



Пропозиції та рекомендації

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного управління у сфері зайнятості населення та соціального страхування на випадок безробіття»

На замовлення ПРООН в Україні

Підготовлені:

національним експертом з питань зайнятості -

п. Лідією Ткаченко;

фахівцями Регіонального бюро ПРООН для країн Європи та СНД -

п. Шейлою Марні, програмним радником;

п. Весною Дзутеска-Бішевою, спеціалістом з питань зайнятості;

п. Ясміною Папа, радником з питань соціальної інтеграції

вересень 2015 р.

м. Київ

Відзначаючи важливість зайнятості для цілей сталого розвитку та висловлюючи щире підтримку соціальним реформам в Україні, з метою розширення комплексного підходу до реформування та посилення відповідності чинним міжнародним стандартам та європейським практикам у відповідній сфері вважаємо необхідним висловити такі рекомендації та пропозиції до законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного управління у сфері зайнятості населення та соціального страхування на випадок безробіття»

➤ В умовах фіскальної консолідації та з урахуванням тенденцій до кодифікації законодавства, доцільно розглянути можливість інтеграції в одному законі засадничих положень державної політики і державних гарантій у сфері зайнятості з нормами обов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Європейська юридична практика дає багато прикладів законів, які інтегрують регулювання загальної політики зайнятості, активних заходів політики на ринку праці та соціального страхування на випадок безробіття. Зокрема такі закони діють у Чеській Республіці (Employment Act / Zákon o zaměstnanosti), Польщі (Law on Employment Promotion and Labour Market Institutions / Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), Румунії (Law on Unemployment Insurance System and Employment Stimulation / Legea privind sistemul asigurarilor pentru somaj si stimularea ocuparii fortei de munca), Угорщині (Act on Promoting Employment and Providing for the Unemployed / törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról), Хорватії (Act on Job Placement and Unemployment Insurance / Zakon o posredovanju pri zapošljavanju I pravima za vrijeme nezaposlenosti). У Люксембурзі захист від безробіття та заходи сприяння зайнятості є частиною Трудового кодексу. У Болгарії, Кіпрі, Словаччині, Мальті, Норвегії в одному законі інтегровані всі види соціального страхування, а в Ірландії – всі види соціального захисту (Social Welfare Consolidation Act).¹

На нашу думку, для України позитивним моментом інтеграції чинних законів «Про зайнятість населення» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» могло би стати чітке розмежування джерел фінансування заходів державної політики на ринку праці за напрямками та бенефіціарами.

¹ The EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)
<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

➤ У напрямі розширення комплексного підходу до реформування, доцільно розглянути можливість охоплення більшого переліку ризиків у сфері зайнятості. Конвенція МОП про сприяння зайнятості та захист від безробіття (1988 р., № 168), крім випадків повного та часткового безробіття, передбачає також охоплення випадків тимчасового зупинення виплати чи зниження розміру заробітку у зв'язку з тимчасовим припиненням роботи, без розривання трудових відносин, з причин економічного, технологічного, структурного чи подібного характеру.² Соціальний захист від тимчасового безробіття забезпечується у багатьох країнах Європи, і не лише у випадках економічних проблем підприємства. Наприклад, у Австрії, Данії, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Німеччині, Швейцарії існують страхові виплати працівникам у випадку зупинки виробництва через погіршення метеорологічних умов (так звані «bad weather allowance», застосовуються переважно у будівельному секторі, можуть передбачати додаткові внески роботодавців).³

У деяких країнах Європи (Італія, Ліхтенштейн, Швейцарія) соціальне страхування, крім випадків безробіття, передбачає захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності (банкрутства) роботодавця.⁴ Норми щодо захисту вимог працівників у випадку банкрутства роботодавця містять Конвенція МОП № 173 (1992 р.)⁵ та Європейська соціальна хартія.⁶

Для України ці проблеми теж надзвичайно актуальні, шляхи їх вирішення давно обговорюються, але на рівні закону залишаються нерегульованими. Включення до нового законопроекту норм щодо захисту вимог працівників у випадку банкрутства роботодавця та у випадку тимчасової затримки/зниження заробітної плати наблизить Україну до міжнародних стандартів соціального захисту працюючих і дасть змогу нарешті вирішити проблему заборгованості з виплати заробітної плати.

