

ускладнює застосування даного інституту в галузевих науках. Тому найбільш актуальним завданням є створення такої концепції.

*Надійшла до редколегії 25. 10. 99*

**С. Сільченко**, здобувач НЮА України

### **Трудовий договір при виконанні громадських оплачуваних робіт**

Проблеми безробіття, зайнятості, працевлаштування зараз для України є дуже гострими і важливими. В країні зберігається тенденція до зростання як офіційного, так і незареєстрованого безробіття. За даними Держкомстату, станом на 1 грудня 1998 р. рівень безробіття в Україні досяг 3,5 % працездатного населення (приблизно 1,4 млн чоловік). На початок 1999 р. на обліку в органах служби зайнятості перебувало 1039,3 тис. громадян. В той же час потреба в робочій силі становила 34,6 тис. осіб.

Наведене свідчить про загострення ситуації на ринку праці. Спад виробництва, реструктуризація економіки поряд зі зростанням безробіття призводять до високого рівня маргіналізації ринку робочої сили. І хоча ця проблема є актуальною для багатьох країн світу<sup>1</sup>, в Україні вона може викликати тяжкі економічні, соціальні та демографічні наслідки.

<sup>1</sup> Див.: *Киселев И. Я.* Трудовой договор при капитализме: проблема найма и увольнения. М., 1989. С. 10.

Тому розвиток громадських оплачуваних робіт як одного із засобів забезпечення зайнятості населення має особливе значення.

Основні напрямки соціальної політики на 1997–2000 роки, затверджені Указом Президента України від 18 жовтня 1997 р., серед пріоритетних заходів, спрямованих на подолання негативних явищ у сфері зайнятості, передбачають розширення масштабів громадських робіт, організацію їх проведення та фінансування з урахуванням якісного складу безробітних і соціально-економічних проблем регіонів.

Відповідно до п. 1 Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1998 р., оплачувані громадські роботи (далі — громадські роботи) — це загальнодоступні види тимчасової трудової діяльності, що не потребують спеціальної кваліфікації та виконуються на договірній основі. Ці роботи повинні мати суспільно корисну спрямованість і сприяти соціальному розвитку регіону.

Громадські роботи були започатковані відповідно до ст. 23 Закону України “Про зайнятість населення”, Положення про організацію оплачуваних громадських робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 1991 р., Указу Президента України від 19 червня 1993 р. “Про Національну програму громадських робіт” та постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1993 р. “Про затвердження Національної програми громадських робіт”. Але на загальнодержавному рівні конкретні обсяги цих робіт не були визначені в планах соціально-економічного розвитку України на 1994–1997 роки. Громадські роботи організовувалися на регіональному рівні відповідно до програми зайнятості населення.

Зараз громадські роботи організовують місцеві державні адміністрації за участю державної служби зайнятості населення, передусім для осіб, зареєстрованих як безробітні, на підприємствах комунальної власності і за договором — на інших підприємствах. Фінансування таких робіт провадиться за рахунок коштів місцевих бюджетів, коштів державного фонду сприяння зайнятості (в частині організації таких робіт для безробітних) та коштів підприємств, для яких виконуються громадські роботи.

За рахунок державного фонду зайнятості можуть фінансуватись витрати на придбання інвентарю та спецодягу, на транспортні засоби для перевезення громадян та оплати проїзду у разі виконання робіт в іншій місцевості, а також оплачуватись витрати на проживання працівників у гуртожитках (у разі потреби).

Щороку чисельність зайнятих зазначеними видами трудової діяльності збільшується. У 1997 р. порівняно з 1995 р. вона зросла на 75,2 %. Традиційно такі роботи виконувались у сільському, лісовому господарстві, будівництві, житлово-комунальних і торговельних підприємствах, сфері соціальних послуг, екологічної

діяльності тощо<sup>1</sup>. Чисельність незайнятих громадян, яких було направлено на громадські роботи, перевищила у 1998 р. показник 1997 р. в 1,8 рази і становила 94,3 тис. осіб, або 4,5 % тих, які перебували на обліку впродовж 1998 р. (за 1997 р. відповідно 51,1 тис. осіб, або 3,5 %)². Найбільший показник залучення до громадських робіт у 1998 р. у Вінницькій області — 11,7 % зареєстрованих безробітних, а в Дніпропетровській, Донецькій, Івано-Франківській, Львівській областях та в м. Севастополі — менше 2 %³. Середня тривалість громадських робіт становила в Україні в 1997 р. 15,5 дня (у 1994 р. — 22 дні)⁴.

