



ствующие сегодня, должны сохраняться как потенциально возможные средства реагирования на совершение этого уголовного правонарушения.

Кроме рассмотренного выше основного средства уголовно-правового реагирования на незаконное обращение с подакцизными товарами, которым, несомненно, является уголовная ответственность, законодательством Украины предусмотрены и иные средства реагирования. Наиболее распространенным из них является так называемое освобождение от уголовной ответственности, которое на самом деле является отказом от ее применения. Однако детальный анализ этого уголовно-правового средства может стать одним из направлений дальнейшего исследования данной проблемы.

Список использованной литературы:

1. Ященко А. Застосування заходів кримінально-правового характеру : [монографія] / А. Ященко. – Х. : ХНУВС, 2014. – 349 с.
2. Куц В. Від дихотомії «злочин – покарання» до кримінального правопорушення та кримінально-правових засобів реагування / В. Куц // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки в ХХІ сторіччі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 листопада 2013 р.) : у 2 ч. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правових ініціатив», 2013. – Ч. 1. – С. 54–55.
3. Питання кримінального права в рішеннях Конституційного Суду України : [навчальний посібник] / укл. Л. Брич, О. Денькович, Л. Курило, В. Ясеницький. – Львів : ЛьвДУВС, 2015. – 264 с.
4. Куц В. Проблеми кримінальної відповідальності : [навчальний посібник] / В. Куц. – К. : Національна академія прокуратури України, 2013. – 323 с.
5. Дмитрук М. Категорія проступку у кримінально-правовій доктрині : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Дмитрук. – О., 2012. – 20 с.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАБОТ КАК СОЦИАЛЬНАЯ УСЛУГА В УКРАИНЕ

Наталья МОКРИЦКАЯ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры хозяйственно-правовых дисциплин юридического факультета Львовского государственного университета внутренних дел

Summary

The article investigates features of organization and financing of public works as a social service provided by a regional body of employment. The author analyzes the normative acts of Ukraine governing the relationship of attracting people to community service on a voluntary basis. A study of the relevant regulatory framework, there was justified that community service in general is a temporary form of employment assistance for a person, who seeking employment only in the direction of the territorial employment in order mandatory conclusion of a temporary employment contract, expressive of free will of future employees and employers on the emergence of wage labor relations.

Key words: social service, community service, employment contract, agreement on organization of public works and finance their organizations, unemployed, territorial employment, employer.

Аннотация

Статья посвящена исследованию организации и финансирования общественных работ как социальной услуги, которая предоставляется территориальным органом занятости. Проведен анализ нормативных актов Украины, регулирующих правоотношения по привлечению лиц к общественным работам на добровольных началах. В результате исследования соответствующей нормативно-правовой базы обосновывается, что общественные работы в целом является временной формой трудоустройства граждан, ищущих работу только по направлению территориального органа занятости в порядке обязательного заключения срочного трудового договора, который выражает свободное волеизъявление как работника, так и работодателя на возникновение отношений наемного труда.

Ключевые слова: социальная услуга, общественные работы, трудовой договор, договор об организации общественных работ и финансирования их организации, безработный, территориальный орган занятости, работодатель.

Постановка проблемы. На современном этапе развития системы содействия в трудоустройстве в Украине общественные работы занимают важное место, поскольку позволяют многим безработным получить возможность зарабатывать себе на жизнь с обеспечением всех социально-трудовых гарантий и в целом снизить уровень безработицы в обществе. С принятием нового Закона Украины «О занятости населения» от 5 июля 2012 г. № 5067-VI [1], который был введен в действие с 1 января 2013 г., был изменен правовой механизм предоставления социальных услуг лицам, которые обратились в органы государственной службы занятости с целью устроиться на работу.

Актуальность темы исследования. Несмотря на большое количество в этом законе норм, которые обеспечили безработным реальный путь к занятости, уровень предостав-

ления социальных услуг улучшается с каждым годом благодаря внесению существенных изменений в ряд подзаконных нормативно-правовых актов в сфере занятости, которые требуют всестороннего правового анализа и оценки. Этим обусловлено и актуальность выбранной темы.