➤ Ще одним напрямом розширення комплексного підходу до реформування може бути створення альтернативних механізмів соціального страхування на випадок неформальної зайнятості, визначення

² Convention concerning Employment Promotion and Protection against Unemployment (Entry into force: 17 Oct 1991) Adoption: Geneva, 75th ILC session (21 Jun 1988)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO

³ The EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

⁴ The EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

⁵ Convention concerning the Protection of Workers' Claims in the event of the Insolvency of their Employer (Entry into force: 08 Jun 1995)

Adoption: Geneva, 79th ILC session (23 Jun 1992)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312318:NO

⁶ Європейська соціальна хартія (Переглянута) (ETS N 163) http://zakon.rada.gov.ua/go/994_062

переліку заходів та джерела фінансування для осіб, не охоплених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття, включаючи осіб, які уперше виходять на ринок праці.

➤ Потребує уточнення визначення деяких термінів, наведених у статті 1 Закону України «Про зайнятість населення» (і чинної, і нової редакції), з метою забезпечення їх відповідності прийнятим міжнародним стандартам. Зокрема повна зайнятість трактується як зайнятість працівника за нормою робочого часу, передбаченого згідно із законодавством, колективним або трудовим договором. У нормативних актах МОП, зокрема у Конвенції про політику зайнятості (1964 р., № 122),⁷ під повною зайнятістю мається на увазі наявність роботи для всіх, хто готовий працювати і шукає роботу. Конвенція № 122 визначає вільно обрану зайнятість як наявність свободи у виборі зайнятості і якомога найширші можливості для кожного працівника отримати кваліфікацію та використовувати свої навички і здібності в роботі, для якої він найбільше підходить, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігійних чи політичних переконань, національного чи соціального походження. В українському законодавстві вільно обрана зайнятість трактується значно простіше: як реалізація права вільно обирати вид діяльності, професію та місце роботи відповідно до своїх здібностей та потреб. Більш вузько трактується також поняття продуктивної зайнятості, – тут взагалі на перше місце поставлено забезпечення ефективного суспільного виробництва, і лише другому місці – задоволення потреб працівника на рівні не менш встановлених законодавством гарантій. У нормативних актах та публікаціях МОП ознакою продуктивної зайнятості (роботи, праці) вважається, передусім, адекватний заробіток.⁸

Такий підхід до визначення ключових понять може призводити до зміщення пріоритетів та звуження змісту політики зайнятості. Так, формулювання мети державної політики у сфері зайнятості у частині 2 статті 15 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» містить перелік з 9 пунктів, більшість з яких носять інструментальний характер, а деякі напрямую декларують верховенство «суспільних потреб» чи потреб економіки (пп. 2, 4, 5), і лише 6-м пунктом згадано «пріоритетність забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості».

⁷ Convention concerning Employment Policy (Entry into force: 15 Jul 1966) Adoption: Geneva, 48th ILC session (09 Jul 1964) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312267:NO

⁸ Decent work indicators: concepts and definitions: ILO manual / International Labour Office. -- First edition. -- Geneva: ILO, 2012. -- 176 pp.

Згідно Конвенції № 122, саме сприяння повній, продуктивній та вільно обраній зайнятості має бути головною метою активної політики у сфері зайнятості. Визнаючи роль зайнятості у забезпеченні зростання, при перегляді Цілей розвитку тисячоліття у 2010 р. ООН було внесено доповнення до переліку цілей: «досягнення повної і продуктивної зайнятості та гідної праці для всіх, включаючи жінок і молодь».⁹ Стаття 1 Європейської соціальної хартії зобов'язує уряди визнати однією зі своїх найголовніших цілей і одним зі своїх найголовніших обов'язків досягнення та підтримання якомога високого і стабільного рівня зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості.

Саме в такому ключі має бути сформульована мета політики зайнятості в Україні (як один з варіантів – «сприяння повній, продуктивній та вільно обраній зайнятості, досягнення та підтримання якомога високого і стабільного рівня зайнятості»).

➤ Згідно стандартів МОП, зайнятість – це праця, яка здійснюється для інших в обмін на плату або дохід.¹⁰ Відповідно, при визначенні категорій зайнятих осіб головним критерієм є тип виконуваної праці/роботи, а не сам по собі факт одержання доходу. Пропонована нова редакція Закону «Про зайнятість населення» (частина 1 статті 4) включає до переліку категорій зайнятих фізичних осіб – засновників (учасників) юридичних осіб, членів органів управління (нагляду, контролю) суб'єктів господарювання, членів кооперативів, голів громадських організацій та спілок, якщо вони отримують дохід від такої діяльності. Але в даному випадку важливо вирізнити доходи від зайнятості і доходи від власності, тобто чи пов'язане отримання доходу з виконанням певної роботи.

