



Антоніна Чернобай,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри нагляду за додержанням
і застосуванням законів
Національної академії
прокуратури України



Інна Мороз,

кандидат педагогічних наук, доцент,
викладач Національної академії
прокуратури України

УДК 349.2

***Актуальні питання реалізації права
громадян на працю та працевлаштування
в контексті Закону України
«Про зайнятість населення»***

Одна з найскладніших соціально-економічних проблем в умовах ринкової трансформації економіки України – формування національного ринку праці, що, на жаль, супроводжується зростанням рівня і тривалості безробіття, розвитком вимушеної неповної та неформальної зайнятості, нелегальної трудової міграції тощо.

Пріоритетом державної політики за цим напрямом має стати концентрація зусиль державних органів, соціальних партнерів та інших суб'єктів ринку праці на охоплення офіційною зайнятістю всіх працездатних громадян, особливо безробітних, створення нових робочих місць і підвищення конкурентоспроможності робочої сили.

Прийнятий Верховною Радою України 5 липня 2012 р. Закон України «Про зайнятість населення» (далі – Закон) [1] має вирішити питання стабільного функціонування вітчизняного ринку праці, а саме: детінізації зайнятості; стабілізації ринку праці; ліквідації дисбалансу між попитом і пропозицією робочої сили за всіма групами професій; зменшення рівня безробіття серед молоді; розроблення механізмів співпраці та взаємодії між територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, та приватними кадровими агентствами [2].

Проте як свідчить аналіз окремих статей Закону, в ньому міститься низка положень, що не дають можливості повною мірою вирішити наявні проблеми працевлаштування безробітних. А це, своєю чергою, призводить до небезпеки марнотратства державних коштів на реалізацію політики зайнятості, ускладнює життєвий рівень окремих груп і категорій учасників трудових відносин.

Так, у Законі України «Про зайнятість населення» [1] не враховано окремих положень Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 р. [3], зокрема щодо соціального захисту працівників, які виконують роботу на дому, запобігання та протидії легалізації неформальної зайнятості та тіньової заробітної плати, мінімізації негативних наслідків зовнішньої трудової міграції тощо.

Необхідно зауважити про недостатньо виважений підхід законодавця при визначенні термінів, вжитих у Законі. Адже це унеможливило правильне застосування його норм і не забезпечує гарантії держави щодо права громадян на соціальний захист від безробіття.

Наприклад, у п. 1 ст. 1 Закону [1] наведено визначення безробіття як соціально-економічного явища, за якого

частина осіб не має змоги реалізувати своє право на працю та отримання заробітної плати (винагороди) як джерела існування. На нашу думку, «отримання заробітної плати (винагороди)» визначено неправильно, оскільки у Законі України «Про оплату праці» [4] заробітна плата і є тією винагородою, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Доцільним і зрозумілим було би замінити словосполучення «отримання заробітної плати (винагороди)» словами «оплата праці», що узгоджувалось би з положеннями Закону України «Про оплату праці» [4], в яких визначено економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників.

У п. 2 зазначеної вище статті Закону України «Про зайнятість населення» [1], на наш погляд, законодавець безпідставно, всупереч ст. 188 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [5] визначив вік безробітної особи від 15 до 70 років. Адже відповідно до ст. 188 КЗпП України на роботу заборонено приймати осіб молодше шістнадцяти років, і лише у виняткових ситуаціях за певних умов 14–15-річним підліткам дозволено працювати. Тобто, особа в такому віці не може бути безробітною, оскільки вона лише за певних обставин допускається до роботи і не вважається такою, що через відсутність роботи не має заробітку.

Зважаючи на викладене, доцільно звернути увагу на невідповідність чинному трудовому законодавству положень п. 3 ст. 43 Закону [1], в якому закріплено статус безробітного за особою, молодшою 16-річного віку, яка працювала та була звільнена у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, зокрема припиненням або перепрофілюванням підприємств, установ та організацій, скороченням чисельності (штату) працівників.

Відповідно до ст. 198 КЗпП України [5] за вказаних вище підстав

звільнення неповнолітніх є можливим лише у виняткових випадках і не допускається без працевлаштування. Звільнення без працевлаштування повинно розглядатись як звільнення без законної підстави. Незаконність такого звільнення передбачає поновлення на роботі, що вже виключає правові підстави надання особі молодше 16 років статусу безробітного.