Состояние исследования. Правовые проблемы организации предоставления социальных услуг территориальными органами занятости всегда находились в поле зрения доктрины трудового права. Многие ученые, в частности Н.Б. Болотина, В.С. Венедиктов, В.В. Жерняков, М.И. Иншин, В.Г. Ротань, С.А. Сильченко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.И. Прокопенко, А.И. Процевский, М.М. Хуторян, Г.И. Чанышева, А.Н. Ярошенко, вопросы организации труда безработных рассматривали в части исследования срочных трудовых правоотношений.



Цель статьи – определить особенности организации и предоставления общественных работ как социальной услуги по законодательству Украины.

Изложения основного материала. Согласно ст. 6 Закона Украины «О занятости населения» [1] право на социальную защиту в случае наступления безработицы реализуется также путем предоставления бесплатных социальных услуг. В соответствии со ст. 7 Закона Украины «Об общеобязательном государственном страховании на случай безработицы» от 2 марта 2000 г. № 1533-III [2] к социальным услугам относится поиск подходящей работы и содействие в трудоустройстве, в том числе путем организации общественных работ для безработных.

Здесь предусмотрено также, что такие услуги предоставляются застрахованным лицам и категориям граждан, нуждающимся в государственной поддержке в трудоустройстве. К ним относятся молодежь, которая закончила или прекратила обучение в общеобразовательных, профессионально-технических и высших учебных заведениях, уволилась со срочной военной или альтернативной (невоенной) службы и которой требуется содействие в трудоустройстве на первое рабочее место в случае регистрации в установленном порядке соответствующих лиц как безработных. Лица пенсионного возраста хоть и не имеют права на получение пособия по безработице, могут пользоваться социальными услугами государственной службы занятости (п. 5 ст. 6 Закона Украины «Об общеобязательном государственном страховании на случай безработицы» [2]).

Круг пользователей социальной услугой на участие в общественных работах по законодательству Украины конкретизировано на подзаконном уровне. В частности, в соответствии с п. 3 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» от 20 марта 2013 г. № 175 [3] к выполнению общественных и других работ временного характера на добровольных

началах привлекаются следующие категории: зарегистрированные безработные; лица, состоящие на учете в территориальных органах Государственной службы занятости Украины в районах, городах, районах в городах 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 (сокращением) производства продукции.

Необходимым условием получения социальных услуг является учет лиц, ищущих работу, путем внесения данных о таких лицах и полученных ими социальных услугах в Единую информационно-аналитическую систему государственной службы занятости. На основании этих данных формируется персональная карточка (п. 32 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка регистрации, перерегистрации безработных и ведения учета лиц, ищущих работу» от 20 марта 2013 г. № 198 [4]).

Правовое регулирование такой социальной услуги, как организация общественных работ, осуществляется согласно ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1]. Под общественными работами закон определяет вид общественно-полезных оплачиваемых работ в интересах территориальной общины, которые организуются для дополнительного стимулирования мотивации к труду, материальной поддержки безработных и других категорий лиц и выполняются ими на добровольной основе.

Итак, путем толкования этой правовой нормы можно вывести по крайней мере несколько признаков, которые характеризуют общественные работы как форму реализации права на труд. Общественная работа должна соответствовать потребностям территориальной общины или удовлетворять ее общественные потребности. На наш взгляд, в этом проявляется общественно-полезный характер деятельности. Согласно п. 2 и 3 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1] общественные работы организуются местными

государственными администрациями, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов с участием территориальных органов центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере занятости населения и трудовой миграции, на договорных началах.

