

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

І. В. Петренко

Сумське територіальне управління Державної судової адміністрації,
заступник начальника
вул. Перемоги, 4, Суми, 40002, Україна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ

Стаття присвячена огляду чинного законодавства щодо недоліків сучасного правового регулювання діяльності Державної служби зайнятості України. Сформульовано пропозиції задля вдосконалення законодавства в цій сфері.
Ключові слова: Державна служба зайнятості, законодавство.

Метою даного дослідження є аналіз чинного законодавства, яке регулює діяльність Державної служби зайнятості України (ДСЗУ), прогалин у ньому. Задля досягнення поставленої мети в процесі здійснення наукового пошуку передбачається виконати наступні завдання: вивчити нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ДСЗУ та виявити їх недоліки; запропонувати шляхи їх усунення.

Нормативно-правове регулювання діяльності Державної служби зайнятості має науково-практичне значення та потребує вивчення. Інтерес до цього питання викликаний, по-перше, тим, що законодавство з регулювання діяльності Державної служби зайнятості формувалось в основному на першому етапі становлення ринкової економіки нашої країни, що припадає на початок 90-х років ХХ століття, по-друге, сьогодні немає комплексних досліджень цієї проблеми, а існуючі правові доробки потрібно узагальнити та систематизувати. Викладене свідчить про актуальність даного дослідження.

Вивченню окремих питань функціонування Державної служби зайнятості України на різних етапах її становлення присвячено багато публікацій таких вчених, як В. Васильченко, В. Галицький, Н. Іванова, В. Лук'яненко, Ю. М. Маршавін, Ю. Михайлюк, М. М. Руженський, Д. М. Ядранський та інших. Разом із тим, досліджень за напрямом, що пропонується, в сучасних умовах не проводилось, що підтверджує його новизну та доцільність.

Правове регулювання діяльності ДСЗУ здійснюється значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за наступними ознаками: юридичною силою, порядком прийняття, порядком набрання чинності та дії.

Отже, діяльність ДСЗУ регулюється наступними нормативно-правовими актами України: Конституцією України, Законом України «Про зайнятість населення», Законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», Законом «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Положенням про Державну службу зайнятості та іншими. Окрім того, відповідний правовий вплив на діяльність ДСЗУ здійснюють і Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, Накази Міністерства соціальної політики України та прийняті МОП міжнародні норми праці, зайнятості і безробіття.

Перш за все діяльність ДСЗУ регулюється Конституцією України. Так, згідно із Основним Законом країни, ДСЗУ, як орган виконавчої влади, здійснює свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України та як орган державної влади зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Крім того, Конституція України містить один із головних принципів діяльності ДСЗУ, який закріплено ст. 43 Конституції, а саме: «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб». А ст. 46 передбачає, що у разі безробіття через незалежні від громадян обставини, останні мають право на соціальний захист [1, ст. 6, ст. 19, ст. 43].

Наступним нормативним актом, що регулює діяльність ДСЗУ, є Закон України «Про зайнятість населення», який забезпечує правове регулювання зайнятості населення у всіх її аспектах, включаючи і безробіття. Даний закон за своєю суттю є комплексним законодавчим актом, який містить норми трудового права, права соціального забезпечення та адміністративного права. Він визначає правові, економічні й організаційні основи зайнятості населення України і його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Що стосується діяльності ДСЗУ, то даний закон визначає роль і форми діяльності цього органу, його призначення, структуру, обов'язки та права.

Закон України «Про зайнятість населення» було прийнято Верховною Радою УРСР 1 березня 1991 року в числі перших ринкових законів, прийнятих на той час в Україні. Він складається з п'яти розділів і 35 статей. В. С. Васильченко відмічає, що саме з реєстрації громадян як безробітних (1 липня 1991 р.) почалося існування в Україні ринку праці. Він відмічає, що Закон України «Про зайнятість населення» з 1991 року змінювався та доповнювався 7 разів. На питання «чому це сталося», дослідник відповідає наступним чином: по-перше, даний Закон як один із перших ринкових законів в Україні відразу ж після оприлюднення почав діяти. Не було ніякого часового лагу. Відсутність раніше в Україні ринку праці, як офіційної економічної категорії та відповідного досвіду його дії

