

УДК 349.2

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-1-34-39



**Жангулим  
ЄРДЕШОВА** ©  
викладач



**Уздук  
ІДРЕСОВА** ©  
асоційовий  
професор

*(Атирауський університет ім. Халела Досмухамедова,  
м. Атирау, Казахстан)*

### ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Стаття присвячена надважливій проблемі сучасності – проблемі безробіття та механізму правового регулювання в Республіці Казахстан. У статті розглядаються проблеми безробіття в Республіці Казахстан, оскільки в будь-якій цивілізованій державі рівень безробіття та працевлаштування є показником економіки країни. У статті аналізується нормативно-правова платформа регулювання трудових відносин, у тому числі відносин у сфері зайнятості населення, що дозволяє чітко регламентувати відносини, що розглядаються, в правовому полі.

Урядом Республіки Казахстан здійснюється постійна робота зі зниження рівня безробіття в країні, розроблено цілісну систему з викорінення безробіття, але головним викликом не лише для Казахстану, але і для всієї світової спільноти стала пандемія COVID-19. Умови тотального карантину, перехід на дистанційний формат роботи, закриття кордонів між державами «вдарили» по звичній та стабільній діяльності багатьох підприємств, що спричинило скорочення робочих місць. Метою цієї статті є розкриття правових проблем у сфері зайнятості населення у РК, порівняльний аналіз із аналогічним законодавством інших країн. У статті розглянуто ключові етапи державної правової діяльності у сфері забезпечення зайнятості населення.

**Ключові слова:** Трудовий кодекс, безробіття, законодавство, працедавець, трудові відносини.

**Постановка проблеми.** Однією з пріоритетних проблем у всьому світі є проблема зайнятості працездатного населення, оскільки вона пов'язана з перспективою економічної та соціальної стабільності будь-якої держави. Апарат уряду кожної країни повинен здійснювати детальний аналіз стану та тенденцій зайнятості населення та вживати заходів щодо регулювання та забезпечення зайнятості населення.

Безробіття - соціально-економічне явище, за якого працездатна частина населення не може знайти роботу і стає зайвим населенням. За визначенням Міжнародної організації праці, безробітний – людина, яка хоче працювати, може працювати, але не має робочого місця [1]. Безробіття — складна та серйозна проблема навіть для економічно розвинених країн.

У Республіці Казахстан створено законодавчу базу з питань правового регулювання праці та зайнятості населення. Питання регулювання праці та зайнятості населення знаходять своє відображення у Конституції РК, у Трудовому кодексі РК та у Законі РК «Про зайнятість населення» від 06.04.2016.

© Ж. Єрдешова, 2022  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5044-7781>  
[zh.yerdeshova@asu.edu.kz](mailto:zh.yerdeshova@asu.edu.kz)

© У. Ідресова, 2022  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9396-660X>  
[u.idressova@asu.edu.kz](mailto:u.idressova@asu.edu.kz)

Напрями політики держави у сфері сприяння зайнятості містяться й у міжнародно-правових актах. Так, вказівка на необхідність створення державою умов для найповнішого існування права на працю міститься також у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (ст. 6).

**Мета** статті – розкриття правових проблем у сфері зайнятості населення у РК, порівняльний аналіз із аналогічним законодавством інших країн.

**Вклад основного матеріалу.** Загальна декларація прав людини 1948 р. у ст. 23 проголошує право кожного на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі та сприятливі умови праці та на захист від безробіття, тоді як ст. 25 цього документа вказує на право кожного розраховувати на такий життєвий рівень, який дозволяв би формувати та проявляти себе як особистість, брати безпосередню участь у виробництві матеріальних та духовних благ [2, с. 10-12].

Глава 3 Закону РК «Про зайнятість населення» містить норми щодо визначення статусу безробітного, його права та обов'язки, правила реєстрації безробітних у територіальних центрах зайнятості населення, а також процедуру зняття з обліку з безробіття.

На сайті Комітету зі статистики Міністерства національної економіки Республіки Казахстан надано експрес інформацію, в якій йдеться про те, що «Кількість безробітних у січні 2022 року, за оцінкою, становила 457,6 тис. осіб, рівень безробіття – 5,1 %» [3].

Закон РК «Про зайнятість населення» у п. 19 ст. 1 містить визначення поняття безробітного. Виходячи з цього визначення, безробітним вважається фізична особа, яка здійснює пошук роботи та готова приступити до роботи [4].