Виды общественных работ определяются местными государственными администрациями, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов по следующим критериям: имеют временный характер и для их организации не могут быть использованы постоянные рабочие места и вакансии; могут выполняться на условиях неполного рабочего дня; имеют экономическую, социальную и экологическую пользу для региона; предоставляют возможность временного трудоустройства безработных на работы, не требующие дополнительной специальной, образовательной и квалификационной подготовки.

Например, в соответствии с п. 4. Программы организации и проведения общественных и других работ временного характера в г. Львове на 2015–2017 гг., утвержденной постановлением Львовского городского совета от 3 февраля 2015 г. [5], определены виды общественных работ. Например, к ним относятся следующие: благоустройство территории; осуществление сопровождения лиц с особыми потребностями и озвучивание книг для людей с недостатками зрения; работа библиотекаря и оператора компьютерного набора; обучение работе на персональном компьютере лиц с особыми потребностями.

Следует также отметить, что в законодательстве Украины не определено, какие категории лиц не могут принимать участие в общественных работах. Однако в соответствии со п. 6 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] к общественным работам не относятся работы, связанные с риском для жизни (Перечень работ с повышенной опасностью, утвержденный приказом Госнадзорохрантруда от



26 января 2005 г. № 15 [6]). Помимо того, по требованию этого приказа на предприятиях разрабатывается и утверждается локальный акт с учетом специфики производства. Это соответствующий перечень работ с повышенной опасностью, для проведения которых требуются специальное обучение и ежегодная проверка знаний по вопросам охраны труда.

Также важно, что особенности материального обеспечения организации общественных работ заключается в том, что согласно п. 6 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1] финансирование организации общественных работ осуществляется за счет средств местных бюджетов, работодателей и других не запрещенных законодательством источников. В случае привлечения зарегистрированных безработных к общественным работам финансирование организации таких работ осуществляется за счет средств местных бюджетов и/или Фонда всеобщего государственного социального страхования Украины (далее – Фонд) на случай безработицы.

С изменениями, которые произошли 29 июля 2015 г. работники, которые потеряли часть заработной платы, тоже должны получать возможность быть вовлеченными в общественные работы в том же порядке, что и зарегистрированные безработные. За счет средств Фонда осуществляется в первую очередь финансирование организации общественных работ, средства для финансирования которой выделено из местных бюджетов. Однако норма о пропорциональном финансировании общественных работ Фондом и территориальным органом занятости исключена (п. 10 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3]).

Как видим, работодатели участвуют в финансировании организации общественных работ только для лиц, состоящих на учете таких, которые ищущих работу. Между тем, учитывая проанализированную норму, с нашей точки зрения, они остаются, по сути, единственным субъектом, который финансирует такие обще-

ственные работы. Объем финансирования довольно значительный (п. 10 Постановления Кабинета Министров Украины, «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [1]).

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод и об оплате общественного характера работ. В частности, в соответствии со п. 5 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» на лиц, участвующих в общественных работах, распространяются государственные социальные гарантии, предусмотренные, в частности, законодательством о труде и занятости населения и всеобщем государственном социальном страховании. Поэтому 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.

Следует подчеркнуть, что общественные работы не требуют дополнительной специальной, образовательной и квалификационной подготовки. Так что они не учитывают профессиональный опыт, специальность и квалификацию работника. Также не требуют дополнительного профессионального обучения, соответственно, не могут считаться подходящей работой. Двукратный отказ от предложения подходящей работы является основанием для прекращения регистрации безработного (ст. 45 Закона Украины «О занятости населения» [1]).

Однако согласно ст. 46 этого же закона для безработных, не имеющих профессии, или таких, которые работали на работах, не требующих специальной подготовки, и состоят на учете в территориальном органе центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере занятости населения и трудовой миграции, более шести месяцев, подходящей работой также считается участие в общественных и других работах временного характера, продолжительность которых превышает один месяц. Для граждан, желающих возобновить трудовую деятельность после длительного (более 12 месяцев)

перерыва (кроме граждан, которым до достижения общеустановленного пенсионного возраста осталось не более двух лет), подходящей работой считается участие в общественных работах, а также других работах временного характера, соответствующих их образованию, профессии (специальности), профессиональному опыту, в частности по родственным профессиям.