спричинили виникнення в практичному застосуванні Закону певних вад, які необхідно було усунути, а також здійснити в ньому деякі доповнення. По-друге, прийняття цього Закону в числі перших об'єктивно зумовило правову неузгодженість із деякими іншими законами України, які приймалися пізніше, в тому числі й через 5–10 років після прийняття Закону «Про зайнятість населення». По-третє, за більш ніж 10 років з часу прийняття даного Закону змінилися назва самої держави, багато термінів, норм тощо. Все це необхідно було привести у відповідність [2].

В основу Закону України «Про зайнятість населення» покладено два основні міжнародні принципи зайнятості населення, які відображені в Конституції України, перший з них — це виключне право громадян розпоряджатися своїми здібностями до праці; виключається примусова праця, крім випадків, визначених законом. Другий принцип полягає у відповідальності держави за створення умов для реалізації права на працю. Згідно з рекомендаціями МОП, у Закон України «Про зайнятість населення» постійно вносяться зміни і доповнення [3].

Закон України «Про зайнятість населення», як основний нормативний акт з регулювання зайнятості населення, має свої недоліки, які ускладнюють процес здійснення політики зайнятості. Але нашу увагу привертають ті недоліки, що існують у регулюванні діяльності Державної служби зайнятості. Головним недоліком даного закону є те, що даний нормативно-правовий акт не визначає місця Державної служби зайнятості в системі органів виконавчої влади, що призводить до постійних дискусій науковців з приводу визначення правового статусу даного органу. Даний закон, на нашу думку, як головний закон з реалізації політики зайнятості, повинен чітко визначати статус головного органу з реалізації такої політики, а саме абзац 1 пункту 1 статті 18 Закону повинен бути викладений у наступній редакції: «Державна служба зайнятості України є центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки і перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян. Діяльність Державної служби зайнятості України здійснюється під керівництвом Міністерства соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування».

З метою реалізації Закону України «Про зайнятість населення» постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 1991 р. № 47 було затверджено Положення про Державну службу зайнятості. Дане Положення визначає порядок утворення, діяльності, організаційну структуру, права і обов'язки, завдання органу, порядок відповідальності, порядок надання адміністративних послуг з працевлаштування і допомоги безробітним, організацію роботи її структурних підрозділів, порядок фінансування ДСЗУ тощо.

Положення про державну службу зайнятості, на нашу думку, повинно бути приведено у відповідність з тими змінами, що сталися на ринку праці та державі в цілому. Дане Положення, як зазначено вище, було затверджено ще у 1991 році, а останні зміни вносилися у 1999 році. Отже, даний

нормативний акт вже 13 років не переглядався і не приводився у відповідність.

У 1998 році в Україні було розпочато адміністративну реформу, головною метою якої полягає у створенні нової системи державного управління в Україні, зокрема, реформування організаційних структур виконавчої влади. Так, згідно із даною концепцією було проведено реформування багатьох органів виконавчої влади, наприклад, Державної служби зайнятості України, Державної податкової служби зайнятості, Державної фінансової інспекції України, Пенсійного фонду України та інших. Ці органи, як і Державна служба зайнятості, є органами, що були створені ще у радянські часи. А концепція про адміністративну реформу говорить, що «існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ» [4]. Тому згідно із зазначеною концепцією згадані органи були реформовані, що знайшло свій вираз у прийнятті нових Положень, які визначають діяльність даних органів.

