



СПРИЯННЯ ЗАЙНЯТОСТІ, ЗАХИСТ ВІД БЕЗРОБІТТЯ ТА ДОПОМОГА ПО БЕЗРОБІТТЮ ЗА НОРМАМИ СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ТРУДОВОГО ПРАВА

Назимко Олена Вікторівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України

Автором даної науково-правничої статті наведено та розглянуто зміст тих предметноспрямованих, регулятивно-цільових норм сучасного міжнародного трудового права, які встановлюють основні принципи, базові цілі та конкретні завдання МОП у сфері сприяння зайнятості, захисту від безробіття та допомоги по безробіттю.

Ключові слова: зайнятість, безробіття, служба зайнятості, роботодавці, наймані працівники, допомога по безробіттю.

The author of this scientific and legal paper presented and considered those present international labor law subject-matter, regulative norms which establish ILO's key principles, basic purposes and specific tasks on promoting employment, protecting from unemployment and giving dole.

Key words: employment, unemployment, employment service, employers, hired workers, dole.

Автором даної науково-юридическої статті приведено и розглянуто содержание этих предметнонаправленных, регулятивно-предметных норм современного международного трудового права, которые устанавливают основные принципы, базовые цели и конкретные задачи МОП в сфере содействия занятости, защиты от безработицы и помощи по безработице.

Ключові слова: занятость, безработица, служба занятости, работодатели, нанятые работники, помощь по безработице.

Актуальність. Фундаментальним цільовим призначенням будь-якої галузі права є відтворення та захист більш або менш суворих, більш або менш чітких норм, регулюючих ту чи іншу сферу соціальної взаємодії.

Однак і самі правові норми формуються, розвиваються, змінюються, приймаються або ж, навпаки, відхиляються під впливом предметних, об'єктивних вимог та тенденцій соціального розвитку, під впливом низки гострих проблем соціальної дійсності.

Варто зазначити, що в рамках інституту трудових відносин відтворюється відносно часта, відносно регулярна та відносно непередбачувана соціальна трансформація правового та соціально-трудоного статусу одного із

базових суб'єктів даного інституту – працівника.

Протилежними по відношенню одне до одного правовими та соціально-трудоними статусами, до періодичного, циклічного набуття яких призводить вказана соціальна трансформація, є, як відомо, з одного боку, статус працюючої, тобто зайнятої тією чи іншою працею людини, а з іншого – статус цілком або частково безробітної людини та пов'язані із таким статусом матеріально-фінансові, моральні та інші проблеми.

І відповідний правовий статус та соціально-трудові вимоги/потреби зайнятої людини, і відповідний правовий статус та гострі матеріально-фінансові проблеми безробітної лю-

дини – в рівній мірі вимагають попереднього та наступного комплексного соціального, державного та іншого захисту згідно з чинними нормами національного та міжнародного трудового, а також іншого галузевого права.

Нехтування ж очевидними соціальними проблемами людей, які потребують матеріально-грошової допомоги по безробіттю, або ж є безробітними через брак робочих місць, через відсутність рівнозначних професійно-трудо-вих альтернатив, або через втрату роботи під впливом тих чи інших соціально-економічних та багатьох інших обставин, може призвести до широкого соціального невдоволення та/або справжнього соціального вибуху.

Таким чином, зазначена нами сфера інституту трудових відносин є однією із базових, однією із найбільш проблематичних, однією із найбільш актуальних та однією із найбільш динамічних сфер даного інституту. Дана сфера вимагає до себе повсякчасної та широкої уваги з боку громадських, державних, духовних та багатьох інших законних соціально-регулятивних інституцій.

Тому встановлення чітких, зрозумілих, демократичних та суспільно прийнятних правових норм у сфері сприяння широкій трудовій зайнятості населення, забезпечення ефективного захисту населення від безробіття та надання населенню гарантованої допомоги по безробіттю є запорукою соціальної справедливості, соціального консенсусу, соціальної стабільності, оптимізації існуючої системи соціальної стратифікації і, таким чином, запорукою соціальної злагоди та соціально-економічного розвитку.

Власне саме тому надзвичайно актуальним та важливим видається здійснення комплексного дослідницького розгляду змісту тих предметноспрямованих, регулятивно-цільових норм сучасного міжнародного трудового права, які встановлюють основні принципи, базові цілі та конкретні завдання МОП у сфері сприяння зайнятості, захисту від безробіття та допомоги по безробіттю.