Следующими важнейшими признаками можно выделить добровольность такого труда и его временный характер. По нашему мнению, принцип добровольности в организации и проведении общественных работ заключается в том, что не предусмотрено никаких мер правового воздействия на лиц, которые самостоятельно оставляют общественные работы или по собственному желанию прекращают трудовые правоотношения. Отказ от выполнения таких общественных работ также вполне возможен. Ведь они осуществляются только с согласия лица. Фактически формы получения такого согласия в украинском законодательстве не предусмотрены. По всей видимости, такое волеизъявление только презюмируется.

Вместе с тем в соответствии с содержанием п. 4 ст. 31 Закона Украины «О занятости населения» [1] с лицами, принимающими участие в общественных работах, обязательно заключается трудовой договор. Он является срочным и суммарно в течение года не может превышать 180 календарных дней. При этом общественные работы выполняются только на предназначенных для этого временных рабочих местах. С этой целью не используются уже существующие рабочие места и вакансии. Такой подход законодателя вполне соответствует ст. 23 Кодекса законов о труде Украины от 10 декабря 1971 г. № 322-VIII [7]. Здесь предусмотрено, что срочный трудовой договор заключается в случаях, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы, условий ее выполнения или интересов работника и в других случаях, предусмотренных законодательными актами.



То есть срочный трудовой договор при выполнении общественных работ заключается на время выполнения определенной работы. Согласно законодательству, а именно в соответствии со ст. 21 Кодекса законов о труде Украины, которая определяет трудовой договор как соглашение между работником и работодателем, можно сделать вывод, что возникновение отношений наемного труда может происходить только путем взаимного согласования условий такого договора. Итак, работодатель, на наш взгляд, как и работник вправе вступать в трудовые отношения на основе свободного волеизъявления.

Важной гарантией трудоустройства является требование об обязательном оформлении трудовой книжки, которая является основным документом о трудовой деятельности работника. С последними изменениями, которые были внесены в ст. 48 Кодекса законов о труде Украины [7], трудовые книжки ведутся также на внештатных работников при условии, если они подлежат государственному социальному страхованию.

Несмотря на то, что общественные работы должны осуществляться в интересах территориальной общины, они могут выполняться у работодателя любой формы собственности. В частности, согласно п. 5 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] работодатели подают территориальным органам информацию о потребности в рабочей силе для укомплектования временных рабочих мест, в соответствии с которой территориальные органы осуществляют направление лиц.

Участие работодателя в создании новых временных рабочих мест для организации общественных работ является добровольным. Об этом говорится в п. п. 7–8 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3]. При этом местные органы власти ежегодно в соответствии с территориальными программами занятости населения

и другими соответствующими программами принимают решение по организации общественных работ, определяют виды работ, работодателей, с участием которых планируется организация таких работ, и информируют их о принятом решении. Местные органы власти доводят территориальным органам информацию о принятом решении и объемы средств, необходимых для финансирования организации общественных работ.

Согласно п. 9 этого же акта урегулирована процедура оформления договорных правоотношений между территориальным органом занятости и работодателем. Сначала должно быть принято решение органом местной власти, согласно которому организация и проведение общественных работ осуществляются только на основании договора об организации общественных работ и финансировании их организации. Он заключается между территориальным органом и работодателем в соответствии с решением местного органа власти на срок в пределах соответствующего бюджетного периода. Если работодателем является местный орган власти, указанный договор заключается между местным органом власти и территориальным органом.

В договоре об организации общественных работ и финансировании их организации обязательно указываются права и обязанности сторон, порядок финансирования организации общественных работ, порядок внесения изменений и условия расторжения договора. Неотъемлемой частью договора об организации общественных работ и финансировании их организации 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 финансировании их организации утверждена Приказом Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансировании их организации» от 28 марта 2013 г. № 159 [8].

