь-який момент.

Більшість людей, охоплених частковим безробіттям, не звільняються з підприємств в надії на стабілізацію ситуації і відродження виробництва, все ж висловлюють готовність до пошуку суміжній, другої роботи, яка допомогла б пережити важкі кризові часи. У випадку, коли сумісництво оформляється на тимчасових умовах, працівник перебуває на периферії робочої сили підприємства. В умовах успішної співпраці з новою організацією, коли робоче місце відповідає професійно-кваліфікаційним характеристикам працівника і не вимагає його перепідготовки, суміжна діяльність може трансформуватися в основну.

Принцип високої територіальної мобільності трудових ресурсів включає в себе громіздку програму реформування системи державної соціальної підтримки частково безробітних осіб з метою стимулювання

їх до активного пошуку роботи, використовуючи нові інформаційні можливості, а також забезпечення доступності інформаційних ресурсів у сфері зайнятості населення. Важливим змістовним елементом принципу високої територіальної мобільності трудових ресурсів є створення механізму інформування населення про можливості працевлаштування в різних регіонах України, насамперед у рамках великих інвестиційних проєктів, пріоритетних національних проєктів, державних цільових програм. Досліджуваний принцип також включає в себе забезпечення формування механізмів здійснення заходів з розвитку трудових ресурсів органами державної влади, а також здійснення комплексу заходів щодо сприяння внутрішньої трудової міграції, включаючи вдосконалення системи надання державної підтримки громадянам та членам їх сімей, які переселяються для роботи в іншу місцевість, включаючи субсидування витрат на переїзд і облаштування.

Принцип оптимального поєднання централізованого та децентралізованого, законодавчого та договірного регулювання відносин щодо соціального захисту населення від часткового безробіття.

Відмінності регіонів України, насамперед за рівнем соціально-

економічного розвитку, зумовлюють ситуацію на регіональних ринках праці, які характеризуються певною специфікою регіонального часткового безробіття. Все це вимагає прийняття на рівні областей, муніципальних утворень спеціальних заходів щодо розробки та реалізації заходів, спрямованих на захист населення від часткового безробіття. Крім зазначених суб'єктів у рамках координації дій усіх учасників ринку праці, спрямованих на захист від часткового безробіття, розробляти особливі механізми захисту працівників від часткового безробіття можуть і сторони соціального партнерства в нормативних договорах (колективних договорах, угодах) зі збереженням рівня гарантій у сфері зайнятості, встановлених державою в централізованому порядку. Закріплення в законодавстві про зайнятість таких повноважень за учасниками ринку праці дозволяє виділити ще один принцип, на якому базується правове регулювання відносин щодо захисту від часткового безробіття – принцип оптимального поєднання централізованого та децентралізованого, законодавчого та договірного регулювання відносин щодо соціального захисту населення від часткового безробіття із забезпеченням державних гарантій прав і свобод працівників у сфері зайнятості.

Список використаних джерел

1. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.
2. Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю: Наказ Міністерства соціальної політики України від 07.03.2013 № 103. *Офіційний вісник України* від 07.06.2013 – 2013 р. № 40. стор. 480. Ст. 1448.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.

O. Bilyk,
*post-graduate student of the department
of Labor Law and Law of social security
of Taras Shevchenko National University*

THE SYSTEM OF LEGAL PRINCIPLES BY REGULATION OF PARTICULATE UNEMPLOYMENT

Legally secured way of protecting against partial unemployment is the payment of cash assistance for partial unemployment. The principle of universality is inherent in the so-called material component, when for its realization it is necessary to have completely real causes and factors. The addressing of unemployment benefits determines the need to take into account, besides the main circumstance – stopping (reduction) of production, some other additional circumstances.

The problem of partial unemployment, or in other words, formal employment, is one of the most important socio-economic problems of the transition economy. The replacement of the passive direction of the legal regulation of partial unemployment into active politics, in the first place, will have a positive effect on the problem of formal employment of the population. In essence, it is a set of legal, organizational and economic measures undertaken by the state to reduce the level of partial unemployment.

Differences in the regions of Ukraine, primarily in terms of socio-economic development, determine the situation on regional labor markets, which are characterized by a specificity of regional partial unemployment. All this requires the adoption at the level of oblasts, municipalities of special measures for the development and implementation of measures aimed at protecting the population from partial unemployment. In addition to the indicated entities, in the coordination of actions of all the labor market participants aimed at protecting against partial unemployment, to develop special mechanisms for the protection of workers from partial unemployment, social partners can also be involved in normative agreements (collective agreements, agreements) with the preservation of the level of guarantees in the field of employment, established by the state in a centralized manner. The consolidation in the legislation on the employment of such powers by the labor market participants allows one to distinguish one more principle, which is based on the legal regulation of relations with regard to protection against partial unemployment – the principle of optimal combination of centralized and decentralized, legislative and contractual regulation of relations with regard to social protection of the population from partial unemployment and security state guarantees of the rights and freedoms of employees in the field of employment.

Key words: *system; principle; legal regulation; partial unemployment.*

Надійшла до редакції 18.09.2017