

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ В УКРАЇНІ

У сучасних умовах ринкової економіки, коли посилюються позиції роботодавців у трудових відносинах, а економічно вразливі позиції найманих працівників постійно слабшають, виняткового значення набуває правове регулювання трудових відносин і зокрема, відносин у сфері зайнятості та працевлаштування. Як зазначають В.М.Корельський і В.Д.Перевалов, правове регулювання – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільних відносин за допомогою правових (юридичних) засобів [1, с.257]. В.І.Прокопенко відмічає, що суспільні відносини, що виникають при використанні праці, потребують правового регулювання, яке здійснюється прийняттям відповідних юридичних норм, що знаходять вираз у формі державних актів органів законодавчої влади, актів вищих органів державного управління, уповноважених видавати такі акти в межах їх компетенції, актів управління конкретних підприємств, установ, організацій за погодженням з трудовими колективами або їх представницькими органами, актів застосування чинного законодавства [2, с.58].

Правове регулювання здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, що розраховані на багаторазове застосування і поширюються на певне коло осіб при наявності передбачених ними обставин. В юридичній літературі є різні підходи до визначення поняття «нормативно-правовий акт». Так, В.С. Венедіктов під нормативно-правовим актом розуміє письмовий документ компетентного правотворчого органу, який прийнято у певному порядку та який містить юридичні норми [3, с.38]. Як зазначає В.О. Котюк, нормативно-правовий акт – це юридичний документ, який має загальнообов'язковий характер, прийнятий компетентними державними органами, підтримується і охороняється державною владою від порушень, направлений на регулювання суспільних відносин і охорону соціальних цінностей [4, с.37–38]. «Нормативно-правовий акт – зазначає В.Н. Хропанюк – створюється в результаті правотворчої діяльності компетентних органів держави або всенародним волевиявленням (референдумом). Це офіційний акт правотворчості, в якому містяться норми права» [5, с.240–241]. Як зазначає В.С. Нерсисянц, поняття «нормативно-правові акти» охоплює широкий комплекс актів правотворчості, прийнятих органами законодавчої, виконавчої, а іноді й судової влади. Нормативно-правовими актами, продовжує вчений, вони називаються тому, що містять норми права. По суті, дане поняття є синонімом поняття «законодавство» у широкому значенні. Це основне джерело права в країнах романо-германської правової

сім'ї [6, с.272]. Скакун О.Ф. до ознак нормативно-правового акта відносить те, що він: 1) приймається або санкціонується уповноваженими органами держави (правотворчими органами) або народом (референдум); 2) завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) діючі, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків; 3) приймається з дотриманням певної процедури; 4) має форму письмового акта-документа і строго визначені реквізити: а) вид акта (закон, указ, постанова); б) найменування органа, що прийняв акт (парламент, президент, уряд, місцевий орган влади); в) заголовок (деякі акти, напр., розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються без заголовка); г) дата прийняття акта; д) номер акта; е) відомості про посадову особу, що підписала акт; 5) публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності текстові офіційного зразка [7, с.338, 339]. М.І. Матузов та О.В. Малько зазначають, що ознаки нормативно-правового акта полягають у наступному: 1) нормативні акти є результатом правотворчої діяльності компетентних органів і посадових осіб держави, а також уповноважених на те громадських об'єднань і організацій; 2) вони містять у собі загальнообов'язкові правила поведінки (норми); 3) розпорядження, що містяться в них, є вираженням державної волі; 4) приймаються і реалізуються в особливому процесуальному порядку; 5) мають строго визначену документальну форму (закон, указ, постанова і т.д.); 6) спрямовані на регулювання найбільш типових, масових відносин, у той час як акти застосування норм права стосуються в основному лише конкретних життєвих випадків, ситуацій, обставин; 7) розраховані на постійну або тривалу дію, тоді як правозастосовчі акти — на однократну реалізацію; 8) нормативні акти не персоніфіковані, адресуються або до всіх, або до великого числа суб'єктів, а акт застосування правової норми має конкретного адресата [8, с.333, 334].

Аналіз вищезазначених точок зору вчених на поняття «нормативно-правовий акт» дозволяє запропонувати свій варіант визначення даного поняття стосовно досліджуваного правового інституту. Так, під нормативно-правовим актом в сфері працевлаштування слід розуміти прийнятий або санкціонований компетентним органом держави або народом (референдумом) письмовий документ, що містить норми права, спрямовані на регулювання відносин у сфері працевлаштування населення.

Сьогодні питання, пов'язані з працевлаштування населення, регулюються такими нормативно-правовими актами, як: Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про

загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», Положення про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку громадян, які шукають роботу, і безробітних, виплати допомоги по безробіттю, а також умови подання матеріальної допомоги в період професійної підготовки та перепідготовки, Положення про порядок подання матеріальної допомоги по безробіттю, Положення про порядок бронювання на підприємствах, в організаціях і установах робочих місць для працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту, Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, Положення про порядок організації сезонних робіт, Положення про порядок надання безпроцентної позики безробітним для зайняття підприємницькою діяльністю, Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію робочих місць та працевлаштування інвалідів» Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням».

Однією з основних вад сучасного трудового законодавства взагалі і законодавства, яке регулює працевлаштування населення, є те, що основний нормативно-правовий акт у цій сфері – Кодекс законів про працю України (КЗпП) – був прийнятий за часів СРСР і орієнтований на регулювання трудових відносин в умовах адміністративно-командної системи керування економікою, тому сьогодні він об'єктивно не може адекватно регулювати трудові відносини і відносини, тісно пов'язані з ними.