Анализ этого документа дает основания для вывода, что работодатель обязуется создать установленное в договоре количество рабочих временных мест и трудоустроить по крайней мере то количество лиц, указанное в соглашении. При этом определен срок выполнения этой обязанности.

Таким образом, на наш взгляд, работодатель выражает свободное волеизъявление на возникновение отношений наемного труда уже на этапе заключения договора с территориальным органом занятости. Соответственно, обязанность заключить трудовой договор с лицом, направленным территориальным органом, является следствием взятых на себя обязательств уже по ранее заключенному договору об организации общественных работ и финансировании их организации.

Согласно п. 12 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] работодатель обязан также предоставлять территориальному органу справку о выполнении общественных работ лицами, направленными территориальным органом по форме, утвержденной Минсоцполитики, в сроки, определенные в договоре об организации общественных работ и финансировании их организации (Приложение № 3 Приказа Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансировании их организации» [8]). Это данные о количестве отработанных человеком дней и заработной плате лиц, направленных территориальным органом на общественные работы.

В соответствии с п. 4.2 Приказа Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Примерной формы договора об организации общественных работ и финансировании их организации» [8] работодатель несет ответственность согласно ст. 38 Закона Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы» и Кодексу Украины об административных правонару-



шениях за достоверность данных о выполнении общественных работ, предоставленных территориальными органами, целевое использование средств и невыполнение или ненадлежащее выполнение условий договора и порядка. Несмотря на то, что в течение 2015 г. в законодательство Украины по вопросам организации и финансирования общественных работ было внесено много изменений, которые способствовали более качественному предоставлению такой социальной услуги, все же остается достаточно большой объем проблем относительно обязанностей лиц, которые трудоустраиваются.

В частности, согласно п. 13 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка организации общественных и других работ временного характера» [3] зарегистрированный безработный обязан посетить территориальный орган в течение 14 рабочих дней после окончания срочного трудового договора. В случае непосещения зарегистрированным безработным территориального органа в установленный срок регистрация безработного в указанном органе прекращается. Период участия зарегистрированных безработных в общественных работах засчитывается в страховой стаж при последующей их регистрации или перерегистрации.

Выводы. Подводя итог, можно сделать вывод, что согласно законодательству Украины организация и предоставление платных общественных работ рассматриваются как бесплатная социальная услуга, которая направлена на дополнительное стимулирование мотивации к труду, материальной поддержки безработных и других категорий лиц, и выполняются ими только на добровольной основе. Общественная работа является формой реализации человеком права на труд, когда человек не самостоятельно трудоустраивается у работодателя, а направляется к нему территориальным органом занятости на основании договора об организации общественных работ и финансировании их организации. Хотя обязанность работодателя заключить трудовой договор с лицом, направленным территориальным органом,

является следствием взятых на себя обязательств уже по ранее заключенному договору об организации общественных работ и финансировании их организации, заключение трудового договора осуществляется только в случае свободного волеизъявления как работодателя, так и возможно будущего работника.

Список использованной литературы:

1. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI // Голос України. – 2012. – № 153–154.
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.
3. Про затвердження Порядку організації громадських та інших робіт тимчасового характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 56.
4. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 198 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 62.
5. Програма організації і проведення громадських та інших робіт тимчасового характеру у м. Львові на 2015–2017 рр., затверджена ухвалою Львівської міської ради від 3 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivrada.gov.ua/files/proekty_uhval/2015/22-03.02.2015.doc.
6. Перелік робіт з підвищеною небезпекою (НПАОП 0.00-4.12-2005), затверджений Держнаглядохоронпраці України від 26 січня 2005 р. № 15 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 8.
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.
8. Про затвердження Примірної форми договору про організацію громадських робіт та фінансування їх організації : Наказ Міністерства соціальної політики України від

28 березня 2013 р. № 159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://on2.docdat.com/docs/4443181/index-189014.html>.