Отже, закономірно постає запитання: «Чому таких змін не зазнала Державна служба зайнятості, але ж вона є головним інструментом з реалізації політики зайнятості країни?». По-перше, ці зміни повинні відбутися саме у визначенні юридичного статусу Державної служби зайнятості України. Так, Положення повинно чітко вказувати, що являє собою даний орган, до якої гілки влади він відноситься. По-друге, повинні бути переглянуті завдання та напрями діяльності ДСЗУ з урахуванням економічних змін (переходу до ринкової економіки) та змін, що сталися на ринку праці (науково-технічний прогрес, який перевертає уявлення щодо поняття професії та видів професійної діяльності; засобів виробництва тощо), що сталися протягом 13 років її існування. Так, п. 1 Положення, на нашу думку, повинен бути доповнений і викладений у наступній редакції: «Державна служба зайнятості України є центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки і перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян. Діяльність Державної служби зайнятості України здійснюється під керівництвом Міністерства соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Державна служба зайнятості України складається з Державного центру зайнятості Мінсоцполітики, центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, міськрайонних, міських і районних у містах центрів зайнятості, центрів організації професійного навчання незайнятого населення, центрів професійної орієнтації населення, інспекцій по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. До складу Державної служби зайнятості України входять також навчальні заклади професійної підготов-

ки незайнятого населення, інформаційно-обчислювальні центри, територіальні та спеціалізовані бюро зайнятості, центри реабілітації населення, підприємства, установи та організації, підпорядковані службі зайнятості. Діяльність Державної служби зайнятості України проводиться під керівництвом Мінсоцполітики, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування».

Крім того, дане Положення повинно бути приведено у відповідність до тих змін, що сталися у законодавстві України. Так, наприклад, Міністерство праці та соціальної політики повинно бути замінено на Міністерство соціальної політики тощо.

Кодекс Законів про працю також є таким нормативно-правовим актом, що регулює діяльність Державної служби зайнятості. Так, ст. 5–1 «Гарантії забезпечення права громадян на працю» визначає, що держава гарантує працездатним громадянам, які постійно проживають на території України:

- вільний вибір виду діяльності;
- безплатне сприяння державними службами зайнятості у підборі підходящої роботи і працевлаштуванні відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти, з урахуванням суспільних потреб;
- надання підприємствами, установами, організаціями відповідно до їх попередньо поданих заявок роботи за фахом випускникам державних вищих навчальних, професійних навчально-виховних закладів;
- безплатне навчання безробітних нових професій, перепідготовку в навчальних закладах або у системі державної служби зайнятості з виплатою стипендії;
- компенсацію відповідно до законодавства матеріальних витрат у зв'язку з направленням на роботу в іншу місцевість;
- правовий захист від необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи [5].

Глава III-A «Забезпечення зайнятості вивільнюваних працівників» КЗпП також регулює діяльність Державної служби зайнятості. Так, працівник має право звертатися за допомогою до ДСЗУ у разі відсутності роботи за відповідною професією чи спеціальністю, а також у разі відмови працівника від переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації при вивільненні підприємством працівників. У такому випадку Державна служба зайнятості пропонує працівникові роботу в тій же чи іншій місцевості за його професією, спеціальністю, кваліфікацією, а при її відсутності — здійснює підбір іншої роботи з урахуванням індивідуальних побажань і суспільних потреб. За потреби працівника може бути направлено, за його згодою, на навчання новій професії (спеціальності) з наступним наданням йому роботи [5]. Отже, Кодекс законів про працю, як і Конституція України, визначає загальні положення діяльності Державної служби зайнятості. Кодекс, як головний закон з регулювання трудових відносин, лише вказує на гарантії для працівників у разі втрати місця роботи не з вини останніх.

Не менш важливим, на нашу думку, для діяльності ДСЗУ є такий нормативний акт як Порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку

громадян, які шукають роботу, і безробітних [6]. Даний порядок визначає, по-перше, право громадян на безоплатне сприяння Державної служби зайнятості у працевлаштуванні, по-друге, він визначає особливості проведення реєстрації, введення обліку та перереєстрації всіх категорій громадян (військовослужбовці, інваліди, громадяни, що звільнені після відбуття покарання або примусового лікування, діти-сироти, жінки, що мають дітей віком до шести років, одинокі матері), що звертаються до ДСЗУ за допомогою.

Окрім зазначених основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Державної служби зайнятості, законодавство України ще містить безліч актів нормативного характеру з реалізації окремих форм діяльності Державної служби зайнятості. Наприклад, Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» (визначає порядок діяльності ДСЗУ щодо сприяння молоді у працевлаштуванні одразу після отримання освіти. Даний закон має вузьку сферу дії, оскільки регулює відносини держави і такої групи населення як молодь); Положення про порядок бронювання на підприємствах, в організаціях і установах робочих місць для працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту.