Також згідно з п. 2 ст. 43 Закону [1] статус безробітного надається зазначеним у ч. 1 цієї статті особам за їхньою особистою заявою в разі відсутності підходящої роботи з першого дня реєстрації в територіальних органах центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, незалежно від зареєстрованого місця проживання чи місця перебування. У такому випадку здійснити реєстрацію неповнолітнього за вказаних умов можливо лише за заявою від одного з батьків чи особи, яка його заміняє. Однак в Законі цього не передбачено.

На нашу думку, законодавцем помилково визначено також вікову категорію в понятті «безробітний» до 70 років, що суперечить поняттю «особа працездатного віку». У п. 13 ст. 1 Закону [1] вказаний термін вжито у значенні «особа працездатного віку» як особи віком від 16 років, які не досягли встановленого у ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку [6].

Тобто жінки, які досягли 60 років, а чоловіки – державні службовці – 62 років і мають право на пенсію, є не працездатними. Звідси не зрозуміло, за яких мотивів законодавець у понятті «безробітний» встановив віковий ценз для жінок – після 60 і до 70, для чоловіків – державних службовців – після 62 і до 70, оскільки останні можливо вже будуть не здатні та не готові приступити до роботи. За таких обставин зазначені вище особи не зможуть

навіть претендувати на статус безробітного, тому що згідно з абзацом 1 п. 1 ст. 43 Закону [1] його надано безробітній особі суто працездатного віку.

З метою недопущення будь-яких суперечностей під час реалізації норм Закону правильним було би внести зміни до п. 2 ст. 1 Закону [1] і перед словом «особа» вжити «працездатна», а далі за текстом: «віком від 16 до досягнення встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [6] пенсійного віку. Має сенс об'єднання п. 13 і п. 16 ст. 1 Закону [1], оскільки, по суті, вони є однаковими поняттями за змістом і визначенням та не потребують кожне окремого визначення.

Не можна погодитись і з визначенням поняття «зайнятість», що роз'яснюється серед іншого і як «діяльність осіб, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу, ... у тому числі безоплатно». Словосполучення «з метою одержання доходу» в контексті п. 7 ст. 1 Закону [1] не узгоджується зі словосполученням «у тому числі безоплатно». За такого визначення неможливо зрозуміти, чому особа, яка працює безоплатно, вважається зайнятою, якщо вона не реалізує свого права на одержання заробітної плати (тобто є безробітною згідно з п. 2 ст. 1 Закону).

У неузгодженості законів перебуває і поняття «молодий працівник», якого законодавець у п. 10 Закону [1] визначив як громадянина України віком до 35 років, випускника професійно-технічного або вищого навчального закладу, який у шестимісячний строк після закінчення навчання працевлаштувався самостійно або за направленням навчального закладу чи територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, та продовжує працювати протягом трьох років за кваліфікацією,

яку він набув під час навчання, зокрема незалежно від місця першого працевлаштування.

Так, згідно зі змістом цього визначення молодий працівник – це особа від народження і до 35 років, тоді як відповідно до чинного трудового законодавства (ст. 188 КЗпП України) працівником, у тому числі й молодим, вважається громадянин, який досяг 16-річчя, у виняткових випадках – 15-річчя [5]. У ст. 1 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» поняття «молодь, молоді громадяни» визначено як громадяни України віком від 14 до 35 років [7].

Крім того, відповідно до ст. 197 КЗпП України [5] працездатною молоддю є громадяни України від 15 до 28 років. Отже, визначаючи віковий ценз молодого працівника у Законі України «Про зайнятість населення» [1], законодавець не узгодив його із чинними законодавчими актами, до того ж не врахував норми КЗпП України щодо визначеного поняття «молодий спеціаліст» і співвідношення його з поняттям «молодий працівник».

Передбачаючи у ст. 14 Закону [1] категорії громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, законодавець відніс до такої категорії (п. 4) молодь, яка закінчила або припинила навчання в загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, звільнилася зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби (протягом шести місяців після закінчення або припинення навчання чи служби) і яка вперше приймається на роботу. Водночас у понятійному матеріалі не наведено тлумачення терміна «молодь» (ст. 1 Закону) [1].