Іншою спірною категорією, що віднесена до зайнятих чинним національним законодавством і залишається у новому законопроекті – члени особистих селянських господарств. Як зазначено вище, МОП відносить до зайнятих лише тих, хто виконує роботу для інших в обмін на плату або дохід. Виробництво товарів і послуг для власного кінцевого споживання, яке має місце в більшості особистих селянських господарств, є окремою, самостійною формою праці. Згідно Резолюції 19-ї Міжнародної конференції статистиків праці (жовтень 2013 р.), до зайнятих можуть бути віднесені лише ті члени особистих селянських господарств, які виробляють продукцію здебільшого для продажу чи бартеру, при цьому

⁹ Guide to the millennium development goals employment indicators / International Labour Office, Employment Sector. -- Geneva: ILO, 2013. -- 38 pp.

¹⁰ Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization: Adopted by the Nineteenth International Conference of Labour Statisticians (October 2013) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_230304.pdf

певна частина продукції може споживатися в рамках домогосподарства чи сім'ї.¹¹

Членів особистих селянських господарств було включено до переліку категорій зайнятого населення Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» (прийнятий 25 грудня 2008 р., набрав чинності з 13 січня 2009 р.), з основною метою скоротити видатки на виплату допомоги по безробіттю, оскільки до початку кризи сільські мешканці становили понад половину зареєстрованих безробітних. Ефектом цієї законодавчої зміни стало двократне скорочення чисельності зареєстрованих безробітних з сільської місцевості: на кінець 2008 р. було зареєстровано 426,6 тис. осіб, на кінець 2009 р. – 211,8 тис.; частка селян серед зареєстрованих безробітних зменшилася до 40%.¹²

Уточнення формулювання цієї категорії зайнятих (як один з варіантів – «члени особистих селянських господарств, які виробляють продукцію здебільшого для продажу чи обміну») сприятиме розширенню можливостей сільського населення щодо працевлаштування та отримання належного соціального захисту у випадку безробіття, а також зменшенню розриву між чисельністю зареєстрованих безробітних та безробітних за методологією МОП, що визначається за результатами вибіркового обстеження домогосподарств з питань економічної активності (міжнародний аналог – обстеження робочої сили, LFS). Програма обстеження, що здійснюється Державною службою статистики України на регулярній основі з 1995 г., ґрунтується на стандартах МОП і є основним джерелом інформації щодо ринку праці. Зокрема, в обстеженні до категорій зайнятих відносяться особи, які працювали в особистому селянському господарстві з метою реалізації виробленої продукції.¹³

➤ З метою приведення у повну відповідність зі статтею 9 «Право на професійну орієнтацію» Європейської соціальної хартії, необхідно доповнити частину 1 статті 7 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» словами «з належним урахуванням здібностей кожної особи та потреби в них на ринку праці».

➤ З метою приведення у відповідність зі статтею 19 «Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу» Європейської

¹¹ Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization: Adopted by the Nineteenth International Conference of Labour Statisticians (October 2013) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_230304.pdf

¹² Статистичні дані розділу «Демографічна та соціальна статистика / Ринок праці / Зайнятість та безробіття», офіційний веб-сайт Держстату України http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/rp/sz_br/sz_br_u/kzbr_m_u2015.htm

¹³ Методологічні пояснення до розділу «Демографічна та соціальна статистика / Ринок праці / Зайнятість та безробіття», офіційний веб-сайт Держстату України http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/rp/met_u.htm

соціальної хартії та Конвенції МОП про працівників-мігрантів (1975 р., № 143),¹⁴ існує необхідність доповнити розділ 1 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» статтею з визначенням прав працівників-мігрантів. Наразі Закон «Про зайнятість населення» (і чинний, і пропонована нова редакція) взагалі не містять норм щодо працівників-мігрантів. Частина 4 статті 3 та Розділ 7 регулюють здебільшого процедурні питання зайнятості іноземців та осіб без громадянства (отримання дозволу тощо), рівне з громадянами України право на зайнятість надається лише тим з них, хто постійно проживає в Україні або має статус біженця, або отримав тимчасовий захист.

➤ З метою приведення у повну відповідність зі статтею Е «Заборона дискримінації» Європейської соціальної хартії та Конвенції МОП стосовно дискримінації (1958 р., № 111),¹⁵ доцільно у частині 1 статті 11 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» замінити в переліку ознак «інвалідність» на більш широке поняття: «стан здоров'я» або «ступінь працездатності».

➤ З метою приведення у відповідність зі статтею 21 «Право на інформацію та консультації» Європейської соціальної хартії, доцільно доповнити статтю 12 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» частиною, яка гарантуватиме працівникам регулярний доступ до інформації про економічний і фінансовий стан підприємства, на якому вони працюють, а також можливість консультацій щодо рішень, які можуть суттєво вплинути на інтереси працівників.

➤ Пропонована нова редакція Закону «Про зайнятість населення» передбачає істотне зменшення чисельності громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню (так звані «квотні» категорії).

