



## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАБОТ

Дмитрий ШВЕЦ,

аспирант кафедры трудового, аграрного и экологического права  
Львовского национального университета имени Ивана Франко

### Summary

This article is devoted to actual problems of promote employment during the global financial crisis. The article deals with the peculiarities of legal regulation of public works. Identified weaknesses of national legislation in this area. Proposed to draw on the experience of foreign countries in the process of creating public works programs.

**Key words:** unemployment, employment, employment promotion, public works, public works programs.

### Аннотация

Статья посвящена актуальным проблемам содействия занятости населения в условиях глобального экономического кризиса. Рассматриваются ключевые особенности правового регулирования организации общественных работ. Определены основные признаки организации общественных работ. Предложено использовать опыт зарубежных стран в процессе создания программ общественных работ.

**Ключевые слова:** безработица, занятость, содействия занятости, организация общественных работ, программы общественных работ.

**Постановка проблемы.** Конституция Украины провозглашает Украину не только как демократическое и правовое, но и как социальное государство, высшей ценностью которого является человек. Одним из принципов социального государства является создание надлежащих условий для реализации гражданами права на труд, особенно в условиях глубокого экономического кризиса.

**Актуальность темы исследования.** По последним обнародованным данным Государственной службы статистики Украины, уровень безработицы населения в возрасте 15–70 лет, определенный по методологии Международной организации труда, в Украине в среднем вырос с 8,0% в I квартале 2013 года до 8,8% в I квартале 2014 года экономически активного населения, что составляет 1 883 300 человек [1]. На сегодня прогнозируется рост уровня безработицы и численности безработных, что обусловлено спадом экономической активности производств и прекращением работы значительного количества предприятий, в первую очередь в восточных регионах. Уже сейчас происходит рост численности вынужденно перемещенных лиц из восточных регионов, предупреждение предприятиями о массовом высвобождении работников, значительное уменьшение количества вакансий, увеличение численности работающих в сокращенном рабочем режиме, сокращение количества наемных работников как на предприятиях, в учреждениях и организа-

циях, так и у физических лиц предпринимателей.

В таких условиях одним из приоритетных задач Украины является оперативное и эффективное реагирование на кризисную ситуацию, в частности в сфере занятости населения.

**Состояние исследования.** По состоянию на сегодня, в Украине не проводилось специальных комплексных исследований в сфере правового регулирования организации общественных работ. Большинство теоретических работ касаются общих вопросов правового регулирования занятости населения. В частности, весомый вклад в исследование правового регулирования занятости населения сделали такие известные ученые-юристы, как Н.Б. Болотина, В.С. Венедиктов, В.В. Жернаков, П.П. Зуб, М.И. Иншин, И.Я. Киселев, Р.И. Кондратьев, П.Д. Пилипенко, С. Прилипко, А.И. Процевский, Г.И. Чанышев и др.

**Цель и задача статьи.** Основной целью данной статьи является определение ключевых особенностей организации общественных работ и выработка предложений по совершенствованию национального законодательства Украины в сфере правового регулирования организации общественных работ. Для достижения поставленной цели необходимо провести исследование правового регулирования организации общественных работ в зарубежных странах, которые сталкивались с резким увеличением уровня безработицы.

**Изложение основного материала.** Закон Украины «О занятости населе-

ния» от 5 июля 2012 года № 5067-VI (далее – Закон № 5067-VI) предусматривает ряд мер организационно-правового характера, направленных на создание условий для активного поиска работы безработными [2].

Среди таких мер необходимо выделить организацию общественных работ и других работ временного характера, в которых на протяжении 8 месяцев 2014 года приняли участие 167,2 тыс. безработных, что почти на 17 тысяч больше, чем в соответствующем периоде 2013 года.

Законодательное определение понятия «общественных работ» подано в Законе № 5067-VI. Здесь отмечается, что общественные работы являются видом общественно полезных оплачиваемых работ в интересах территориальной общины, организуются для дополнительного стимулирования мотивации к труду, материальной поддержки безработных и других категорий лиц и выполняются ими на добровольной основе.

Порядок организации общественных и других работ временного характера утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 20 марта 2013 года № 175 (далее – Порядок № 175) [3].

Новеллой Закона № 5067-VI стало закрепление критериев, по которым местные государственные администрации, исполнительные комитеты сельских, поселковых, городских советов определяют виды общественных работ, а именно:



1) имеют временный характер и для их организации не могут быть использованы постоянные рабочие места и вакансии;

2) могут выполняться на условиях неполного рабочего дня;

3) имеют экономическую, социальную и экологическую пользу для региона;

4) предоставляют возможность временного трудоустройства безработных на работы, не требующие дополнительной специальной, образовательной и квалификационной подготовки.