Суперечить трудовому законодавству визначення поняття «молодий працівник» і в частині його освіти, строку працевлаштування і терміну роботи за кваліфікацією, відсутності

гарантій щодо першого робочого місяця. Згідно з п. 10 ст. 1 Закону [1] молодим працівником вважається лише особа, яка є випускником професійно-технічного або вищого навчального закладу і в шестимісячний строк після закінчення навчання працевлаштувалася самостійно або за направленням навчального закладу чи територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, та продовжує працювати протягом трьох років за кваліфікацією, яку набула під час навчання.

Проте, відповідно до норм трудового законодавства, на працездатну молодь повністю поширюється положення ст. 197 КЗпП України [5]: вказаній категорії молоді надається перше робоче місце на строк не менше двох років після закінчення або припинення навчання в загальноосвітніх, професійних навчально-виховних і вищих навчальних закладах, завершення професійної підготовки і перепідготовки, а також після звільнення зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби.

Про перше робоче місце йдеться і в ст. 1 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» – це місце роботи молодих громадян після закінчення будь-якого навчального закладу або припинення навчання в ньому, завершення професійної підготовки і перепідготовки, а також після звільнення зі строкової військової служби або альтернативної (невійськової) служби [7].

Але в розумінні змісту п. 10 Закону [1] громадяни, які закінчили або припинили навчання в загальноосвітніх навчальних закладах, завершили професійну підготовку і перепідготовку, а також після звільнення зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби і не встигли працевлаштуватися впродовж шести

місяців, не підпадають під категорію «молодий працівник». Окрім того, вони обмежені терміном роботи (до трьох років) і лише за кваліфікацією, яку набули під час навчання. У зазначеному вище пункті взагалі не зазначено про перше робоче місце. А в тексті Закону про нього йдеться лише у п. 4 ст. 24 в контексті сприяння держави в забезпеченні молоді першим робочим місцем [1].

Зважаючи на викладене, доцільно було би до п. 10 Закону [1] внести зміни і викласти його в такій редакції: «молодий працівник» – громадянин України віком від 15 до 35 років, який закінчив або припинив навчання в середніх загальноосвітніх, професійно-технічних або вищих навчальних закладах, завершив професійну підготовку і перепідготовку, а також після звільнення зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби у шестимісячний строк після закінчення навчання працевлаштувався самостійно або за направленням навчального закладу чи територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, продовжує працювати на одному й тому ж підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності протягом трьох років».

У ст. 1 Закону [1] варто навести визначення терміна «перше робоче місце для молоді», аби узгодити його з положеннями КЗпП України і ст. 7 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [7]. У цьому зв'язку необхідно внести зміни і до змісту ст. 197 КЗпП України та її назви [5].

Що ж до позитивних моментів, то необхідно відмітити визначення на законодавчому рівні питання проходження стажування студентами вищих та учнями професійно-технічних навчальних закладів, які здобули професію (кваліфікацію) за освітньо-кваліфікаційним рівнем «кваліфіко-

ваний робітник», «молодший спеціаліст», «бакалавр», «спеціаліст» і продовжують навчатися на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні, мають право проходити стажування за професією (спеціальністю), за якою здобувається освіта, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, на умовах, визначених договором про стажування у вільний від навчання час (ст. 29 Закону) [1].

Водночас законодавець не вирішив питання щодо визначення Порядку проведення такого стажування, а лише обмежився Порядком укладання договору [8]. Між тим, ця важлива для вказаної категорії можливість набутти досвід із виконання професійних завдань і вдосконалення професійних знань, умінь і навичок має бути законодавчо забезпечена та узгоджена з іншими законами і нормативно-правовими актами.

Наприклад, для того, щоб внести запис про проходження стажування до трудової книжки стажиста (якщо така наявна), відповідно до п. 1 ст. 29 Закону [1] насамперед потрібно внести зміни до ст. 48 КЗпП України [5], в якій прописати вчинення запису про проходження стажування. На нашу думку, це дуже принципово, оскільки трудова книжка є основним документом про трудову діяльність, що ведеться на працівника, який працює на підприємстві, в установі, організації та підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Зважаючи на викладене, пропонуємо узгодити положення ст. 29 Закону [1] щодо проходження стажування учнями професійно-технічних навчальних закладів із Порядком надання робочих місць для проходження учнями, слухачами професійно-технічних навчальних закладів виробничого навчання та виробничої практики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 1999 р.