По-перше, категорія «один з батьків або особа, яка їх замінює і має на утриманні дитину (дітей) віком до шести років» замінюється на категорію «один з батьків або особа, яка їх замінює і поновлює трудову діяльність після виходу з відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку або шестирічного віку за медичним висновком, протягом шести місяців з дня закінчення такої відпустки». Хоча в останньому випадку дія квоти продовжується протягом трьох років з дня виходу з відпустки, вочевидь, що чисельність батьків дітей віком до 6 років істотно більша, ніж чисельність осіб, які виходять з відпустки по догляду за

¹⁴ Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (Entry into force: 09 Dec 1978) Adoption: Geneva, 60th ILC session (24 Jun 1975)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO

¹⁵ Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation (Entry into force: 15 Jun 1960) Adoption: Geneva, 42nd ILC session (25 Jun 1958)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C111:NO

дитиною. До того ж, фактична тривалість такої відпустки може становити менше 3 років (особливо з огляду на скасування допомоги на догляд за дитиною до трьох років як окремого виду соціальних виплат, – умови її одержання стримували більш раннє повернення до роботи).

По-друге, значно обмежуються вікові рамки двох категорій: для осіб передпенсійного віку – з 10 до 2 років до настання пенсійного віку, для молоді – встановлюється верхня межа віку 24 років, тоді як юридично залишається 35 років.

Додавання двох нових квотних категорій – внутрішньо переміщені особи та учасники АТО – цілком виправдане на даний момент, але їхня чисельність не така велика і термін дії їхньої квоти короткий (максимум 1 рік).

Істотне скорочення чисельності громадян квотних категорій не лише зменшує загальний рівень соціальної захищеності населення, а й робить мало досяжним заповнення квоти для роботодавців. Невиконання квоти поки що не тягне за собою прямих штрафних санкцій, але зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», передбачені в аналізованому законопроекті (п. 24 Прикінцевих положень, розділ 10), унеможливають участь таких підприємств у процедурі державних закупівель. Тобто встановлення більш жорстких критеріїв квотних категорій водночас з посиленням ролі квоти в процедурі державних закупівель може призвести до посилення ризиків недобросовісної конкуренції або зриву конкурсних торгів через відсутність мінімально необхідної кількості учасників.

Слід також наголосити, що перелік уразливих на ринку праці груп населення і в чинному законі, і у пропонованій новій редакції не включає кілька позицій, названих у статті 8 Конвенції МОП про сприяння зайнятості та захист від безробіття (1988 р., № 168), зокрема довготривалих безробітних, працівників-мігрантів, які перебувають в країні на законних підставах, та працівників, які втратили роботу через структурні зміни. Включення цих категорій до квоти сприятиме зниженню ризиків хронічного безробіття.

Водночас потрібно враховувати, що розширення переліку уразливих груп може призвести до появи певної неформальної ієрархії серед них, наприклад, коли роботодавці будуть обирати тих, які є «більш бажаними».

➤ Система квот на працевлаштування уразливих груп населення може бути додатковим негативним стимулом для роботодавців щодо роботи у формальному секторі економіки і водночас її замало для підтримки

зацікавленості роботодавців у вирішенні проблеми працевлаштування уразливих груп населення. Дуже бажано передбачити додаткову підтримку з боку державної служби зайнятості, наприклад: сприяння адаптації на робочому місці (особливо у випадку зайнятості осіб з інвалідністю), наставництво, супровід, інші конкретні заходи для того, щоб допомогти представникам незахищених груп інтегруватися та набути навичок і можливостей для виконання роботи.

➤ Розділ II Закону «Про зайнятість населення» (і чинна, і пропонується нова редакція) не тільки за назвою («Державна політика у сфері зайнятості населення»), а й за змістом відображає виключно роль та функції органів державної влади. Форми участі та права роботодавців і профспілок викладені в розділі IX «Соціальний діалог на ринку праці», причому у такому формулюванні, ніби ці сторони є лише співучасниками заходів, які організовують та здійснюють органи державної влади, а не активними рівноправними партнерами.

Стаття 3 Конвенції МОП про політику зайнятості (1964 р., № 122) визначає, що представники осіб, яких стосуються заходи політики зайнятості, зокрема представники роботодавців та працівників, мають брати участь у консультаціях, щоб якомога повніше врахувати їхній досвід і думку, забезпечити їх повне залучення до формування політики зайнятості та заручитися їхньою підтримкою в реалізації цієї політики. Такий підхід не є просто визнанням права роботодавців та працівників брати участь у прийнятті рішень, які їх напряму стосуються. Уряд чи інші органи державної влади не можуть самотужки формулювати та реалізовувати політику зайнятості, оскільки без залучення та підтримки з боку реальних учасників ринку праці – передусім, роботодавців та працівників, ефективність такої політики буде дуже сумнівною.