Однако не все виды работ, которые отвечают этим критериям, могут быть отнесены к общественным и другим работам временного характера. Существует ограничение по привлечению к работам, которые связаны с риском для жизни и предусмотрены в Перечне работ с повышенной опасностью (далее – Перечень), утвержденном приказом Госнадзорхрантруда от 26 января 2005 года № 15. В соответствии с этим приказом на предприятиях, на основе указанного Перечня, с учетом специфики производства, работодателями должен разрабатываться и утверждаться соответствующий перечень работ с повышенной опасностью, для проведения которых требуются специальное обучение и ежегодная проверка знаний по вопросам охраны труда [4].

К выполнению общественных и других работ временного характера, наряду с зарегистрированными безработными, на добровольных началах могут привлекаться также лица, находящиеся на учете в территориальных органах Государственной службы занятости как ищущие работу и работники, которые потеряли часть заработной платы вследствие вынужденного сокращения до 50 процентов предусмотренной законодательством продолжительности рабочего времени в связи с остановкой или сокращением производства продукции, но только в пределах срока приостановления (сокращение) производства.

С лицами, которые принимают участие в общественных и других работах временного характера, работодатели заключают в письменной форме срочные трудовые договоры на срок, который суммарно в течение года не может превышать 180 календарных дней, и вносят в их трудовые книжки соответ-

ствующие записи. Выполнение общественных работ и работ временного характера должно осуществляться на добровольной основе, то есть направления лиц на такие работы возможно только с их согласия. Также на этих лиц распространяются государственные социальные гарантии, предусмотренные законодательством о труде и занятости населения, и общеобязательном государственном социальном страховании.

Оплата труда таких лиц осуществляется за фактически выполненную работу в размере, который не может быть меньше, чем минимальный размер заработной платы, и в соответствии с положениями соглашения.

Зарегистрированным безработным, которые принимают участие в общественных или других работах временного характера, предоставляются перерывы в работе продолжительностью не более 8 часов в месяц (с учетом времени на проезд) для посещения территориальных органов Госслужбы занятости в целях поиска работы, а в случае наличия предложений по подходящей работе – для посещения работодателей. Эти перерывы подлежат оплате за счет средств, предусмотренных для финансирования организации таких работ.

Согласно ч. 9 ст. 31 Закона № 5067-VI безработным, которые принимали участие в выполнении общественных или иных работ временного характера, после выполнения таких работ продолжается выплата помощи по безработице в размерах и в сроки, установленные законодательством, тогда как в Законе Украины «О занятости населения» от 01 марта 1991 года №803-XII, предшествовавшему действующему закону, предусматривалось, что безработные, которые дали согласие на участие в общегосударственных оплачиваемых общественных работах, снимаются с учета как безработные со дня трудоустройства [5].

Однако указанная норма не останавливает выплату помощи по безработице на период участия в общественных и других работах временного характера, поскольку согласно п. 3 ч. 1 ст. 44 Закона № 5067-VI за зарегистрированными безработными сохраняется право на выплату пособия по безработице на период участия в общественных и других работах временного ха-

рактера (продолжительностью до 180 дней, в частности в случае замещения временно отсутствующего работника) в размерах, установленных до заключения ими срочного трудового договора на участие в таких работах.

Стоит заметить, что период участия зарегистрированных безработных в общественных работах засчитывается в страховой стаж в случае последующей их регистрации или перерегистрации, то есть после окончания общественных работ при сохранении права на продолжение выплаты пособия по безработице размер пособия по безработице в зависимости от страхового стажа пересматриваться не будет, поскольку идет один и тот же страховой случай. Указанная норма касается также и участия безработных в других работах временного характера, несмотря на то, что в Порядке № 175 нет на это прямого указания.

Согласно ч. 2 ст. 31 Закона № 5067-VI и пунктов 7–9 Порядка № 175 организация общественных работ, соответствующих потребностям определенной территориальной общины или удовлетворяющих общественные потребности территориальных общин, осуществляется местными органами власти (местными государственными администрациями, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов) с участием территориальных органов Госслужбы занятости с привлечением на добровольной основе работодателей.