Здійснення новітніх наукових досліджень у рамках цієї окремої, відносно цілісної проблематики сучасного міжнародного трудового права надасть українським науковцям-правникам,

правникам-практикам, діячам професійних спілок працівників України, діячам професійних спілок роботодавців України, а також належно уповноваженим українським законодавцям та посадовцям можливість розробляти та вносити ґрунтовні проекти корисних, новаторських законотворчих поправок, спрямованих на прогресивне та водночас виважене реформування відповідних норм сучасного трудового та іншого галузевого права України.

Метою даної статті, відповідно до чітко сформульованої та належно актуалізованої тематичної проблеми, є, таким чином, узагальнення та аналіз основних принципів, базових цілей та конкретних завдань МОП у сфері сприяння зайнятості, захисту від безробіття та допомоги по безробіттю.

Виклад основного матеріалу. Достатньо природним та логічним видається те, що проблематика сприяння зайнятості, захисту від безробіття та допомоги по безробіттю посіла одне із головних місць у рамках міжнародного соціально-економічного, власне «трудоного» порядку денного одразу ж після заснування МОП у 1919 році.

Варто окремо відзначити, що задовго перед тим, як відбулося загальне декларування на міжнародному рівні універсального права людини бути працевлаштованою, в рамках низки правових джерел та рекомендаційних документів МОП було кодифіковано, насамперед, практично спрямовані правові норми та рекомендації стосовно вирішення вказаної проблематики.

Так, наприклад, згідно з п. 1 ст. 2 Конвенції МОП №2 «Про безробіття» від 29 жовтня 1919 року, чітко зазначається першочергове зобов'язання всіх держав-членів МОП – встановити систему безплатних державних бюро зайнятості, які б перебували під контролем центрального державного органу [1]. Однак п. 2 ст. 2 даної Конвенції передбачає, у свою чергу, законну можливість паралельного функціонування і приватних служб зайнятості.

Необхідність створення системи державних безплатних служб зайнятості є додатково підтвердженим і за змістом п. 1 ст. 1 Конвенції МОП №88 «Про організацію служби зайнятості» від 9 липня 1948 року [2].

У п. 1 ст. 3 даної Конвенції наведено також норми щодо географічно-організаційної структури таких служб, які мають містити мережу місцевих, а де це видається доцільним, і регіональних бюро, достатніх за кількістю для обслуговування кожного географічного району країни і зручно розташованих для роботодавців та працівників.

Також надзвичайно важливою та практично спрямованою міжнародною правовою нормою, яка одразу ж чітко встановила систему та принцип транскордонного солідарного реагування держав-членів МОП на проблему передбачуваного і, таким чином, непередбачуваного настання безробіття, є норма п. 1 ст. 3 наведеної Конвенції МОП №2 «Про безробіття» від 29 жовтня 1919 року, де вказується, що держави, які встановили систему страхування на випадок безробіття, вживають на умовах, погоджених між заінтересованими членами, заходи з тим, щоб зайняті роботою громадяни однієї з країн - членів МОП, які працюють на території іншого члена МОП, одержували страхову допомогу в тому самому розмірі, що й зайняті роботою громадяни останнього [1].

Однак пп. 1 та 2 Рекомендації МОП №44 «Щодо страхування на випадок безробіття та щодо надання допомоги безробітним» від 23 червня 1934 року не тільки додатково наголошують на необхідності створення загальної системи страхування на випадок безробіття, але й закликають до створення окремої, додаткової системи надання фінансової допомоги тим особам, які вже вичерпали своє право на одержання допомоги, а в деяких випадках і тим особам, які ще не набули права на одержання допомоги [3].

Також, уточнюючи ґрунтовно-варіативний зміст поняття «безробітний», п. 3 даної Рекомендації виокремлює та вводить у нормативний обіг таке поняття як «частково безробітний». Загальною та цілком природною межею остаточного припинення сплати страхування на випадок безробіття визначено, згідно з підп. b) п. 4 даної Рекомендації, настання природного віку, який одразу ж надає людині законне право на отримання пенсії по старості [3].