Враховуючи вище сказане, доцільно об'єднати розділи II і IX в один (як варіант назви – «Формування та реалізація політики у сфері зайнятості»), зазначивши головним принципом такої політики соціальний діалог. Основні положення політики зайнятості (напрями, інструменти тощо) потрібно сформулювати таким чином, щоб вони відображали рівноправність та спільність намірів і дій всіх сторін соціального діалогу.

➤ Окрім урівноваження представництва сторін соціального діалогу, існує необхідність присвятити більше уваги співпраці державної служби зайнятості з іншими органами соціального захисту на місцевому рівні. Досвід країн ЄС та СНД свідчить, що в умовах низької активності на ринку праці службам зайнятості може бути необхідно розширити функції за межі

стандартного підбору кадрів та посередництва, об'єднуючи зусилля з усіма місцевими службами соціального захисту для того, щоб розширити «наставництво» та супроводження осіб/груп, яким може не вистачати впевненості чи стимулів для реєстрації в органах державної служби зайнятості. Такі заходи можуть включати спільне використання баз даних, спільну роботу з отримувачами соціальної допомоги тощо.

Напрямок співробітництва на локальному рівні набуває надзвичайної важливості у зв'язку із загальним реформуванням моделі державного управління, що передбачає зокрема децентралізацію та збільшення повноважень місцевих органів та громад.

➤ Однією з функцій державної служби зайнятості визначено прогнозування та оцінку впливу на ринок праці політики у сфері зайнятості. Для цього може бути недостатньо тих даних, які наразі представляють підприємства, або якість цих даних може бути незадовільною (роботодавці можуть не мати достатньо стимулів повідомляти точні дані). Відповідно, може виникнути необхідність проведення спеціальних опитувань. Оскільки до функцій служби зайнятості входить сприяння працевлаштуванню незахищених груп, виникає необхідність створення «профілів незахищеності» території. Отже, якщо від державної служби зайнятості вимагається здійснення прогнозування та оцінки, їм повинен бути гарантований збір даних, які дозволять їх здійснити. Необхідно також визначити мінімальні вимоги до даних та джерела даних.

➤ Реорганізація державної служби зайнятості в національне агентство, можливо, сприятиме підвищенню гнучкості та мобільності у наданні послуг, водночас потрібно привернути увагу до необхідності урахування принаймні трьох принципово важливих моментів.

По-перше, не можна допустити зниження доступності послуг для користувачів (як населення, так і роботодавців). Частина 1 статті 21 пропонуваної нової редакції Закону «Про зайнятість населення» передбачає, що регіональні та місцеві агентства утворюються у адміністративно-територіальних одиницях, де у цьому є потреба, але жодні критерії визначення цієї потреби не названі. В умовах кризи і дефіциту коштів, таким головним «критерієм» скоріше за усе стане економія, а отже неминуче скорочення мережі територіальних, передусім, місцевих органів, і якраз у найменш розвинутих, найменш перспективних територіях. Хоча законопроект передбачає диверсифікацію способів надання послуг (зокрема Інтернет та аутсорсінг частини функцій), існують

великі ризики зниження доступності послуг, і ці ризики найвищі для уразливих категорій населення, які традиційно мають гірший доступ до інфраструктури (наприклад, через відсутність Інтернету чи навичок володіння сучасними технологіями).

Окрім зниження «фізичної» доступності, існує ризик зниження матеріальної доступності послуг, оскільки певний їхній обсяг, можливо, стане надаватися на платній основі. Частина 2 статті 21 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» декларує безоплатність послуг Національного агентства зайнятості та його територіальних послуг. Проте у законопроекті не зазначено чітко, чи будуть безоплатними для користувачів послуги, які надаватимуться суб'єктами господарювання на договірних засадах чи на умовах аутсорсінгу.

Конвенція МОП про організацію служби зайнятості (1948 р., № 88) передбачає створення безоплатної публічної служби, яка складається з національної системи офісів зайнятості під управлінням національного уряду. Мережа місцевих (у разі потреби – регіональних) офісів має бути представлена у достатній кількості, щоб обслуговувати кожен географічну ділянку країни, зі зручним розташуванням для роботодавців та працівників.¹⁶ Частина 3 статі 1 Європейської соціальної хартії зазначає організацію та функціонування безкоштовних служб зайнятості як одне із зобов'язань урядів щодо забезпечення ефективного здійснення права на працю. Отже, механічне скорочення мережі локальних центрів зайнятості в умовах економічної кризи та зростання безробіття може поставити під сумнів усі соціальні зобов'язання держави.