<sup>1</sup> Див.: *Кузнецова Р., Стеба В.* Стан і пріоритетні напрямки розвитку оплачуваних громадських робіт // *Праця і зарплата.* 1998. № 10. С. 30.

<sup>2</sup> Див.: *Праця і зарплата.* 1999. № 4. С. 10.

<sup>3</sup> Див.: Там само. № 8. С. 9.

<sup>4</sup> Див.: *Кузнецова Р., Стеба В.* Вказ. праця. С. 30.

Оплачувані громадські роботи організуються з метою надання тимчасової роботи громадянам:

а) які втратили роботу і заробіток, у першу чергу безробітним, а також молоді у період до призову на військову службу, випускникам загальноосвітніх шкіл до направлення їх центром зайнятості на професійну підготовку, учнівській та студентській молоді у вільний від навчання час;

б) які проходять навчання за направленням державної служби зайнятості у вільний від навчання час;

в) зайнятим трудовою діяльністю — які виявили бажання працювати у вільний від основної роботи час;

г) передпенсійного віку, пенсіонерам, інвалідам — п. 2 Положення про порядок організації та проведення громадських оплачуваних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1998 р. (далі — Положення). Для осіб, вказаних у пп. “а”, “б” п. 2 Положення участь у громадських роботах не є сумісництвом. Ці роботи є підходящою роботою для осіб, які вперше шукають роботу і не мають професії (спеціальності). Положення забороняє використовувати під громадські роботи вакантні робочі місця, але дозволяє використовувати на договірній основі тимчасову роботу на підприємствах, в установах, організаціях на строк до двох місяців.

На нашу думку, це Положення слід узгодити з Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 вересня 1974 р. “Про умови праці тимчасових робітників та службовців”, який є чинним в Україні. Пункт 1 Указу визначає, що для заміни тимчасово відсутніх працівників, за якими зберігається їх місце роботи (посада), дозволяється приймати тимчасових працівників на строк до чотирьох місяців. Це певною мірою розширить можливості застосування громадських робіт.

Для проведення громадських робіт місцеві державні адміністрації, виконкоми місцевих рад створюють на підприємствах, підвідомчих цим органам, за рахунок коштів місцевого бюджету спеціальні додаткові робочі місця, в тому числі з гнучкими формами зайнятості, визначають порядок створення таких місць на інших підприємствах незалежно від форм власності та господарювання.

Рішення про організацію громадських робіт на комунальних підприємствах із зазначенням їх обсягів приймають місцеві органи виконавчої влади, а на інших підприємствах — їх власники або уповноважені ними органи. Після цього центри зайнятості укладають договори про організацію робіт з цими підприємствами. На підставі укладених договорів органи державної служби зайнятості направляють громадян, які бажають брати участь у громадських роботах, на відповідні підприємства. З такими особами підприємства відповідно до п. 14 Положення і Додатку № 4 до нього укладають строкові трудові договори.

Ці договори за своїм характером не є однорідними, хоча і укладаються на підставі типового.

*По-перше*, залежно від угоди сторін при наймі на громадські роботи трудовий договір може бути укладений:

на визначений строк (п. 2 ст. 23 КЗпП України) — у тому разі, коли сторони обумовили час початку і час закінчення роботи, наприклад, з 1 по 15 липня 1999 р. такий договір може укладатися і при виконанні певної, визначеної роботи, якщо в договорі та наказі про прийняття на роботу вказано точний календарний строк. Це можливо тоді, коли робота є досить тривалою, а працівник приймається лише для виконання якогось певного її обсягу;

на час виконання певної роботи (п. 3 ст. 23 КЗпП України) — у тому разі, коли точний календарний строк громадської роботи перед її початком не відомий і залежить від характеру та умов її виконання, інших чинників. Працівники приймаються, як правило, на весь час виконання цих робіт;

на виконання тимчасових робіт (п. 5 Положення, Указ від 24 вересня 1974 р.). Строк договору при цьому не може перевищувати двох, а у разі заміни тимчасово відсутнього працівника — чотирьох місяців.