Так само в цілях охоплення системою страхування по безробіттю якомога ширших

верств населення, в рамках даної Рекомендації відтворено положення щодо практичного, скажімо так, «недоктринерського» реагування на випадки, коли застосування загальних положень щодо страхування на випадок безробіття до певної категорії працівників є дещо утрудненим. Так, згідно з підп. c) п. 4 даної Рекомендації, для страхування таких працівників слід проводити окремі, особливі заходи. Ці особливі заходи мають бути спрямовані, зокрема, на отримання достатніх доказів безробіття та на узгодження розміру допомоги із звичайним заробітком відповідних працівників [3].

Надзвичайно важливим, суворо урівнюючим відповідне соціально-трудове право всіх працівників, незалежно від роду їхніх професійно-трудових занять, є, згідно з п. 5 даної Рекомендації, окреме положення про те, що коли за критерій для обов'язкового страхування є доцільним встановити розмір максимальної заробітної плати, то вказаний критерій не повинен торкатися тільки тих працівників, які одержують достатньо високу заробітну плату для того, щоб мати можливість забезпечити себе власними коштами на випадок безробіття [3].

Допустимий страховий стаж, згідно з п. 6 даної Рекомендації, не повинен перевищувати 26 тижнів роботи за професією, на яку поширюється система страхування, або ж не повинен перевищувати 26 щотижневих внесків чи еквівалентної суми за дванадцятимісячний період, що передував зверненню по допомогу, або ж 52 тижнів роботи, чи 52 щотижневих внесків, або еквівалентної суми за двадцять чотири місяці, що передували зверненню по допомогу.

Окремої уваги в рамках даної Рекомендації приділено і надзвичайно важливому питанню про професійно-трудові альтернативи для безробітних осіб, звернення до яких становитиме працю за новою, часто абсолютно незнайомою для цілком або частково безробітної особи професійно-трудовою спеціальністю.

Так, п. 9 даної Рекомендації закликає належно враховувати тривалість роботи особи за її попередньою спеціальністю, її шанси на здобуття роботи за своєю спеціальністю, її професійну підготовку та придатність до нової роботи.

Ті самі базові принципи уважності, розбірливості та гуманності відтворено і у підп. б) п. 11 даної Рекомендації, де зазначено, що, посилаючись на безробітного зобов'язання поступити на громадські роботи, організовані на користь безробітних, слід урахувати його вік, стан здоров'я, попереднє заняття та придатність до такої роботи.

І власне лише в Рекомендації МОП №67 «Щодо забезпечення доходу» від 12 травня 1944 року було вперше окремо, ёмко визначено, за яких саме обставин повинна виплачуватись допомога по безробіттю.

Так, у п. 14 Розділу «Безробіття» даної Рекомендації зазначено, що випадком, коли повинна виплачуватись допомога по безробіттю, є втрата заробітку у зв'язку з безробіттям застрахованої особи, яка звичайно працює, здатна до систематичної роботи у певній сфері, і яка шукає потрібну роботу, або у зв'язку з частковим безробіттям [4].

Таким чином, нормативізація наведених у даному пункті соціальних характеристик цілком або частково безробітної особи, зокрема нормативізація процесу пошуку нею потрібної роботи, вказує на те, що фундаментальними складовими будь-якої системи сприяння зайнятості, захисту від безробіття та допомоги по безробіттю є, з одного боку, активна держава та громадська багатостороння допомога цілком або частково безробітній особі, а з іншого – врахування за такою особою її попереднього статусу активно працюючої людини та її щире, активне прагнення якомога скоріше повернутися до соціалізованого кола працюючих, зайнятих людей.

Тому на підтвердження всього зазначеного у п. 2 вказаного Розділу 14 «Безробіття» даної Рекомендації наводиться базова соціально-реінтеграційна мета сплати допомоги по безробіттю – виплата повинна тривати доти, доки застрахованій особі не буде запропоновано роботу, яка їй підходить.

