

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ**

Зайнятість розкриває один із найважливіших аспектів соціально-економічного життя людини, пов'язаний із задоволенням її потреб у сфері праці. Водночас зайнятість населення країни забезпечує виробництво валового національного продукту, а отже, економічну основу життя суспільства. Разом із тим вона має і соціальний характер: відбиває потреби людей не лише в заробітках, а й у самореалізації через суспільно корисну діяльність [1, с. 71]. Проблема державного правового регулювання ринку зайнятості і безробіття є дуже актуальними як для України, так і для всіх інших країн. На їх вирішення спрямовано значний відсоток бюджету держави. За останніми статистичними даними частка повністю безробітних серед працездатно активного населення Болгарії, Угорщини, Румунії і Словаччини сягає 10-12 %, рівень безробіття в Японії становить 3%, Швейцарії – 4,5%, США – 1,6%, Великої Британії – 9,2%, Франції – 12,6% [2, с. 79].

Державна політика України у сфері зайнятості населення базується на таких принципах, як-то: а) забезпечення рівних можливостей усім громадянам незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, реалізація права на вільний вибір виду діяльності відповідно до здібностей і професійної підготовки з урахуванням особистих інтересів і суспільних потреб; б) сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створенню нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва; в) координація діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної й соціальної політики на основі державної та регіональних програм; г) співробітництво професійних спілок, асоціацій підприємців, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у взаємодії з органами державного управління в розробці, реалізації та контролі

за виконанням заходів щодо забезпечення зайнятості населення; д) міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості населення, з урахуванням праці громадян України за кордоном та іноземних громадян в Україні.

Але політику зайнятості, якою вона повинна бути, не можна зводити лише до матеріальної підготовки допомоги безробітним, що спостерігається сьогодні в Україні. Теоретичною базою для такого явища, напевно, є дещо звужене трактування простору ринку праці, що охоплює виключно безробітних та вакансії, а не всю сукупність відносин у сфері зайнятості.

У світовій науці права вже давно сформувалося і знайшло практичне застосування розуміння політики зайнятості як інструмента найповнішої реалізації та розвитку трудового потенціалу населення. Засоби, спрямовані на допомогу безробітним, складають органічну частину цього інструмента. Міжнародна практика економічного розвитку в одній низці зі скороченням безробіття ставить наступні цілі державної політики зайнятості: а) ширше застосування недовикористовуваної робочої сили; б) створення можливостей продуктивної й добре оплачуваної зайнятості; в) інвестиції до людського капіталу з метою збільшення індивідуальної продуктивності працівників, сполученої з адаптацією технологічних процесів до їх можливостей; г) стимулювання механізмів адаптації до вимог ринку (і в першу чергу сприяння розвитку виробничої та соціальної інфраструктури).

Законодавство про зайнятість поширюється й на постійно проживаючих в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства, якщо інше не передбачено законодавством країни.

Виконання державної політики зайнятості згідно з Конституцією покладено на вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який розробляє і втілює в життя конкретні програми регулювання цієї сфери відповідно до законів, які приймає Верховна Рада. З метою сприяння зайнятості населення, задоволення потреб громадян у праці Кабінетом Міністрів України і виконавчими комітетами місцевих рад народних депутатів розробляються річні й довгострокові державні та територіальні програми зайнятості.

Згідно зі ст. 43 Конституції кожен має право на працю, що

включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. При цьому держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки й перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і надзвичайний стан. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Більш конкретизоване вираження зазначених прав та обов'язків громадян а також державне регулювання трудових відносин знаходимо в Кодексі законів про працю України. Глава III-A, "Забезпечення зайнятості вивільнюваних працівників" має посилення на безпосереднє регулювання зайнятості відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" [3; 1991. – № 14. – Ст. 170; 1998. – № 11-12. – Ст. 14]. При цьому необхідно мати на увазі, що правове регулювання зазначеної сфери доповнюється Законами України "Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" [3; 1998. – № 23. – Ст. 121], "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" [3; 2000. – № 22. – Ст. 171] та значною низкою інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері страхування на випадок безробіття, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Закон України "Про зайнятість населення" визначає правові, економічні й організаційні основи цього інституту, захисту громадян від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в їх реалізації права на працю. Згідно із зазначеним Законом, зайнятість – це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих і