За час карантину рівень зареєстрованих безробітних у Казахстані зріс у 8 разів, кількість працевлаштованих безробітних зросла в 11 разів порівняно з початком року [5].

Різні держави надають різні визначення статусу безробітного. Наприклад, у Японії безробітними вважаються особи, які не працювали жодної години протягом одного тижня. У США безробітними вважаються особи, які не працюють протягом одного тижня, а також особи, тимчасово звільнені або найняті на нову роботу, але перебувають у стані очікування протягом 30 робочих днів. Великобританія надає аналогічне визначення з цього питання.

Законодавство Російської Федерації та Республіки Казахстан схожі у питанні визначення статусу безробітного, у яких відсутні будь-які тимчасові якості чи обов'язок реєструватися у центрах зайнятості.

З аналізу п. 19 ст. 1 Закону РК «Про зайнятість населення» для визнання особи безробітною необхідно бути фізичною особою, яка має право-дієздатність, не належить до категорії зайнятих осіб, які зазначені у ст. 4 ЗРК «Про зайнятість населення» та бути готовим приступити до роботи.

Визначення поняття безробіття також надано у п. 20 ст. 1 ЗРК «Про зайнятість населення», з якого безробіття слід розуміти як соціально-економічне явище, зумовлене незатребуваністю на ринку праці частини робочої сили.

Трудове законодавство Республіки Казахстан пройшло чимало реформ за роки незалежності, і всі ці реформи також торкнулися проблем зайнятості та безробіття. Державне регулювання у сфері зайнятості населення в Республіці Казахстан здійснюється Урядом РК, Міністерством праці та соціального захисту, територіальними департаментами праці, соціального захисту та міграції, центрами зайнятості населення. Глава 2 Закону РК «Про зайнятість населення» передбачає компетенції вищезгаданих державних органів у сфері зайнятості та працевлаштування населення.

Проблема зайнятості населення є проблемою не окремо взятої держави, а всього світового співтовариства також у системі зайнятості задіяно багато міжнародних організацій, однією з яких є Міжнародна Організація Праці. За час активної діяльності Міжнародною Організацією праці було розроблено та прийнято понад 185 Конвенцій. Для 180 країн-учасниць цієї організації конвенції та рекомендації МОП є платформою для створення внутрішньодержавної системи захисту населення від безробіття.

Г. Агліулліна у своїй праці надає таке визначення зайнятості населення:

економічна категорія, що є сукупністю економічних відносин, пов'язаних із забезпеченням робочими місцями працездатного населення та участю людини у виробничому процесі та господарській діяльності [6].

На думку В. Пивленкова, зайнятість населення – це громадяни, які досягли визначеного законом віку і нині виконують роботу, яка приносить їм дохід у натуральній чи грошовій формі [7].

Є. Шуваєва пише, що зайнятість є найважливішим основним елементом системи трудових відносин [8].

Хотілося б погодитися з думкою Є. Шуваєвої про те, що зайнятість є складовою трудових відносин, яка потребує чіткого державного регулювання. Ефективна політика ринку праці з боку держави сприяє збільшенню можливостей зайнятості [6].

Держава, проводячи політику зайнятості на національному та регіональному рівні, має переслідувати стратегічні та тактичні цілі. Стратегічна мета полягає у досягненні високого рівня життя, створенні умов для всебічного розвитку людини на основі підвищення ефективності економіки. Тактична мета – збалансованість попиту та пропозиції робочої сили на основі попиту та пропозиції робочих місць, забезпечення повної, продуктивної та ефективної зайнятості [9].

Державна підтримка безробітних громадян у РК здійснюється у вигляді консультаційних робіт з питань навчання та працевлаштування, забезпечення курсами підвищення кваліфікації, професійної підготовки та перепідготовки, пошук та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі й організація молодіжної політики.

Підвищення кваліфікації, професійна підготовка та перепідготовка в Казахстані врегульовані нормами трудового законодавства та є способами державного регулювання забезпечення зайнятості населення.

Одним із способів соціального захисту з боку держави є виплата допомоги з безробіття. Зазначений спосіб регулюється не тільки нормами внутрішнього законодавства, а й Розділом VI Конвенції «Про сприяння зайнятості та захисту від безробіття», прийнятої 21 червня 1988 року на 25-й сесії Генеральної конференції Міжнародної організації праці

Соціальні виплати у разі втрати роботи в Казахстані регулюються нормами глави Закону «Про обов'язкове соціальне страхування» від 26 грудня 2019 року. Стаття 22 ЗРК передбачає розміри та строки виплати, але максимальний строк цього виду виплати становить 6 місяців.