Крім вирішення питання щодо плати чи безоплатності для клієнтів послуг, які надаються суб'єктами господарювання на договірних засадах чи на умовах аутсорсінгу, на рівні закону доцільно оговорити не лише процедуру відбору суб'єктів господарювання, а й необхідність встановлення стандартів для постачальників послуг чи критеріїв їх діяльності¹⁷, а також передбачити процедури моніторингу та оцінки виконання переданих функцій.

З метою недопущення зниження доступності послуг служби (агентства) зайнятості, доцільно розглянути можливість створення на рівні невеликих територій/громад інтегрованої моделі соціальної служби, що надаватиме весь комплекс публічних послуг за принципом «єдиного вікна». Оскільки

¹⁶ Convention concerning the Organisation of the Employment Service (Entry into force: 10 Aug 1950) Adoption: San Francisco, 31st ILC session (09 Jul 1948) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312233:NO

¹⁷ Наприклад, критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-%D0%BF>

ця пропозиція стосується всіх видів публічних послуг та соціальних служб, вона виходить за рамки аналізованого законопроекту і потребує розроблення окремого нормативного документу. Проект ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні» має напрацювання щодо інтегрованої моделі соціальної служби і готовий долучитися до участі в розробленні відповідного нормативного документу.

Другим принципово важливим моментом, на який треба звернути увагу, є статус персоналу служби зайнятості (національного агентства). Частина 1 статті 9 Конвенції МОП про організацію служби зайнятості (1948 р., № 88) наголошує на тому, що персонал служби зайнятості має складатися з посадових осіб, статус і умови роботи яких дозволяють їм залишатися незалежними від змін уряду та неправомірних сторонніх впливів, і гарантують стабільну зайнятість.

Проте частини 4 і 9 статті 21 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення» істотно підривають незалежність та стабільність персоналу служби/агентства: передбачається, що керівництво напряму призначається і звільняється міністром соціальної політики, всі працівники на перший рік роботи приймаються на умовах строкового трудового договору, існує можливість звільнення за порушення правил етики поведінки. Зміни, пропоновані до статті 15 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» ставлять під сумнів незалежність навіть членів правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття – за рішенням органу державного нагляду, вони можуть бути позбавлені своїх повноважень, причому, незалежно від того, яку сторону соціального діалогу вони представляють.

З огляду на критичну важливість налагодження конструктивного соціального діалогу для вирішення проблем зайнятості, необхідно збалансувати повноваження соціальних партнерів, включаючи функції управління персоналом, нагляду та контролю. Наприклад, передбачити процедуру узгодження з правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття кандидатури на посаду керівника служби/агентства та його звільнення.

Пропоновані матеріальні стимули в системі оплати праці співробітників служби/агентства можуть створити ризики щодо зосередження їхньої уваги на клієнтах, яких легше працевлаштувати або які найменше потребують підтримки, замість витрачання більшого часу на складні випадки, наприклад, на осіб, яких складніше працевлаштувати. Варто

розробити систему, яка забезпечуватиме більше уваги окремим випадкам складного працевлаштування, а також потурбуватися про забезпечення більшої прозорості оцінки роботи.

В умовах мінливого економічного та соціального середовища, проведення освітніх заходів для співробітників принаймні один раз на 5 років є недостатнім, особливо враховуючи, що вони повинні проходити атестацію кожні 3 роки. Ці два терміни мають бути сумісні, тобто передбачати проведення додаткового навчання принаймні раз на 3 роки. Також доцільно передбачити певні «додаткові бали» для співробітників, які частіше беруть участь у самостійному підвищенні кваліфікації.

Третім принципово важливим моментом є необхідність переглянути розподіл повноважень між центральним офісом, регіональними та місцевими органами з урахуванням децентралізації державного управління, – в центрі уваги має бути діяльність місцевих служб зайнятості. З огляду на заплановане збільшення повноважень місцевих органів та територіальних громад, логічно припустити, що саме вони, а не Національне агентство, мають визначати необхідність утворення та конфігурацію регіональних та місцевих офісів служби/агентства.

➤ З огляду на гострий дефіцит гідних робочих місць у сільській місцевості, заслуговує на підтримку розширення інструментів стимулювання зайнятості у сільській місцевості (стаття 29 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення»), зокрема відшкодування частини відсотків за банківськими кредитами, залученими на створення нових робочих місць. Проте здається зайвим обмеження видів діяльності суб'єктів підприємництва виключно сферою виробництва товарів (продукції), адже сфера послуг у сільській місцевості теж потребує розвитку, і, до речі, створення робочих місць у цій сфері зазвичай обходиться значно дешевше, ніж на виробництві. Бажано також прописати в самому законі «формулу» визначення частини відсотків, що підлягатиме відшкодуванню, інакше стимул буде нечітким.