суспільних потреб, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі. До зайнятого населення належать проживаючі на території держави на законних підставах:

а) громадяни, працюючі за наймом 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;

б) громадяни, які самостійно забезпечують себе роботою, включаючи підприємців, осіб, зайнятих індивідуальною трудовою чи творчою діяльністю, члени кооперативів, фермери та члени їх сімей, які беруть участь у виробництві;

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, Національній гвардії України, Службі безпеки України, Прикордонних військах України, військах внутрішньої та конвойної охорони, Цивільної оборони України, органах внутрішніх справ, інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України, альтернативну (невійськову) службу, а також направлені на виконання оплачуваних громадських робіт;

е) які проходять професійну підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації з відривом від виробництва, навчаються в денних загальноосвітніх школах і вищих навчальних закладах, зайняті вихованням дітей, доглядом за хворими, інвалідами та громадянами похилого віку;

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

На відміну від зайнятого населення цей Закон визначає протилежну групу – безробітних, тобто громадян працездатного віку, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів, зареєстровані в державній службі зайнятості, шукають роботу, готові і здатні приступити до неї.

Крім цього слід підкреслити, що Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" визначає і таке поняття, як «часткове безробіття», тобто

вимушене тимчасове скорочення нормальної або встановленої законодавством України тривалості робочого часу, перерва в одержанні заробітку або скорочення його розміру через тимчасове припинення виробництва без припинення трудових відносин з причин економічного, технологічного чи структурного характеру.

Рішення про надання громадянам статусу безробітних приймається державною службою зайнятості за їх особистими заявами з восьмого дня після реєстрації в центрі зайнятості за місцем проживання як таких, які шукають роботу. Ця процедура визнається положенням “Про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних, виплати допомоги по безробіттю, а також умови надання матеріальної допомоги в період професійної підготовки та перепідготовки”, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1998 р. №578 [4].

Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” передбачає систему прав, обов’язків, гарантій, матеріальне забезпечення безробітних громадян, що опинилися в такому становищі з незалежних від них обставин, та надання їм соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України. Зазначений Фонд має стати правонаступником Державного фонду сприяння зайнятості населення. На сучасному етапі необхідно провести роботу щодо узгодження вищезазначених законодавчих актів.

Після визнання громадянина безробітним він має право на одержання матеріальної допомоги по безробіттю та безкоштовне сприяння в пошуку підходящої роботи. За сприянням у працевлаштуванні можуть звертатися всі незайняті громадяни, які бажають працювати, а також зайняті громадяни, які бажають змінити місце роботи, працевлаштуватися за сумісництвом чи у вільний від навчання час.

У разі неможливості надати підходящої роботи безробітному може бути запропоновано пройти професійну перепідготовку або підвищити свою кваліфікацію. Для усунення розбіжностей і попередження суперечностей у трактуванні поняття “підходяща роботи” законодавець дає чітке визначення у ст. 7 Закону України “Про зай-

нятість населення”: для громадян, які втратили роботу і заробіток, підходящою вважається робота, що відповідає освіті, професії (спеціальності), кваліфікації працівника і надається в тій же місцевості, де він проживає. Заробітна плата при цьому повинна відповідати рівню, який особа мала за попередньою роботою з урахуванням її середнього рівня, що склався у відповідній галузі за минулий місяць.

При пропонуванні підходящої роботи враховується трудовий стаж громадянина за спеціальністю, його попередня діяльність, вік, досвід, становище на ринку праці, тривалість періоду безробіття.

Для громадян, які вперше шукають роботу і не мають професії (спеціальності), підходящою вважається робота, що потребує попередньої професійної підготовки, або оплачувана робота (включаючи тимчасову), яка не потребує професійної підготовки, а для громадян, які бажають відновити трудову діяльність після перерви тривалістю понад шість місяців, – робота за спеціальністю, що потребує попередньої перепідготовки чи підвищення кваліфікації, а в разі неможливості її надання – інша оплачувана робота за спорідненою професією (спеціальністю).