Процедуру реєстрації як безробітного в Республіці Казахстані зазначено у Правилах реєстрації осіб, які шукають роботу, безробітних та здійснення трудового посередництва, яке надається центрами зайнятості населення, від 19 червня 2018 року № 259.

Розмір соціальної виплати щодо втрати роботи у РК розраховується шляхом множення середньомісячного розміру доходу на коефіцієнт заміщення доходу та стаж участі у системі обов'язкового страхування.

Інша ситуація щодо виплати соціальної допомоги з безробіття, наприклад, у Німеччині. Так протягом року особа, визнана безробітною, має право на отримання допомоги у розмірі 60 % заробітної плати, а особам, які мають малолітніх дітей – 67 %.

У Канаді цей вид допомоги виплачується особам, які працюють не менше 15 годин на тиждень і розмір заробітку становить не менше 113 канадських доларів, максимальний термін виплати допомоги – 50 тижнів. Розмір допомоги та тривалість виплати залежить від розміру заробітної плати, темпів зростання безробіття тощо.

Модель зайнятості у Канаді переважно орієнтована на створення системи професійної орієнтації та зайнятості населення. Останнім часом тут запроваджено нові форми професійної орієнтації (розраховані не лише на молодь, що навчається, а й на дорослих працівників), налагоджується тісний взаємозв'язок з іншими напрямками державного регулювання підготовки та використання робочої сили. Найважливішою для молоді формою знань «світу професій» стають самостійні заняття у спеціалізованих центрах професійної орієнтації (центр вибору). Це новий, особливий тип установ, що

мають у своєму розпорядженні автоматизовані інформаційні системи, відеотехніку, електронні екзаменатори [10].

Основними завданнями служби зайнятості Великої Британії є: забезпечення допомоги у пошуку роботи; надання особливої допомоги інвалідам (програми із заохочення роботодавців); контроль за тими, хто отримує допомогу (звертаються 1 раз на 2 тижні); виявлення обману під час отримання допомоги (інспекційна група). У Великій Британії людина, котра звернулася у пошуках роботи до служби зайнятості, визнається безробітною з першого дня звернення [11].

Нестійкий розвиток світової економіки та постійно змінювані умови соціальної модернізації висувають оновлені стандарти до ринку праці та сприяння працевлаштуванню населення, і, відповідно, держава має розробляти якісні та максимально продуктивні заходи та програми щодо сприяння зайнятості та працевлаштуванню громадян.

В одному зі своїх виступів Президент Республіки Казахстан К. Токаєв озвучив проблему молодіжного безробіття. На неї впливає кілька чинників: амбітність молодих фахівців, небажання розпочинати кар'єру «з чистого аркуша», вимога роботодавців до досвіду роботи для вакантних посад. Насправді проблема безробіття в РК не обмежується лише віковим цензом, але має ознаки гендерності, оскільки, за офіційною статистикою, 65 % безробітних припадає на жінок. Цей факт обумовлюється різними чинниками. Наприклад, деякі регіони Казахстану є нафто- і вугільно-добувними територіями, відповідно, зайнятість жінок у цій сфері обмежена, також необхідно врахувати небажання роботодавців приймати працювати жінок, які мають малолітніх дітей.

З розвитком ринкової економіки Казахстану чимала частка економічно активних громадян перейшла зі складу найманих працівників до категорії індивідуальних підприємців, осіб, які отримують прибуток від діяльності з цивільно-правових договорів, і навіть самозайнятих, що значно знизило навантаження на державу у сфері забезпечення зайнятості та працевлаштування. Саме по собі таке явище сприяє зростанню як економіки країни загалом, так і стану зайнятості населення, оскільки, якщо раніше фізична особа займалася найманою працею, то тепер вона перетворюється на розряд роботодавців.

Утім, незважаючи на розвиток малого та середнього бізнесу, Уряд РК активно займається підвищенням рівня зайнятості. Так, наприклад, 2 квітня 2022 року міністр праці та соціального захисту населення Б. Нуршмбетов на селекторній нараді Уряду РК повідомив, що «основним інструментом забезпечення зайнятості населення стане нова Дорожня карта зайнятості, на реалізацію якої передбачено 1 трлн. тенге (\$ 210 млн.). Програмою буде охоплено понад 7 тисяч проєктів, із них понад 300 проєктів є продуктивними, перспективними проєктами, які дадуть змогу створити нові постійні робочі місця» [10].