➤ Новація щодо утворення транзитних робочих місць (стаття 30 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення») також потребує конкретизації умов, зокрема на рівні закону має бути визначено, якою може бути тривалість строкового трудового договору і які гарантії трудового законодавства не застосовуються при його достроковому розірванні. Водночас постає питання, наскільки доречна остання умова, адже сама ідея транзитного робочого місця передбачає нетривалий термін зайнятості.

➤ Не можна погодитися з вилученням осіб віком старше 45 років з переліку категорій громадян, які мають право на отримання ваучера для підтримання конкурентоспроможності шляхом професійного навчання (стаття 33 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення», в чинному Законі – стаття 30). Стаття 7 Конвенції МОП про сприяння зайнятості та захист від безробіття (1988 р., № 168) відносить професійне навчання до основних інструментів політики зайнятості. Стаття 3 Конвенції МОП про професійну орієнтацію та професійне навчання у сфері розвитку людських ресурсів (1975 р., № 142) відзначає важливість вибору професії, професійного навчання та пов'язаних освітніх можливостей для перспектив зайнятості, кар'єрного зростання, поліпшення умов праці та всіх інших аспектів трудового життя.¹⁸ Практично всі нормативні акти та публікації Євросоюзу наголошують на необхідності розбудови системи освіти та професійного навчання на стратегічних засадах освіти впродовж життя, підкреслюючи зростання ролі освіти дорослих у зв'язку з демографічними змінами та необхідністю регулярного оновлення й розвитку кваліфікаційних навичок відповідно до мінливих соціально-економічних умов.^{19,20} Один з шести додаткових критеріїв освітнього напрямку Європейської стратегії – 2020 ставить завдання підвищити індикатор навчання впродовж життя (обчислюється за даними обстеження робочої сили як частка осіб віком 25–64 років, які отримували освіту чи професійне навчання в останні 4 тижні) до 15% в середньому по ЄС.²¹ У 2014 р. цей показник в середньому по 28 країнах ЄС становив 10,6%, у країнах Північної Європи – понад 20%, у Швейцарії і Данії – понад 31%, а в Україні – 1%.²²

Специфіка освітнього рівня людей старше 45 років в Україні полягає в тому, що вони здобували освіту (як загальну середню, так і професійну) за зовсім інших економічних, політичних та соціальних умов. Професійно-галузева спрямованість та зміст їхньої освіти були орієнтовані зовсім на іншу структуру економіки, іншу організацію праці та інші технології. Через неактуальні дипломи формальна наявність вищої освіти далеко не завжди дає можливість людям старше 45 років влаштуватися на робочі місця

¹⁸ Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources (Entry into force: 19 Jul 1977) Adoption: Geneva, 60th ILC session (23 Jun 1975)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312287:NO

¹⁹ Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') / Notices from European Union Institutions and Bodies (2009/C 119/02)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF>

²⁰ An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment / European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011. — 32 pp.

²¹ Smarter, greener, more inclusive? — Indicators to support the Europe 2020 strategy / European Commission. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. — 213 pp.

²² Дані по Україні розраховані за результатами обстеження робочої сили, по інших країнах – дані Євростату <http://ec.europa.eu/eurostat/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc440>

відповідної кваліфікації. Ваучер на навчання для них є важливим стимулом продовжити свою освіту, заповнити прогалини та оновити свої знання. З огляду на демографічні зміни, зокрема старіння населення та робочої сили, частка цих поколінь серед зайнятого населення дедалі зростатиме, і їхній освітній рівень потребує актуалізації.

За три роки свого існування ваучерна програма для людей старше 45 років вже пройшла період становлення, співробітниками державної служби зайнятості напрацьовано необхідне методичне забезпечення та здобуто практичні навички. Оцінка ваучерної системи в Україні, проведена на початку 2015 р. в рамках досліджень проекту ПРООН в Україні «Підтримка реформи соціального сектора в Україні», засвідчила, що ця програма є реальним інструментом державної політики на ринку праці та освітніх послуг, позитивно сприймається населенням і має хороші перспективи подальшого розвитку.²³

Якщо вилучення осіб 45+ з «ваучерних» категорій населення пов'язана з намаганням зекономити кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, слід зауважити, що ваучерна програма (принаймні поки що) не вимагає багато коштів, оскільки серед населення надто сильні упередження, що вчитися потрібно змолоду. Тобто ваучери для осіб старше 45 років не створюють виклику для фінансової спроможності Фонду, і в будь-якому разі, на рівні Закону зазначено, що кошти на цю програму виділяються виходячи з фінансових можливостей Фонду.

