

Юридична Україна



ВЛАДА

СУСПІЛЬСТВО

ЗАКОНОДАВСТВО

ДИСКУСІЇ

НАУКА

ПРАКТИКА

СУДОЧИНСТВО

8/2009

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ» : ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ*

Ніна Гетьманцева,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного права
юридичного факультету Чернівецько-
го національного університету імені
Юрія Федьковича,

Ірина Козуб,

аспірантка кафедри цивільного права
юридичного факультету Чернівецько-
го національного університету імені
Юрія Федьковича

При переході до ринкової економіки важливою проблемою є гарантованість державою кожному громадянину права на працю. І, як вірно зазначає В. І. Прокопенко, Закон України «Про зайнятість населення» захищає, але не рятує від безробіття. Він тільки уводить нас у новий світ, в якому держава, гарантуючи працевлаштування, але не змігши його здійснити, призначає і виплачує вихідну допомогу**.

У сучасних умовах економічних труднощів проблема зайнятості і працевлаштування є досить актуальною. Складно впоратись із проблемами, які постають на шляху стабільності і впевненості у майбутньому, як роботодавцям, так і працівникам. Як наслідок — звільнення працівників та їхні дорікання, неможливість прогнати сім'ю та почувати себе повноцінною людиною.

В Україні вже давно прийнятий і діє Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р. № 803-XII. Можливо, через те, що він був прийнятий у знаменний та складний для України рік (1991), — він трішки неоднозначний і суперечливий. Однак такі проблеми потребують негайного усунення. Тим більше, що темпи зростання безробіття турбують і зачіпають кожного.

Проблеми зайнятості та працевлаштування приділяли свою увагу Т. Маркіна, В. Пастухов, О. Ярошенко та інші науковці. Однак у сучасних умовах ця проблема потребує переосмислення. Тому метою статті є з'ясування найбільш проблемних питань, які можуть виникати при застосуванні Закону України «Про зайнятість населення», та визначення шляхів їх вирішення.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» зайнятість — це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі. У такому визначенні міститься, на нашу думку, декілька недоліків.

По-перше, вказівка на те, що зайнятість — це діяльність громадян, вказує на приналежність особи до певного громадянства. Враховуючи те, що у законодавстві для означення осіб, що є громадянами іноземних держав, використовується термін «іноземці», то використання терміна «громадяни» у Законі України вказує нам на те, що говориться саме про громадян України. Тоді виходить, що іноземці, які проживають на законних підставах на території України, мають дозвіл на працевлаштування і працюють на підставі трудового контракту і дозволу на працевлаштування, є незайнятими. У зв'язку з цим виникає наступне запитання: а особи без громадянства можуть належати до зайнятих? Відповідь однозначна: чому б ні. Однак вказівка Закону України на приналежність до громадянства вказує на протилежне, а отже, вона є недоречною.

Проте варто зазначити, що відповідно до п. ж) ч. 3 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» до зайнятого населення належать і громадяни інших

* Рекомендовано до друку кафедрою цивільного права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

** Прокопенко В. І. Трудове право України : підруч. / В. І. Прокопенко. — 3-тє вид., перероб. і допов. — Х. : Консум, 2002. — С. 222.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ» : ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ*

Ніна Гетьманцева,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного права
юридичного факультету Чернівецько-
го національного університету імені
Юрія Федьковича,

Ірина Козуб,

аспірантка кафедри цивільного права
юридичного факультету Чернівецько-
го національного університету імені
Юрія Федьковича

При переході до ринкової економіки важливою проблемою є гарантованість державою кожному громадянину права на працю. І, як вірно зазначає В. І. Прокопенко, Закон України «Про зайнятість населення» захищає, але не рятує від безробіття. Він тільки уводить нас у новий світ, в якому держава, гарантуючи працевлаштування, але не змігши його здійснити, призначає і виплачує вихідну допомогу**.

У сучасних умовах економічних труднощів проблема зайнятості і працевлаштування є досить актуальною. Складно вгоратись із проблемами, які постають на шляху стабільності і впевненості у майбутньому, як роботодавцям, так і працівникам. Як наслідок — звільнення працівників та їхні дорікання, неможливість прогнати сім'ю та почувати себе повноцінною людиною.

В Україні вже давно прийнятий і діє Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р. № 803-ХІІ. Можливо, через те, що він був прийнятий у знаменний та складний для України рік (1991), — він трішки неоднозначний і суперечливий. Однак такі проблеми потребують негайного усунення. Тим більше, що темпи зростання безробіття турбують і зачіпають кожного.