У реалізації принципів нової Дорожньої карти Уряд РК планує активно задіяти місцеві виконавчі органи, формувати продуктивніше використання акіматами (регіональними органами влади) електронних ресурсів територіальних центрів зайнятості. Основною цільовою аудиторією цієї Програми є безробітна молодь.

Загалом необхідно відзначити позитивну динаміку реакції держави у сфері зайнятості на зовнішні та внутрішні соціально-економічні фактори, що впливають на рівень зайнятості та працевлаштування населення.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що, незважаючи на те що певна частина працездатного населення країни є самозайнятими працівниками або мають дохід у сфері малого та середнього бізнесу, потрібно враховувати, що тенденції розвитку ринку послуг, технологій, заміщення однієї сфери діяльності іншої не роблять «арену» самозайнятості стабільною, і тому питома вага відповідальності у сфері регулювання зайнятості та працевлаштування населення має бути покладена на державу.

Список використаних джерел

1. Фролова Т. А. Экономическая теория : конспект лекций. Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2009. 623 с.
2. Права человека : сборник международных документов. Москва : Изд-во Москов. ун-та, 1986. 232 с.
3. Безработица в Казахстане в феврале сохранилась на уровне 4,8 %. URL : <https://zonakz.net/2020/03/16/bezrobotica-v-kazakhstan-v-fevrale-soxranilas-na-urovne-48/>.
4. О занятости населения : Закон Республики Казахстан от 06.04.2016. URL : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38847468](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38847468).
5. Безработных стало больше в 8 раз за время карантина в Казахстане. URL : [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/bezrobotnyih-stalo-v-8-za-vremya-karantina-kazakhstan-411630/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/bezrobotnyih-stalo-v-8-za-vremya-karantina-kazakhstan-411630/).
6. Аглиуллина Г. Р. Занятость населения как экономическая категория. *Вестник УлГТУ*. 2016. № 1 (73).
7. Павленков В. А. Рынок труда. Занятость. Безработица. Москва : МГУ, 2004. 584 с.
8. Шуваева Е. В. Занятость как важнейший элемент трудовых отношений. *Актуальные вопросы экономических наук : материалы Междунар. науч. конф. (Г. Уфа, октябрь 2011 г.)*. Уфа : Лето, 2011. С. 96-98.
9. Богдашкина И. В., Куспанова А. Е. Эффективность государственных программ в решении проблем занятости населения. *Актуальные проблемы современности: наука и общество*. 2014. № 4 (5). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-gosudarstvennyh-programm-v-reshenii-problem-zanyatosti-naseleniya>.
10. Шайкин Д. Н. Социально-экономические аспекты использования труда молодежи в Республике Казахстан (на примере Северо-Казахстанской области) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Омский гос. ун-т. Омск, 2005. 179 с.
11. Цапова Н. Ю. Зарубежный опыт регулирования занятости. *Наука о человеке: гуманитарные исследования*. 2010. № 5. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-regulirovaniya-zanyatosti>.
12. Реализация «Дорожной карты занятости» охватит 7 тыс. проектов – МТСЗН РК / Официальный информационный ресурс Премьер-Министра Республики Казахстан. URL : <https://primeminister.kz/ru/news/realizatsiya-dorozhnoy-karty-zanyatosti-ohvatit-7-tys-proektov-mtszn-rk-234737>.