Для громадян, які працювали не за професією (спеціальністю) понад шість місяців, підходящою вважається робота, яку вони виконували за останнім місцем роботи, а робота за основною професією (спеціальністю) може бути підходящою за умови попередньої перепідготовки чи підвищення кваліфікації з урахуванням потреб ринку праці в цій професії (спеціальності).

За неможливістю надання громадянину роботи за професією (спеціальністю) протягом шести місяців безробіття підходящою вважається робота, яка потребує зміни професії (спеціальності) з урахуванням здібностей, здоров'я громадянина і колишнього досвіду, доступних для нього видів навчання та потреб ринку праці в цій професії (спеціальності).

Велике значення для здійснення послідовної політики у сфері зайнятості має те, що держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування громадян працездатного віку та деяким категоріям населення, які потребують додаткового соціального

захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці, у тому числі: а) жінкам, які мають дітей віком до шести років; б) самотніми мамами, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дітей-інвалідів; в) молоді, яка закінчила або припинила навчання в середніх загальноосвітніх школах, професійно-технічних закладах освіти, звільнилася зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби і якій надається перше робоче місце, дітям (сиротам), які залишилися без піклування батьків, а також особам, яким виповнилося п'ятнадцять років і які за згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, можуть, як виняток, прийматися на роботу; г) особам передпенсійного віку (чоловікам по досягненні 58 років, жінкам - 53 років); д) особам, звільненим після відбуття покарання або примусового лікування.

Для працевлаштування зазначених категорій громадян місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад бронюють на підприємствах, в установах та організаціях, незалежно від форм власності і з чисельністю понад 20 чоловік до 5 % загальної кількості робочих місць за робітничими професіями, у тому числі з гнучкими формами зайнятості.

При скороченні чисельності або штату працівників підприємств, установ та організацій в розмірі, що перевищує встановлену квоту, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад зменшують або взагалі не встановлюють квоти для таких підприємств.

У випадку відмови у прийомі на роботу громадян із числа зазначених категорій у межах установленої броні посадовці – керівники підприємств, установ та організацій можуть притягатися до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Громадянам, зареєстрованим у службі зайнятості на загальних підставах, призначається допомога по безробіттю, матеріальна допомога в період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації, одноразова матеріальна допомога тощо.

Для осіб передпенсійного віку, в тому числі вивільнених із підприємств, установ чи організацій на підставі п. 1 ст. 40 КЗпП України, тривалість виплати допомоги по безробіттю становить до 720 календарних днів. При цьому зазначений вік (чоловікам – по

досягненні 58 років, жінкам – 53) визначається на момент надання громадянині статусу безробітного.

Громадяни, які не змогли своєчасно звернутися до відповідного органу для надання статусу безробітного з поважної причини, що підтверджується певним документом, повинні це зробити наступного дня після його одержання.

Допомога по безробіттю виплачується два рази на місяць, а за згодою безробітного – один раз в порядку, встановленому установами банків.

У разі хвороби безробітного допускається одержання допомоги по безробіттю іншими особами за дорученням, оформленим у встановленому порядку, або довідки за підписом головного і лікуючого фахівця, скріпленим печаткою.

Право на достроковий вихід на пенсію мають особи передпенсійного віку, яким на день вивільнення згідно з п. 1 ст. 40 КЗпП України до досягнення встановленого законодавством пенсійного віку залишилося не більше півтора року.

Якщо громадянин через відсутність підходящої роботи не виявив бажання отримати клопотання про достроковий вихід на пенсію, йому надається статус безробітного з призначенням допомоги по безробіттю відповідно до п. 1 ст. 26 Закону України "Про зайнятість населення". Клопотання про достроковий вихід на пенсію може бути видано громадянині за його бажанням і в разі відсутності підходящої роботи в період його перебування на обліку як безробітного.