Соответственно, наряду с трудовыми отношениями, которые возникают непосредственно между лицами, которые принимают участие в общественных и других работах временного характера, и работодателями возникают трехсторонние отношения, субъектами которых являются территориальные органы Госслужбы занятости, работодатели и, соответственно, органы местной власти.

Так, в соответствии с п. 9 Порядка № 175 организация и проведение общественных работ осуществляются на основании договора об организации общественных работ и финансирование их организации, который заключается между территориальным органом и работодателем в соответствии с решением местного органа власти, на срок в пределах соответствующе-



го бюджетного периода. В том случае, когда работодателем является местный орган власти, указанный договор заключается между местными органами власти и территориальным органом Государственной службы занятости.

В договоре об организации общественных работ и финансирование их организации обязательно указываются права и обязанности сторон, их ответственность, порядок финансирования организации общественных работ, порядок внесения изменений и условия расторжения и прекращения договора.

Неотъемлемой частью настоящего договора является смета расходов по финансированию организации общественных работ – финансовый план использования средств на организацию общественных работ с определением объема и направлений их использования.

Примерная форма договора об организации общественных работ и финансирование их организации утверждена приказом Министерства социальной политики Украины от 28 марта 2013 года № 159 [6].

Для укомплектования временных рабочих мест работодатели подают территориальным органам Госслужбы занятости информацию о потребности в рабочей силе, согласно которой территориальные органы Госслужбы занятости осуществляют направление лиц из числа определенных категорий.

Согласно ч. 6 ст. 31 Закона № 5067-VI и п. 10 Порядка № 175 финансирования организации общественных работ осуществляется за счет средств местных бюджетов, работодателей и других не запрещенных законодательством источников, которые направляются:

- на оплату основной и дополнительной заработной платы лиц, определенной в соответствии с ч. 1 и ч. 2 ст. 2 Закона Украины «Об оплате труда»;
- на уплату единого взноса на обязательное государственное социальное страхование, в частности, в период временной нетрудоспособности в пределах действия срочного трудового договора;
- на оплату первых пяти дней временной нетрудоспособности в пределах действия срочного трудового договора;
- на оплату проезда в пределах региона к месту выполнения работ и

обратно лиц, принимающих участие в общественных работах;

- на оплату медицинского и наркологического осмотра (в случае необходимости);
- на приобретение малоценных оборотных материальных активов, хозяйственных материалов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов, их ремонт и обслуживание.

Существуют мнения законодателей о необходимости внесения изменений в порядок финансирования организации общественных работ, в частности, в контексте возложения расходов по их финансированию на Фонд обязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы.

Не соглашаясь с такой точкой зрения, нужно отметить, что Законом Украины «О предотвращении финансовой катастрофы и создания предпосылок для экономического роста в Украине» размер отчислений в Фонд обязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы с 1 мая 2014 года сокращен вдвое, а это примерно на 3,7 млрд. гривен за текущий год.

Кроме того, 31 июля 2014 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2014 год», которым предусмотрено дополнительно изъять в 2014 году из Фонда обязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы 1,4 млрд. гривен в бюджет Пенсионного фонда Украины [7].

В общем, только в 2014 году из Фонда обязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы изъято 5,1 млрд. гривен.

Таким образом, по нашему мнению, финансирование общественных работ исключительно за счет средств Фонда обязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы невозможно.

В целом, несмотря на изложенное, можно выделить следующие основные признаки организации общественных работ:

- организуются в интересах территориальных общин для дополнительного стимулирования мотивации

к труду, материальной поддержки лиц, принимающих в них участие;

- имеют временный характер, для их организации не могут быть использованы постоянные рабочие места и вакансии;

– на лиц, принимающих в них участие, распространяются государственные социальные гарантии, предусмотренные законодательством о труде и занятости населения и всеобщем государственном социальном страховании;

– финансируются равными частями пропорционально сумме затрат на их организацию за счет средств местных бюджетов и средств Фонда обязательного государственного социального страхования на случай безработицы.

В общем, признаки, которые приобрела организация общественных работ после принятия действующего Закона Украины «О занятости населения», являются прогрессивными и соответствуют правилам, которые существуют в зарубежных странах.

Однако национальное законодательство требует доработки, учитывая международный опыт и опыт конкретных зарубежных стран, которые в период спада экономической активности производств и становления рыночной экономики сталкивались с ростом уровня безработицы.