Проблемі зайнятості та працевлаштування приділяли свою увагу Т. Маркіна, В. Пастухов, О. Ярошенко та інші науковці. Однак у сучасних умовах ця проблема потребує переосмислення. Тому метою статті є з'ясування найбільш проблемних питань, які можуть виникати при застосуванні Закону України «Про зайнятість населення», та визначення шляхів їх вирішення.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» зайнятість — це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі. У такому визначенні міститься, на нашу думку, декілька недоліків.

По-перше, вказівка на те, що зайнятість — це діяльність громадян, вказує на приналежність особи до певного громадянства. Враховуючи те, що у законодавстві для означення осіб, що є громадянами іноземних держав, використовується термін «іноземці», то використання терміна «громадяни» у Законі України вказує нам на те, що говориться саме про громадян України. Тоді виходить, що іноземці, які проживають на законних підставах на території України, мають дозвіл на працевлаштування і працюють на підставі трудового контракту і дозволу на працевлаштування, є незайнятими. У зв'язку з цим виникає наступне запитання: а особи без громадянства можуть належати до зайнятих? Відповідь однозначна: чому б ні. Однак вказівка Закону України на приналежність до громадянства вказує на протилежне, а отже, вона є недоречною.

Проте варто зазначити, що відповідно до п. ж) ч. 3 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» до зайнятого населення належать і громадяни інших

* Рекомендовано до друку кафедрою цивільного права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

** Прокопенко В. І. Трудове право України : підруч. / В. І. Прокопенко. — 3-тє вид., перероб. і допов. — Х. : Консум, 2002. — С. 222.

країн, які тимчасово перебувають в Україні і виконують функції, не пов'язані із забезпеченням діяльності посольств і місій. Отже, Закон фактично визнає зайнятими іноземців, які тимчасово працюють в Україні. Однак осіб без громадянства та іноземців, що постійно проживають в Україні, у цьому списку категорій громадян, що належать до зайнятого населення, немає.

Згідно зі ст. 6 вказаного Закону законодавство про зайнятість поширюється на постійно проживаючих в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства, якщо інше не передбачено законодавством України. Серед національного законодавства, принаймні, ми не знайшли вказівки на те, що особи без громадянства та іноземці, що постійно проживають на території України, не можуть визнаватися зайнятими. Отже, термін «громадяни», який вживається у визначенні зайнятості у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення», слід замінити на термін «особи». Таку заміну слід зробити і у ч. 3 ст. 1 досліджуваного Закону.

У когось може виникнути доречне запитання: чому саме ми наполягаємо на заміні терміна «громадянин» на термін «особа», а не «людина»? Тому що термін «особа» вказує нам на соціальну природу людини. У науці для означення людини, яка вступає у суспільні відносини, використовується саме термін «особа». Тим більше, що зайнятість — це діяльність, яка пов'язана із задоволенням особистих і суспільних потреб та, як правило, приносить дохід у грошовій або іншій формі, а така діяльність без вступу в суспільні відносини здійснюватись не може.

По-друге, використовуючи у визначенні зайнятості термін «дохід» у грошовій та іншій формі законодавець не дає нам роз'яснень, що слід розуміти під цим. Аналізуючи ч. 3 ст. 1 Закону можна дійти висновку, що такий дохід може виявлятися в отриманні грошей, натуральних цінностей, знань, духовного збагачення тощо. До проблеми визначення доходу в Законі України «Про зайнятість населення» ми будемо повертатися пізніше.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про зайнятість населення» безробітні-

ми визнаються працездатні громадяни працездатного віку, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів і зареєстровані у державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, готові та здатні приступити до підходящої роботи. Безробітними визнаються також інваліди, які не досягли пенсійного віку, не працюють та зареєстровані як такі, що шукають роботу. У зв'язку з таким визначенням безробітного, наданим законодавцем, виникає кілька запитань.