Офіційний відсоток безробіття в Україні (6-7 %), де протягом 70 років панувала ідеологія повної зайнятості, звичайно сприймається болісно. Становище погіршується ще й у зв'язку з практичною невідпрацьованістю механізмів допомоги безробітним, а також тією убогістю коштів, які держава може надати на ці цілі. Але за міжнародними стандартами подібна норма безробіття не є катастрофічною. Крім того питання міститься не в самому його рівні, а в тому, які процеси й тенденції воно відбиває. За однаковим офіційним показником може приховуватися принципово різна ситуація у сфері зайнятості. Йдеться про середній проміжок часу, протягом якого людина не має оплачуваної роботи, а також про характерне для



України явище “довгострокової неоплачуваної відпустки”. Однак у будь-якому випадку політика мусить бути підпорядкована головній стратегічній меті – наданню кожному працездатному члену суспільства не роботи взагалі, а можливості якнайбільшою мірою розвинути й реалізувати власний потенціал, отримуючи при цьому гідну винагороду за свою працю. Політика допомоги безробітним є органічною частиною цієї стратегії, що й визначає її основні напрями. Особлива увага має приділятися: а) довгостроково безробітним, оскільки йдеться про можливу втрату накопиченого людського капіталу (головного складника національного багатства будь-якої країни); б) молоді, тому що набуття й ефективне використання свого людського потенціалу нею може бути не реалізовано; в) кваліфікованим фахівцям як найбільш дорогоцінній категорії працівників.

Що стосується України, то для неї реальну небезпеку становить руйнування структури робочих місць і деградація людського потенціалу в результаті скорочення зайнятості в галузях, що потребують високоякісної праці і збільшення зайнятості в торгівлі та в посередницькій діяльності переважно в приватному секторі. Характерним для нашої країни є збільшення довгострокового безробіття. На цих проблемах і повинна зосередиться державна політика зайнятості, яка на сьогодні, по суті, являє собою пасивні дії по виплаті мізерної допомоги по безробіттю. Як вбачається, можна ж запозичити окремі заходи та програми, що застосовуються в державах з розвинутою економікою. Більшість із них (окрім Швеції) переважну частину коштів, відпущених на програми зайнятості, витрачають на пасивну виплату допомоги по безробіттю. Разом з тим спостерігається тенденція й до посилення ролі активних заходів. Однак не всі з них можуть бути використані в нашій країні, а ті з них, що спрямовані на регулювання попиту на працю, вимагають величезних фінансових витрат, тому їх застосування в Україні можливе лише в районах з середнім рівнем безробіття. Йдеться, зокрема про виплату підприємствам, що надають роботу певним контингентам працівників або субсидії на обмежений проміжок часу, що покриває лише незначну частину їх заробітної плати. Зазвичай подібні заходи вживаються щодо найму довгостроково безробітних і молоді, результатом чого є поліпшення відповідності структури попиту і пропозиції праці, що

знижує дійсну чисельність безробітних.

Привабливими, але досить дорогими є прямі державні вкладення у створення нових робочих місць, безумовна перевага яких – їх адресний характер. За наявності хоча б мінімальних коштів такі програми найраціональніше використовувати на фінансування інфраструктурних проєктів (будівництво доріг, мостів), у тому числі й у сільській місцевості. Це не тільки збільшує кількість робочих місць, а й дає імпульс для розвитку господарської діяльності регіону, що, у свою чергу, може дати додаткові можливості зайнятості населення. Прямі державні вкладення у створення робочих місць корисно спрямувати також на цільові програми сприяння зайнятості осіб з обмеженою працездатністю.

На наш погляд, значно кращу перспективу у вітчизняних умовах можуть мати заходи, спрямовані на комплексне регулювання попиту і пропозиції праці. Центральне місце серед них посідає раціональне використання гнучких форм зайнятості. У Західній Європі в останні десятиріччя така форма зайнятості розвивається дуже швидко. З'явилися нові категорії працівників, які працюють у певній фірмі, але зайняті неповний робочий час або працюють тимчасово на різних роботодавців. Цей процес, однак, неоднозначний і незрідка проходить досить болісно для громадян. Тому необхідно проаналізувати наслідки гнучких форм зайнятості в Україні і відпрацювати адекватні заходи регулювання цієї сфери.

**Список літератури:** 1. Богиня Д.Л., Грішнова О.А. Основи економіки праці. - К.: Знання-Прес 2000.-314 с. 2. Борецька Н. Зарубіжний досвід удосконалення ринку праці та соціальний захист населення // Право України. – 2000. - № 10. - жовт.-С. 79-81. 3. Відомості в Верховної Ради України. 4. Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 635.

*Надійшла до редакції 20.01.20001 р.*