Ще одним нормативно-правовим актом з регулювання діяльності ДСЗУ є порівняно новий законодавчий акт — Положення про порядок організації сезонних робіт [7]. Положення про порядок організації сезонних робіт було підготовлено у зв'язку з останніми змінами до Закону України «Про зайнятість населення» і затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1998 року № 578. Для служби зайнятості така форма діяльності нова. Сезонні роботи прийшли на зміну організованому набору робочої сили як одна з форм міжтериторіального розподілу робочої сили, спрямованого на регулювання ринку праці та сприяння зайнятості населення.

Так варто зазначити, що існує ще безліч нормативно-правових актів регулятивного характеру, якими керується Державна служба зайнятості у своїй діяльності. Накази Міністерства соціальної політики України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Норми, що регулюють діяльність ДСЗУ, в основному зобов'язальні та заборонні. Зобов'язальні норми встановлюють обов'язок ДСЗУ здійснювати певні позитивні дії, наприклад, ст. 19 Закону України «Про зайнятість населення» та Положення про Державну службу зайнятості встановлюють обов'язки Державної служби зайнятості, обов'язки працівників та роботодавців щодо працевлаштування. Заборонні норми встановлюють обов'язок суб'єктів відносин з реалізації політики зайнятості населення утримуватися від здійснення дій певного роду.

Огляд чинного законодавства з регулювання діяльності Державної служби зайнятості надає нам змогу зробити висновок, що, по-перше, законодавча база з регулювання зайнятості населення доволі велика, але

не систематизована. По-друге, законодавство вважається ефективним й результативним, коли є підстави стверджувати, що та сфера суспільних відносин, яка регулюється тією чи іншою сукупністю нормативно-правових норм певного виду правової діяльності виправдовує своє призначення та мету прийняття відповідної законодавчої бази з регулювання певної сфери суспільства. Отже, на нашу думку, законодавство України з регулювання діяльності Державної служби зайнятості потребує вдосконалення та корегування відповідно тим економічно-суспільними змінам, що відбуваються в країні, бо той рівень безробіття, що існує в Україні дає підстави наголошувати на неефективності діяльності такого законодавства.

Список літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт: Бібліотека економіста / В. С. Васильченко. — 2003. — Режим доступу : <http://library.if.ua/book/108/7272.html>
3. Міненко В. Л. Перспективи розвитку організаційно-правового забезпечення державного регулювання ринку праці та зайнятості населення в Україні [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт: Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського www.nbuv.gov.ua / В. Л. Міненко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія : Державне управління. — № 2. — 2010. — С. 190–194. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_2/files/DU210_40.pdf
4. Концепція адміністративної реформи від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс] офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810 % 2F98](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98)
5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971 / Додаток до № 50.
6. Порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 р. № 219 [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт Верховної Ради України zakon2.rada.gov.ua — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/219–2007-п](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/219-2007-p)
7. Положення про порядок організації сезонних робіт, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1998 р. № 578 [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт: bs-staff.com.ua. Кадрове діловодство. — Режим доступу : http://bs-staff.com.ua/ids_kd/p_date/1059_475_6.html

И. В. Петренко

Сумское территориальное управление
Государственной судебной администрации
ул. Победы, 4, Сумы, 40002, Украина

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ**

Резюме

Статья посвящена обзору действующего законодательства, относительно недостатков современного правового регулирования деятельности Государственной службы занятости Украины. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: Государственная служба занятости, законодательство.

I. V. Petrenko

Sumy territorial management of State judicial administration
Victory str., 4, Sumy, 40002, Ukraine

**NORMATIVELY-LEGAL ADJUSTING OF ACTIVITY
OF GOVERNMENT SERVICE OF EMPLOYMENT**

Summary

The article is sanctified to the review of current legislation in relation to the lacks of the modern legal adjusting of activity of Government service of employment of Ukraine. The set forth suggestions are for the sake of perfection of legislation in this sphere

Key words: Government service of employment, legislation.