При виконанні тимчасових робіт, на нашу думку, не може застосовуватися норма 14 Положення, яка встановлює можливість подовження строку дії трудового договору до вирішення питання про працевлаштування особи на підходящу роботу. Колізія між п. 11 Указу від 24 вересня 1974 р. та п. 14 Положення має вирішуватися на користь норми Указу, інакше всупереч волі роботодавця працівник одержує статус постійного з моменту укладення трудового договору на участь у громадських роботах, тобто буде остаточно працевлаштований.

*По-друге*, за бажанням працівника та роботодавця, враховуючи строковий характер громадських робіт, може укладатися трудовий контракт. Необхідність поширення контрактної форми прийняття для виконання громадських робіт викликана наступним:

у цьому разі трудові правовідносини завжди обмежені певним строком;

формулюючи умови змісту трудового контракту, працівникові можуть бути встановлені додаткові пільги та компенсації порівняно з чинним законодавством, наприклад, надання додатково до двох оплачуваних годин, призначених для пошуку підходящої роботи і відвідування центру зайнятості, встановлення додаткових доплат до заробітної плати тощо.

Отже, вважаємо, що контракт сприятиме соціальній захищеності працюючих на громадських роботах.

Для запровадження контракту потрібно, враховуючи рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 КЗпП України та п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 1994 р. “Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору”<sup>1</sup>, внести зміни до п. 2 ст. 23 Закону України “Про зайнятість населення”, доповнивши перше речення після слів “укладається строковий трудовий договір” словом “контракт”. Тим більше, що Конституційний Суд України у п. 5 зазначеного рішення визнає за доцільне в подальшому обмежити визначення сфери застосування контракту лише законами.

<sup>1</sup> Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 30. Ст. 1209.

Особливістю строкових трудових договорів про участь у громадських роботах є те, що вони не можуть відповідно до ст. 39<sup>1</sup> КЗпП України бути трансформовані у договори на невизначений строк. Строк дії цих договорів може лише подовжуватися за погодженням сторін до вирішення питання про працевлаштування особи на підходящу роботу. Якщо така робота з’явиться на тому ж підприємстві, де виконуються громадські роботи, строковий трудовий договір підлягає розірванню і працівник приймається за новим трудовим договором, хоча можливо перевести працівника на постійну роботу. При цьому у наказі про переведення слід зазначити, що працівник переводиться саме на постійну роботу. Якщо ж він влаштований на роботу на інше підприємство, трудовий договір на участь у громадських роботах припиняється за п. 2 ст. 36 КЗпП України.

Правове становище осіб, що беруть участь у громадських роботах, не має принципових відмінностей порівняно з постійними працівниками підприємства. Особливостями статусу цих працівників є:

1) встановлення скороченої тривалості робочого часу для осіб, що шукають підходящу роботу. Цей висновок можна зробити, аналізуючи ч. 2 п. 15 Положення. Відвідування центрів зайнятості та пошук підходящої роботи проводиться у рамках робочого дня центрів зайнятості та потенційних роботодавців. Тому фактично, якщо тривалість робочого тижня становить 40 годин, то для безробітних — 38;

2) з ініціативою розірвання трудового договору у разі невиконання його умов можуть виступати не тільки сторони трудових правовідносин, а також служба зайнятості (п. 18 Положення);

3) за відсутності коштів на виплату заробітної плати для безробітних, у яких закінчився строк виплати допомоги по безробіттю, оплата праці або доплата до мінімальної заробітної плати може здійснюватися за рахунок державного фонду сприяння зайнятості населення. Факт відсутності коштів підтверджується довідкою банку, що обслуговує підприємство;

4) допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю при виконанні тимчасової роботи на підприємстві виплачується не більше ніж за 75 календарних днів і лише за робочі дні, крім випадку, коли непрацездатність настала внаслідок професійного захворювання або трудового каліцтва (п. 22 Положення про порядок забезпечення допомогами по державному соціальному страхуванню, затвердженого постановою Президії ВЦРПС СРСР від 12 листопада 1984 р.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Див.: Социальное обеспечение в СССР: Сборник нормативных актов. М., 1986. С. 108–109.

*Надійшла до редколегії 09.08.99*

**Ю. Пономаренко**, аспірант НЮА України

### **Щодо тлумачення частини 1 статті 58 Конституції України**

Рішення Конституційного Суду України (КС) від 9 лютого 1999 р. у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів), незважаючи на значущість для правової системи України порушених в ньому проблем, залишилося майже непоміченим серед наукового юридичного загалу. Не рахуючи низки публіцистичних та інформаційних матеріалів у періодиці, науковому аналізу воно було піддане лише в одній статті.