Попри свою очевидну варіативність та в залежності від конкретних життєвих обставин та соціально-психологічних характеристик цілком або частково безробітної особи, поняття «потрібна робота», так чи інакше, відтворює спрямованість на соціальну реінтеграцію

цілком або частково безробітної особи до кола працюючих, зайнятих людей. Так, пп. 3) та 4) Розділу 14 «Безробіття» даної Рекомендації зазначають наступне з цього приводу. Протягом початкового періоду повинні вважатися потрібними лише такі види роботи: а) робота за звичайним фахом застрахованої особи в такому місці, яке не вимагає зміни місця проживання, і за плату, яка існує в даний час, встановлену компетентними договорами, якщо вони застосовуються; або б) інша робота, прийнятна для застрахованої особи. Після закінчення початкового періоду: а) робота, яка вимагає зміни фаху, може вважатися потрібною, якщо пропонована робота є такою, що може в розумних межах бути запропонована застрахованій особі з урахуванням її сил, здатності, минулого досвіду і доступних для неї засобів навчання; б) робота, яка вимагає зміни місця проживання, може вважатися потрібною, якщо на новому місці проживання є житло; с) робота в менш сприятливих умовах, ніж ті, в яких застрахована особа звичайно працювала за своїм фахом і у своєму районі, може вважатися потрібною, коли запропоновані умови відповідають загальним нормам, яких дотримують у тій професії і в тому районі, в яких ця робота пропонується.

На відміну від усіх наведених правових джерел та рекомендаційних документів МОП, Конвенція МОП №102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» від 28 червня 1952 року наводить чіткий перелік категорій так званих захищених осіб, тобто власне осіб, які користуються законним правом на отримання допомоги по безробіттю. Такими категоріями осіб, згідно зі ст. 21 даної Конвенції, є: а) встановлені категорії працюючих, які становлять не менше ніж 50 відсотків усіх працюючих, або б) усіх жителів, кошти яких під час охопленого ризику не перевищують меж, встановлених таким чином, щоб дотримувалися вимоги статті 67, або с) у випадках, коли діє заява, зроблена за статтею 3, встановлені категорії працюючих, які становлять не менше ніж 50 відсотків усіх працюючих на промислових підприємствах, які мають 20 чи більше працівників [5].

У свою чергу, лише в рамках Конвенції МОП №122 «Про політику в галузі зайнятості» від 9 липня 1964 року було вперше визначено низку таких основних принципів політики сприяння зайнятості, які б базувались на врахуванні: а) соціальної природи людини, вираженій у її прагненні до праці; б) соціально-економічній та виробничій продуктивності її праці; в) універсальних соціально-економічних та інших прав людини. Так, у п. 2 ст. 1 даної Конвенції зазначається, що ця політика має на меті забезпечувати, щоб: а) була робота для всіх, хто готовий стати до роботи і шукає роботу; б) така робота була якомога продуктивнішою; с) була свобода вибору зайнятості і найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички і здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного походження чи соціального походження [6].

Окрім створення безплатних державних служб зайнятості та систем вакантних професійно-трудова альтернатив, справі забезпечення зайнятості та боротьбі із безробіттям мають сприяти і відповідні програми професійної орієнтації та професійної підготовки. Так, згідно з пп. 1 та 2 ст. 1 Конвенції МОП №142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів» від 23 червня 1972 року, кожна держава-член МОП ухвалює та розвиває всебічні й скоординовані політику і програми професійної орієнтації та професійної підготовки, тісно пов'язані із зайнятістю, зокрема через державні служби зайнятості. Ці політика і програми належним чином враховують: а) потреби, можливості та проблеми зайнятості як на регіональному, так і на національному рівні; б) стадію та рівень економічного, соціального і культурного розвитку; с) взаємозв'язок між розвитком людських ресурсів та іншими економічними, соціальними й культурними цілями [7].

У рамках Конвенції МОП №168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» від 21 червня 1988 року підсумовано, узагальнено та дещо детальніше розвинуто деякі відповідні нормативні положення всіх вищенаведених

правових джерел та рекомендаційних документів МОП.

Так, наприклад, у ст. 7 Розділу II «Сприяння продуктивній зайнятості» даної Конвенції зазначено, що кожна держава-член МОП опрацьовує як пріоритетну мету політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно вибраній зайнятості всіма відповідними засобами, серед яких соціальне забезпечення. Такі засоби повинні містити, серед іншого, служби зайнятості, професійну підготовку та професійну орієнтацію [8].