В первую очередь нужно обратить внимание на ст. 11 Рекомендации МОТ № 44 по страхованию на случай безработицы и по оказанию помощи безработным. В ней общественные работы рассматриваются как временная трудовая деятельность, которая к тому же организована в пользу безработных. При этом в случае возложения на безработного обязанности устроиться на общественные работы, указанными рекомендациями предусмотрена необходимость учета возраста, состояния здоровья, предыдущего занятия и пригодности к такой работе. Однако законодатели никоим образом не применили эти рекомендации.

Как уже отмечалось, одним из признаков общественных работ является добровольный характер привлечения к ним лиц. Вместе с тем Закон № 5067-VI содержит нормы, которые нарушают принцип добровольности. Согласно ч. 7 ст. 46 Закона № 5067-VI для безработных, не имеющих профессии, или



таких, которые работали на работах, не требующих специальной подготовки, и находятся на учете как безработные более шести месяцев, подходящей работой также считается участие в общественных и других работах временного характера, продолжительность которых превышает один месяц. Так же и для граждан, желающих возобновить трудовую деятельность после перерыва, длящегося более двенадцати месяцев, участие в общественных работах и других работах временного характера, сроком более одного месяца, при условии, что они соответствуют их образованию, профессии (специальности), профессиональному опыту, в частности, по родственным профессиям, также считается подходящей работой. Указанная норма не распространяется на граждан, которым до достижения общеустановленного пенсионного возраста осталось два и менее лет.

Двукратный отказ от предложенной подходящей работы, в том числе и от участия в общественных и других работах временного характера, приводит к прекращению регистрации безработного в территориальных органах Госслужбы занятости [9, п. 4 ч. 1 ст. 45 Закон №1533-III] и, соответственно, к потере материальной поддержки на период поиска работы.

Таким образом, законодатели, приравняв общественные работы к подходящей работе, создали давление на значительную группу безработных путем экономического принуждения привлечения их к неквалифицированному труду, не учитывая возраст, состояние здоровья, предыдущее занятие и пригодность к такой работе.

Недостатком современного отечественного законодательства в сфере организации общественных работ остается полное отсутствие правового регулирования создания и внедрения в действие программ общественных работ, которые были направлены не только на быстрое привлечение безработных к неквалифицированному труду, но и служили важной составляющей долгосрочной национальной политики в сфере обеспечения полной, продуктивной и свободно избранной занятости.

В то же время, в мировой практике активно используются модели централизованного и децентрализованного

управления программами общественно-х работ.

Модель централизованного управления характеризуется возможностью оперативного принятия решения на общегосударственном уровне. В то время как органы регионального уровня играют координирующую роль, реализуя программы в соответствии с правилами и процедурами, установленными на общегосударственном уровне.

Как представляется, для Украины более приемлемой было бы использование децентрализованной модели, которая предоставляет ключевую роль в формировании программ общественных работ местным органом власти. Они должны вносить в региональные органы власти проекты программ, содержащих в том числе, информацию о сфере предлагаемых работ, их продолжительность и количества лиц, которых необходимо привлечь к общественным работам в рамках конкретной программы. Региональные органы власти, в свою очередь, обязаны контролировать и оценивать проекты. На общегосударственном уровне принимаются решения о распределении финансирования между регионами.

Учитывая процессы становления в Украине рыночной экономики, полезным может быть опыт Австрии. Здесь особый успех получила программа организации общественных работ, в соответствии с которой лица привлекались к краткосрочным работам в таких сферах, как охрана окружающей среды, социальная помощь, ремонт, ремесла, переработка, транспорт, искусство, общественное питание, обслуживание нетрудоспособных лиц дома (инвалидов, пожилых возраста и других уязвимых групп населения) на предприятиях, производящих товары и услуги, близкие к потребностям рынка [10, с. 10]. Важным аспектом такой программы является не только трудоустройство безработных, но и проведения их дополнительного консультирования, профессиональной подготовки и социально-педагогической поддержки, создавая предпосылки для более постоянной занятости.

**Выводы.** По состоянию на сегодня, международное сообщество уделяет большое внимание внедрению эффективных и гибких программ общественных работ, которые бы учитывали

гендерные различия лиц, которые привлекаются к общественным работам, их профессиональные качества и состояние здоровья.

Успех программы общественных работ зависит от тщательной разработки и создания структуры реализации. Хорошо продуманные программы могут одновременно помочь смягчить влияние экономического кризиса на уменьшение доходов населения и повлиять на снижение уровня бедности.

Учитывая это, предлагаем законодателям использовать положительный опыт зарубежных стран в сфере регулирования организации общественных работ в процессе создания и адаптации законодательства, которое бы действительно могло соответствовать принципам построения демократического, правового и социального государства.