Чимало проблем породжує некомплексне реформування трудового законодавства стосовно Кодексу законів про працю як основи, ядра цього законодавства. Його провідна роль майже не відчувається, оскільки прийняті закони з окремих питань регулювання трудових відносин та відносин, тісно пов'язаних з ними, містять норми, які відсутні у кодексі, хоча за логікою значимості останніх їм належало б бути саме у КЗпП. Так, доволі скупо в КЗпП висвітлено питання зайнятості та працевлаштування населення. У той же час Закон України «Про зайнятість населення» та ряд підзаконних нормативно-правових актів досить повно регулює це питання.

Важливою проблемою законодавства, яке регулює працевлаштування населення, є багаточисельність та неузгодженість нормативно-правових актів у цій сфері. До того ж воно характеризується нестабільністю, наявністю суперечностей та великої кількості відсильних норм, а також дуже слабким фінансовим підґрунтям та механізмом реалізації окремих норм. Такий ускладнений характер законодавства у цій сфері аж ніяк не сприяє належному

регулюванню відносин у сфері зайнятості та працевлаштування у доволі непростих умовах перехідного періоду.

Слід зазначити, що прийняття нового Трудового кодексу, на який покладаються сподівання мільйонів трудящих, аж ніяк не буде сприяти поліпшенню становища в сфері зайнятості та працевлаштування. Як зазначалось в Рекомендаціях науково-практичної конференції «Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки», яку проводила Українська асоціація фахівців трудового права 19–20 травня 2003 року в м. Євпаторія, Трудовий кодекс України повинен бути по-справжньому основним нормативно-правовим актом у системі трудового законодавства, а це означає, що він повинен регулювати найбільш поширені трудові відносини та відносини, тісно пов'язані з ними, запобігати дублюванню власних норм в інших нормативно-правових актах. Отже, необхідно буде скасувати такі нормативно-правові акти, як: Закон України «Про відпустки», Закон України «Про колективні договори і угоди», Закон України «Про охорону праці», Закон України «Про оплату праці», Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», закріпивши зазначені правові інститути в новому Трудовому кодексі України [9, с.11]. До цього переліку слід додати і Закон України «Про зайнятість населення», по-перше, з причини, зазначеної в Рекомендаціях; по-друге, він був прийнятий до набуття чинності Конституцією України і сьогодні в деяких аспектах не відповідає їй та окремим міжнародно-правовим актам в сфері зайнятості; по-третє, багато положень його не діють у зв'язку з прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» 2 березня 2000 року.

А як ми бачимо з підготовленого Кабінетом Міністрів України проекту Трудового кодексу України, рекомендації цієї конференції не були враховані. Проект досить скупо регламентує трудові і тісно пов'язані з ними відносини, залишаючи місце для існування в майбутньому масиву нормативно-правових актів з того чи іншого приводу. А це означає, що ті вади, які притаманні сьогоднішньому трудовому законодавству, не збережуться.

До окремих вад вказаного проекту слід віднести те, що автори проекту в ст. 6 «Відносини, пов'язані з трудовими» не визначили повний перелік таких відносин, зокрема, ця стаття не регулює відносин у сфері працевлаштування. До того ж Проектом досить поверхово врегульовані відносини у цій сфері. Хоча в структурі Проекту можна виділити такі елементи, як: книги, глави, параграфи, статті, однак глави або параграфу з відносно відособленою групою відносин – відносини у сфері працевлаштування – немає.

Слід зазначити, що Проект звужує повноваження профспілкових організацій в сфері захисту прав працівників. Так, ним зменшується кількість випадків, коли для прийняття управлінського рішення необхідна згода профспілкового органу. В усіх випадках, коли раніш була необхідною згода профспілкового органу, у Проекті запропоновано або лише враховувати його думку, або зовсім не передбачено вирішувати ці питання з участю профспілок (наприклад, у ст. 125 Проекту передбачається розірвання трудового договору з працівником за ініціативою роботодавця з врахуванням думки виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового працівника), хоча чинний КЗпП України передбачає отримання згоди профспілкової організації на це). У Проект не увійшла стаття, що передбачає розірвання трудового договору з керівником підприємства, установи, організації на вимогу профспілкового органу, що має місце в чинному КЗпП України (ст. 45). Все це не буде сприяти поліпшенню ситуації у галузі зайнятості.

Таким чином, вважаємо за недоцільне форсувати прийняття цього кодифікаційного акта. Також зазначимо, що до його підготовки необхідно підходити максимально обережно, оскільки трудове законодавство зачіпає інтереси громадян, праця яких лежить в основі існування та розвитку України. Переконані, що необхідно забезпечити широке обговорення проблем кодифікації трудового законодавства в періодичних виданнях, телевізійних передачах, на науково-практичних конференціях. Тільки колективний розум фахівців, науковців та практиків уможливить виважений, науково та практично обґрунтований підхід до вирішення цієї важливої проблеми – кодифікації трудового законодавства України.

Список літератури: 1. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1988. 2. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. Х., 1998. 3. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины: Учебное пособие. Х., 2004. 4. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій. К., 1996. 5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права /Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 2000. 6. Проблемы общей теории права и государства /Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. 7. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х., 2000. 8. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 9. Рекомендації науково-практичної конференції «Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки». Х., 2003.

Надійшла до редколегії 24.04.06