зі змінами, внесеними в 2010 р. [9], та наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України» від 8 квітня 1993 р. № 93 [10].

У вказаних Порядку та Положенні детально прописано організаційно-правові та педагогічні заходи, спрямовані на забезпечення робочими місцями учнів, слухачів професійно-технічних навчальних закладів для проходження ними виробничого навчання та виробничої практики, а для студентів – безперервність і послідовність проведення практики за одержання потрібного достатнього обсягу практичних знань і вмінь відповідно до різних освітніх і кваліфікаційних рівнів.

По суті, поняття «стажування» (відповідно до Закону України «Про

вищу освіту» [11] – це набуття особою досвіду виконання завдань та обов'язків певної спеціальності) і «практика» (згідно з Положенням про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України – організована за спеціальним навчальним планом робота студентів чи інших учнів на виробництві з метою закріплення їхніх теоретичних знань і розширення досвіду в царині будь-якої спеціальності) є тотожними і заміна одного поняття іншим без законодавчої узгодженості не має жодного сенсу.

Зрозуміло, що викладені у статті пропозиції стосовно вдосконалення чинного Закону України «Про зайнятість населення» є дискусійними, а тому запрошуємо науковців і практичних працівників до обговорення окреслено-го питання на сторінках цього видання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про зайнятість населення*: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
2. *Пояснювальна записка до Закону України «Про зайнятість населення»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=43513
3. *Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-%D0%BF>
4. *Про оплату*: Закон України (в редакції від 9 грудня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
5. *Кодекс законів про працю України* (в редакції від 12 червня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page5>
6. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування*: Закон України (в редакції від 1 липня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
7. *Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні*: Закон України (в редакції від 1 січня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>
8. *Порядок укладення договору про стажування студентів вищих та учнів професійно-технічних навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях*: постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2013 р. № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20-2013-%D0%BF>
9. *Порядок надання робочих місць для проходження учнями, слухачами професійно-технічних навчальних закладів виробничого навчання та виробничої практики*: постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 1999 р. (зі змінами, внесеними в 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992-99-%D0%BF>

10. *Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України: наказ Міністерства освіти і науки України від 8 квітня 1993 р. № 93* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0035-93>.

11. *Про вищу освіту: Закон України (в редакції від 5 грудня 2012 р.)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>

Чернобай А. М., Мороз І. В. Актуальні питання реалізації права громадян на працю та працевлаштування в контексті Закону України «Про зайнятість населення»

Досліджено актуальні питання реалізації права громадян на працю та працевлаштування в контексті Закону України «Про зайнятість населення». Наведено приклади неузгодженості окремих положень Закону із чинними законодавчими актами, що регулюють трудові правовідносини, зокрема у сфері працевлаштування молоді. Викладено низку пропозицій щодо вдосконалення цього Закону.

Ключові слова: безробіття; безробітна особа; працездатність; територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції; молодий працівник; молодь; перше робоче місце.

Чернобай А. Н., Мороз И. В. Актуальные вопросы реализации права граждан на труд и трудоустройство в контексте Закона Украины «О занятости населения»

Исследованы актуальные вопросы реализации права граждан на труд и трудоустройство в контексте Закона Украины «О занятости населения». Приведены примеры несоответствия некоторых положений Закона ныне действующим нормативно-правовым актам, которые регулируют трудовые правоотношения, в том числе и в сфере трудоустройства молодежи. Внесен ряд предложений по усовершенствованию данного Закона.

Ключевые слова: безработица; безработный; трудоспособность; территориальный орган центрального органа исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере занятости населения и трудовой миграции; молодой работник; молодежь; первое рабочее место.

Chernobay A., Moroz I. Current issues of realization of the right to work and employment in the light of the Law of Ukraine «On employment of population»

The article investigates current issues of ensuring the right to work and employment in the light of the Law of Ukraine «On employment of population».

It gives examples of inconsistency of certain provisions of the Law to the applicable legislation governing the labour law relations, including the area of youth employment. It proposes a number of suggestions for improving this Law.

Key words: unemployment; unemployed; efficiency; local authority of central organ of executive power, implements the state policy in the field of employment and labor migration; youth workers; youth; first job.