#### Список использованной литературы:

1. Статистическая информация Государственной службы занятости Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list/category?cat\\_id=305437](http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list/category?cat_id=305437).
2. Закон Украины «О занятости населения» // Ведомости Верховной Рады. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
3. Постановление Кабинет Министров Украины от 20 марта 2013 № 175 «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/175-2013>.
4. Список работ с повышенной опасностью, утвержденный приказом Госнадзорхрантруда от 26 января 2005 г. № 15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0232-05>.
5. Закон Украины «О занятости населения» // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
6. Приказ Министерства социальной политики Украины от 28 марта 2013 года № 159 «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансирования их организации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN84935.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN84935.html).





## ПОНЯТИЕ ИНВЕСТИЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Вадим ШЕСТАКОВ,  
аспирант

Института законодательства Верховного Совета Украины

### Summary

The article analyses different approaches to interpretation of the notion "investment" in different sources of international investment law (multilateral and bilateral treaties), in legal literature, as well as in practice of dispute settlement bodies. It is shown that the notion of investment in international investment law has developed a lot and is now quite many-sided and imprecise, which often causes its broad interpretation by dispute settlement bodies. The conclusion is made that unjustified broad interpretation of this notion is a dangerous tendency, which can destruct the balance of interests between investors and host states and negatively influence the transparency and predictability of investment relations.

**Key words:** the notion of investment, interpretation of the term investment, evolution of the term investment.

### Аннотация

В статье анализируется многообразие подходов к определению и толкованию понятия «инвестиция» в различных источниках международного инвестиционного права (многосторонние и двусторонние соглашения), в юридической литературе, а также в практике органов разрешения международных инвестиционных споров. Обосновано, что понятие инвестиция в международном инвестиционном праве значительно эволюционировало и на данный момент является достаточно многогранным и неоднозначным, что часто приводит к его широкой трактовке органами разрешения споров. Сделан вывод, что необоснованно широкая трактовка этого понятия является опасной тенденцией, которая может привести к нарушению баланса интересов принимающего государства и инвестора и негативно повлиять на прозрачность и предсказуемость инвестиционных отношений.

**Ключевые слова:** понятие инвестиции, толкование понятия инвестиции, эволюция понятия инвестиции.

**Постановка проблемы.** Понятие «инвестиция» является ключевым понятием в международном инвестиционном праве и важность его четкого определения тяжело переоценить, так как именно от этого часто зависит как возможность инвестора защитить свои вложения в том или ином государстве, так и возможность государства адекватно строить политику отношения к иностранным капиталам. В двусторонних и многосторонних инвестиционных соглашениях, в арбитражных прецедентах и научных исследованиях теоретиков международного права существует множество определений понятия «инвестиция», иногда совершенно разных по объему.

**Целью** настоящей статьи является характеристика понятия «инвестиция», которое используется в международном инвестиционном праве, его эволюции, а также анализ различных подходов к его трактовке как в прецедентах, сформированных органами разрешения международных инвестиционных спо-

ров, так и в доктрине международного права. Подобный комплексный анализ позволит сделать вывод о возможности формулировки универсального понятия «инвестиция» или же о возможных механизмах его конкретизации в каждом отдельном случае взаимодействия в рамках международных инвестиционных отношений между инвестором и государством, для целей формирования предсказуемой и, как следствие, благоприятной инвестиционной среды.

В Украине научные исследования на тему международных инвестиций, и, в частности, на тему определения понятия «инвестиции», ограничены отдельными публикациями, в основном, практикующих юристов, таких как С. Войтович, Д. Грищенко, Т. Слипачук, Ю. Черных, М. Мальский. Однако этот вопрос активно исследовался рядом зарубежных ученых, таких как М. Сорнарайях, Л. Рид, Я. Паулссон, Н. Блекеби, Э. Галлард. Даная статья является комплексным и обобщающим исследованием работ указанных авто-

7. Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины “О государственном бюджете Украины на 2014 год”» // Ведомости Верховной Рады. – 2014. – № 35. – Ст. 1180.

8. Рекомендация международной организации труда по страхованию на случай безработицы и по оказанию помощи безработным № 44 от 23.06.1934 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_205](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_205).

9. Закон Украины «Об всеобщем обязательном государственном социальном страховании на случай безработицы». – Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 22. – Ст. 171.

10. Subbarao Kalanidhi. Public works as a safety net : design, evidence, and implementation / Kalanidhi Subbarao et al. – 430 p.