➤ Застосування заходів інтеграції на ринку праці (стаття 34 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення») передбачається для осіб, які вже зареєстровані як безробітні, виняток тільки по інформаційних та консультаційних послугах, які надаються всім. На нашу думку, важливо також поширити інтеграційні послуги на групи населення, які є більш віддаленими від ринку праці, наприклад, для осіб, які будуть направлятися до державної служби зайнятості іншими органами соціального захисту.

➤ Зміни порядку виплати допомоги по безробіттю особам, які беруть участь у громадських роботах (частина 9 статті 34 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення»), передбачають отримання двох видів доходу одночасно: заробітну плату за строковим трудовим договором на тимчасовому робочому місці та допомогу по безробіттю, яку пропонується зберегти на період участі у громадських роботах. В даному

²³ З повним текстом звіту дослідження ваучерної системи можна ознайомитися за посиланням <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-47335789>

випадку доцільно залишити редакцію чинного закону, а в частині 5 статі 34 зазначити, що у разі, коли заробітна плата за строковим трудовим договором на тимчасовому робочому місці нижча розміру допомоги по безробіттю даної особи, різниця доплачується коштом Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

➤ Цілком вітається ідея укладення індивідуальної програми інтеграції на ринку праці та соціального контракту для безробітного (стаття 49 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення»). Разом з цим, варто врахувати, що загалом, запровадження обов'язковості укладення соціального контракту між службою/агентством зайнятості і зареєстрованим безробітним може стати ще одним бар'єром для звернення до служби зайнятості. Для попередження такої ситуації має провадитися роз'яснювальна робота.

Необхідно також взяти до уваги, що індивідуальна програма інтеграції на ринку праці передбачає більш розширене наставництво та супровід, відповідно персонал служби/агентства має пройти підготовку з питань індивідуального супроводу. В ідеалі, така індивідуальна програма має розроблятися у співпраці з соціальними працівниками.

З огляду на важливість індивідуального підходу та поширення хороших практик, доцільно передбачити моніторинг змісту та ефективності індивідуальних програм інтеграції.

Дуже бажано поширити індивідуальний підхід і на норми статей 50, 51, 52 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення», наразі вони не передбачають гнучкості у розгляді індивідуальних випадків.

➤ Потребує більш ретельного опрацювання питання щодо ранніх пенсій з причин ринку праці. Стаття 49 чинного Закону «Про зайнятість населення», яка надавала певним категоріям зареєстрованих безробітних право виходу на пенсію за віком на півтора року раніше звичайного пенсійного віку, була скасована на початку 2015 р. Пропонована нова редакція Закону «Про зайнятість населення» не передбачає її відновлення. Водночас, і чинний Закон, і пропонована нова редакція встановлюють для осіб передпенсійного віку (за 2 роки до настання права на пенсію) вдвічі вищий період виплати допомоги по безробіттю – 720 днів, тобто протягом останніх двох років до виходу на пенсію особа може отримувати допомогу по безробіттю.

Визнаючи низьку вірогідність працевлаштування людей передпенсійного віку, ранні пенсії з причин ринку праці (early retirement

for labour market reasons) практикують багато країн, зокрема серед країн ЄС – Бельгія, Данія, Німеччина, Ірландія, Франція, Італія, Люксембург, Австрія, Польща, Португалія, Словаччина, Фінляндія.²⁴ По суті, в даному випадку виплата допомоги по безробіттю замінюється достроковими пенсійними виплатами, для того, щоб служби зайнятості могли сконцентруватися на послугах для більш активних шукачів роботи, а люди старшого віку не мали клопоту з виконанням обов'язкових умов для продовження статусу зареєстрованих безробітних.

Зрозуміло, що можливість дострокового виходу на пенсію може бути головною метою звернення осіб передпенсійного віку до державної служби зайнятості. Щоб уникнути зловживань, як компромісний варіант, можна передбачити на рівні закону, що розмір дострокової пенсії з причин ринку праці не може перевищувати розмір допомоги по безробіттю для даної особи і не може бути нижче мінімальної пенсії за віком.

➤ Юридичні визначення обставин припинення реєстрації безробітного та підходящої роботи (статті 51, 52 пропонованої нової редакції Закону «Про зайнятість населення») відіграють ключову роль у формуванні контингенту зареєстрованих безробітних. Наразі ці критерії сформульовані достатньо жорстко і можуть бути використані співробітниками служби/агентства для того, щоб позбутися клієнтів, яких важко працевлаштувати.

²⁴ Дані Євростату <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00080>