По-перше, працездатні громадяни працездатного віку — хто вони? Хіба до настання певного віку людина непрацездатна? Чи після настання відповідного віку людина втрачає працездатність? Це некоректні терміни, оскільки людина є працездатною майже завжди. Адже втратити працездатність, це означає втратити здатність до праці. А праця — це цілеспрямована діяльність людини, спрямована на створення матеріальних і духовних благ. Інша справа — здатність до роботи, визначена законодавцем. Причому законодавцем визначається вік, з яким пов'язується момент виникнення здатності до роботи. А вік, з настанням якого така здатність втрачається — ні (лише в окремих випадках законодавцем встановлюється граничний вік для зайняття певних посад, однак і це загалом не вказує на втрату здатності до роботи). Так, на роботу приймаються особи з 16 років, за дозволом одного з батьків чи особи, що їх замінює, дозволяється приймати на роботу осіб з 15 років, для залучення молоді до продуктивної праці з дозволу одного із батьків або особи, що їх замінює, дозволяється прийняття на роботу осіб з 14 років.

Крім того, ст. 2 Закону України «Про зайнятість населення» говорить про те, що не можуть бути визнані безробітними громадяни, які мають право на пенсію за віком, у тому числі на пільгових умовах, на пенсію за вислугою років або досягли встановленого законом пенсійного віку. Виходить, що саме такі юридичні факти призводять до визнання особи непрацездатною. Тоді слід було б констатувати, що ці особи зникають як такі, залишаючись біологічно людьми: адже навіть ні приготувати їжі, ні займатися творчіс-

тю, домашнім господарством така людина вже не може, не говорячи про те, що таку людину взагалі не слід приймати на роботу? Звичайно, це зовсім не так.

По-друге, хто ці громадяни, які не мають роботи? Або інваліди, що не працюють? Усі ми зайняті якоюсь працею. Праця — це людська суть. Тільки людина здатна до праці. І роботу усі ми маємо: хтось веде домашнє господарство, доглядає за дітьми, хтось навчається, займається творчістю і т. д. Тому таке законодавче визначення є неточним.

Аналізуючи надалі Закон України «Про зайнятість населення» і зокрема критерії підходящої роботи можна дійти висновку, що законодавець мав на увазі саме ту роботу, яка виникає у особи при укладенні трудового договору, тобто при виникненні саме трудових правовідносин.

Однак у ст. 1 даного Закону наведено перелік осіб, що визначаються зайнятими, хоч такий перелік не є вичерпним. Піддаючи аналізу сам Закон України «Про зайнятість» можна дійти висновку, що зайнята особа може бути безробітною, а та, яка перебуває у трудових правовідносинах, — ні.

Загалом вказаний Закон не виправдовує своєї назви, оскільки майже кожную особу можна визначити як зайняту. Проблеми зайнятості присвячено вже й не так багато статей Закону. Інша річ — безробіття. Закон майже повністю присвячений цій темі. Шляхів вирішення тут ми бачимо два: або приймати два різних закони України «Про зайнятість населення» та «Про статус безробітного в Україні», або приводити у відповідність вже наявний Закон України «Про зайнятість населення». Легше втілити у життя другий варіант. Суть нашої пропозиції полягає в тому, що зайнятість і перебування особи саме у трудових правовідносинах — є тісно пов'язані речі, тому незайнятості і безробіття — теж повинні бути залежними. Тим більше, що і сам законодавець їх опосередковано пов'язує. Так, ст. 3 досліджуваного Закону говорить про те, що державна політика зайнятості населення базується, зокрема, на такому принципі, як сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створенню нових робочих місць.

З огляду на це і випливає, що зайнятість передбачає перебування особи у трудових правовідносинах.

При цьому логічно визначити, що безробітними не можуть бути визнані роботодавці, оскільки, як ми наголошували, саме перебування особи у трудових правовідносинах унеможливорює її безробіття (і тут немає різниці, хто ти — працівник чи роботодавець). Звісно, ми маємо на увазі лише фізичних осіб, що використовують найману працю відповідно до законодавства України. Зокрема фізичні особи — підприємці, які відповідно до ст. 46 Господарського кодексу України володіють правом прийому на роботу. Тим паче, що, знову ж таки, відповідно до ст. 3 даного Закону ефективна зайнятість передбачає створення умов для розвитку підприємництва. Тому зайнятості і підприємницька діяльність особи теж тісно пов'язані. А з цього випливає, що не можуть бути визнані безробітними фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, незалежно від того, чи перебувають вони у трудових правовідносинах. Отже, зайнятими є особи, які перебувають у трудових правовідносинах, як працівники, так і роботодавці, а також фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності. Відповідно, такі особи не можуть бути визнані безробітними.