Надзвичайно важливим є зміст п. 1 ст. 8 Розділу II «Сприяння продуктивній зайнятості» даної Конвенції, яка суттєво розвиває положення усіх вищенаведених правових джерел та рекомендаційних документів МОП власне щодо методів сприяння зайнятості, профілактики безробіття, а також щодо встановлення низки додаткових категорій осіб, яким має бути забезпечена допомога. У даній статті зазначено, що кожна держава-член МОП прагне ввести, зважаючи на соціальне законодавство й практику, спеціальні програми, що сприяють створенню робочих місць та допомозі в питаннях зайнятості, а також сприяють здобуттю продуктивної і вільно вибраної зайнятості для певних категорій осіб, які перебувають у несприятливому становищі і які стикаються або можуть стикатися з труднощами в пошуках стабільної зайнятості, таких як жінки, молоді працівники, інваліди, працівники літнього віку, особи, що є безробітними тривалий час, працівники-мігранти, котрі живуть у країні на законних підставах і працівники, котрих зачепили структурні зміни [8].

Необхідну норму щодо низки категорій осіб, які підлягають захисту, тобто користуюсь правом на отримання допомоги по безробіттю, окрім приписуваних категорій працівників, які становлять не менш як 85 відсотків усіх працівників, доповнено тим, що зазначеним правом користуються, згідно з п. 1 ст. 11 Розділу IV. «Особі, які підлягають захисту» даної Конвенції, також державні службовці та учні на виробництві [8].

Що ж стосується методів захисту від безробіття, то п. 1 ст. 12 Розділу V «Методи захисту» зазначає, що кожний член МОП може

визначити метод або методи захисту, за допомогою яких він вважає за краще застосовувати положення Конвенції, чи то за допомогою системи внесків або системи, що не базується на внесках, чи за допомогою сполучення таких систем [8].

Ст. 13 та 14 Розділу VI «Допомога, що підлягає виплаті» даної Конвенції зазначають наступне. Допомога, надавана безробітним у формі періодичних виплат, може бути пов'язана з видом захисту. У випадках повного безробіття допомога виплачується у формі періодичних виплат, зараховуваних таким чином, щоб забезпечити одержувачеві часткове й тимчасове відшкодування втраченого доходу і в той же час, щоб не знижувати стимулів до здобуття роботи чи до створення зайнятості [8].

Найбільш ґрунтовно норми про періодичні виплати на випадок безробіття викладено у п. й ст. 15 Розділу VI «Допомога, що підлягає виплаті» даної Конвенції. У разі повного безробіття й перерви в одержанні заробітку, спричиненої тимчасовим припиненням виробництва без якогось припинення трудових відносин, якщо такий випадок внесено у сферу охоплення, допомога надається у вигляді періодичних виплат, зараховуваних таким чином: а) якщо ця допомога нараховується на основі внесків, котрі робляться захищеною особою чи від її імені, або з урахуванням попереднього заробітку, вона встановлюється в розмірі не менше як 50 відсотків від попереднього заробітку, причому допускається призначити максимум за сумою допомоги або за сумою заробітку, що підлягає врахуванню, який може бути пов'язаний, наприклад, із зарплатою кваліфікованого робітника або з середньою зарплатою працівників цього району; б) якщо така допомога має за основу не внески чи попередні заробітки, то вона повинна становити не менше як 50 відсотків від встановленої законом мінімальної заробітної плати чи від заробітної плати звичайного чорнороба, або розмір її повинен забезпечувати мінімум, потрібний для покриття витрат на основні життєві потреби, залежно від того, що більше.

Висновок. Таким чином, наведені та розглянуті норми сучасного міжнародного трудового права відтворюють низку вказаних основних принципів, базових цілей та конкретних завдань МОП у сфері сприяння зайнятості, захисту від безробіття та допомоги по безробіттю.

Література

1. Конвенція МОП №2 «Про безробіття» від 29 жовтня 1919 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_143;
2. Конвенція МОП №88 «Про організацію служби зайнятості» від 9 липня 1948 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_224;
3. Рекомендації МОП №44 «Щодо страхування на випадок безробіття та щодо надання допомоги безробітним» від 23 червня 1934 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_205;
4. Рекомендація МОП №67 «Щодо забезпечення доходу» від 12 травня 1944 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_323;
5. Конвенція МОП №102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» від 28 червня 1952 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_011;
6. Конвенція МОП №122 «Про політику в галузі зайнятості» від 9 липня 1964 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_062;
7. Конвенція МОП №142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів» від 23 червня 1972 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_057;
8. Конвенція МОП №168 «Про сприяння зайнятості та захист від безробіття» від 21 червня 1988 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу до документу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_182.