По-третє, що саме законодавець мав на увазі під тим, що громадянин повинен бути готовим та здатним приступити до роботи для того, щоб визнаватися безробітним? Якщо особа має освіту, вже працювала, однак не готова приступити до роботи через страх працювати через відсутність великого досвіду, то таку особу можна чи не можна визнати безробітною? Сьогодні людина здатна приступити до роботи, а завтра — ні. Сьогодні ми не можемо виконувати фізичну працю через погане самопочуття чи через високий тиск ми не можемо нормально виконувати інтелектуальну працю — це буде означати, що ми здатні чи не здатні приступити до роботи? Такі запитання виникають тільки через некоректне формулювання законодавцем поняття безробітного. Інша справа, коли особа бажає вступити у трудові правовідносини. Саме бажання вступити у трудові правовідно-

сини і буде впливати на можливість визнання особи безробітною. Адже, якщо особа не бажає вступати у трудові правовідносини, а хоче лише мати державне утримання (допомога по безробіттю) — це вже є підставою для невизнання такої особи безробітною. Отже, безробітною повинна визнаватися особа, яка бажає вступити у трудові правовідносини.

По-четверте, саме які доходи повинна мати особа, щоб її можна було визнати безробітною? Адже під поняття «дохід» підпадає велика кількість передбачених законодавством можливостей. Так, ст. 189 Цивільного кодексу України говорить про те, що дохід — це все те, що приносить нам річ або те, що ми з неї одержуємо. Хіба це мав на увазі законодавець, визначаючи безробітного? Аналізуючи Закон України «Про зайнятість населення» можна дійти висновку, що скоріш за все законодавець мав на увазі трудовий дохід. Тобто все те, що людина отримує у процесі трудової діяльності. Така трудова діяльність може здійснюватися і у трудових правовідносинах, і у цивільних та ін. Тому при визначенні безробітного слід вказати, що безробітний — це той, хто не перебуває у трудових правовідносинах, не має заробітку або інших трудових доходів. А це, відповідно, має впливати і на визначення зайнятого населення.

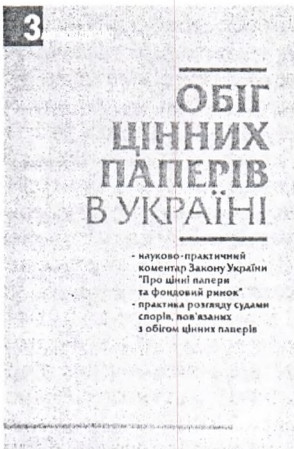
Отже, на основі вищевикладеного пропонується до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» внести

зміни і викласти у такій редакції: «Зайнятість — це діяльність осіб, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, приносить заробіток або інший трудовий дохід».

Пропонується до ч. 1 ст. 2 вказаного Закону України внести зміни і викласти у такій редакції: «Безробітними визнаються працездатні громадяни, які не перебувають у трудових правовідносинах, не мають заробітку або інших трудових доходів і зареєстровані у державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу (підходящу роботу), бажають вступити у трудові правовідносини. Безробітними визнаються також інваліди, які не досягли пенсійного віку, не перебувають у трудових правовідносинах та зареєстровані як такі, що шукають роботу (підходящу роботу)».

У відповідність зі вказаними змінами слід привести і перелік осіб, що належать до зайнятих та категорії осіб, що не можуть бути визнані як безробітні.

Звісно, до зайнятих осіб ми не відносимо лише осіб, які перебувають у трудових правовідносинах, чи осіб, що здійснюють роботу за цивільно-правовими договорами, фізичних осіб—суб'єктів підприємницької діяльності. Однак у межах однієї статті ми не можемо піддати аналізу усі категорії осіб, які, на нашу думку, слід відносити до зайнятих. Це ми намагатимемося робити у наступних наших дослідженнях.



Обіг цінних паперів в Україні : наук.-практ. комент. Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», практика розгляду судами спорів, пов'язаних з обігом цінних паперів / Ю.М.Крупка, О.М.Гав'яз. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 376 с.

У виданні на основі наукового аналізу чинного господарського і цивільного законодавства, узагальнення судової практики наводяться постатейне тлумачення Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», роз'яснення вищих судових органів та судові рішення у справах, пов'язаних з обігом цінних паперів.

Видання розраховане на практикуючих юристів, науковців, викладачів, аспірантів і студентів юридичних вищих навчальних закладів.