Надійшла до редакції 21.02.2022

References

1. Frolova, T. A. (2009) *Ekonomicheskaya teoriya* [Economic theory] : konspekt lektsiy. Taganrog : TTI YuFU. 623 p. [in Russ.].
2. Prava cheloveka : sbornik mezhdunarodnykh dokumentov [Human rights: a collection of international documents]. Moscow : Izd-vo Moskov. un-ta, 1986. 232 p. [in Russ.].
3. Bezrobotitsa v Kazakhstane v fevrale sokhranilas' na urovne 4,8 % [Unemployment in Kazakhstan remained at 4.8% in February]. URL : <https://zonakz.net/2020/03/16/bezrobotica-v-kazakhstan-v-fevrale-soxranilas-na-urovne-48/>. [in Russ.].
4. O zanyatosti naseleniya [On employment of the population] : Zakon Respubliki Kazakhstan ot 06.04.2016. URL : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38847468](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38847468). [in Russ.].
5. Bezrobotnykh stalo bol'she v 8 raz za vremya karantina v Kazakhstane [The number of unemployed has increased by 8 times during the quarantine in Kazakhstan]. URL : [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/bezrobotnyih-stalo-v-8-za-vremya-karantina-kazakhstan-411630/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/bezrobotnyih-stalo-v-8-za-vremya-karantina-kazakhstan-411630/). [in Russ.].
6. Agliullina G. R. Zanyatost' naseleniya kak ekonomicheskaya kategoriya [Employment of the population as an economic category]. *Vestnik UIGTU*. 2016. № 1 (73). [in Russ.].
7. Pavlenkov, V. A. (2004) *Rynok truda. Zanyatost'. Bezrobotitsa* [Labor market. Employment. Unemployment]. Moscow : MGU, 584 p. [in Russ.].
8. Shuvayeva, Ye. V. (2011) Zanyatost' kak vazhneyshiy element trudovykh otnosheniy [Employment as the most important element of labor relations]. *Aktual'nyye voprosy ekonomicheskikh nauk : materialy Mezhdunar. nauch. konf. (G. Ufa, oktyabr' 2011 g.)*. Ufa : Leto, pp. 96-98. [in Russ.].
9. Bogdashkina, I. V., Kuspanova, A. Ye. () *Effektivnost' gosudarstvennykh programm v reshenii problem zanyatosti naseleniya* [The effectiveness of state programs in solving the problems of employment of the population]. *Aktual'nyye problemy sovremennosti: nauka i obshchestvo*. 2014. № 4 (5). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-gosudarstvennyh-programm-v-reshenii-problem-zanyatosti-naseleniya>. [in Russ.].
10. Shaykin, D. N. (2005) *Sotsial'no-ekonomicheskiye aspekty ispol'zovaniya truda molodezhi v Respublike Kazakhstan (na primere Severo-Kazakhstanskoy oblasti)* [Socio-economic aspects of the use of youth labor in the Republic of Kazakhstan (on the example of the North Kazakhstan region)] : dis. kand. ekon. nauk : 08.00.05 / Omskiy gos. un-t. Omsk, 179 p. [in Russ.].

11. Tsapova N. Yu. Zarubezhnyy opyt regulirovaniya zanyatosti [Foreign experience of employment regulation]. *Nauka o cheloveke: gumanitarnyye issledovaniya*. 2010. № 5. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-regulirovaniya-zanyatosti>. [in Russ.].

12. Realizatsiya «Dorozhnoy karty zanyatosti» okhvatit 7 tys. proyektov – MTSZN RK [The implementation of the «Employment Roadmap» will cover 7 thousand projects – MLSP RK] / Ofitsial'nyy informatsionnyy resurs Prem'yer-Ministra Respubliki Kazakhstan. URL : <https://primeminister.kz/ru/news/realizatsiya-dorozhnoy-karty-zanyatosti-okhvatit-7-tys-proyektov-mtszn-rk-234737>. [in Russ.].

#### ABSTRACT

**Zhangulim Yerdeshova, Uzdruk Idresova. Problems of legal regulation of employment of the population.** This article is devoted to the archived problem of modernity – the problem of unemployment and the mechanism of legal regulation in the Republic of Kazakhstan. This article discusses the problems of unemployment in the Republic of Kazakhstan, since in any civilized state the level of unemployment and employment is an indicator of the country's economy. The article analyzes the regulatory framework for regulating labor relations, including relations in the field of employment of the population, which allows to clearly regulate the relations in question in the legal field.

The Government of the Republic of Kazakhstan is constantly working to reduce the unemployment rate in the country, a whole system has been developed to eradicate unemployment, but the main challenge not only for Kazakhstan, but also for the entire world community has become the COVID-19 pandemic. The conditions of total quarantine, the transition to a remote format of work, the closure of borders between states «hit» the usual and stable activities of many enterprises, which, accordingly, led to job cuts. The purpose of this article is to disclose legal problems in the field of employment in the Republic of Kazakhstan, a comparative analysis with similar legislation of other countries. The article discusses the key stages of state legal activity in the field of employment provision.

The authors have concluded that, despite the fact that a certain part of the working-age population of the country are self-employed or have income in the field of small and medium-sized businesses, it must be taken into account that the trends in the development of the market for services, technologies, the replacement of one area of activity with another do not make an «arena» self-employment is stable, and therefore the share of responsibility in the sphere of regulation of employment and employment of the population should be assigned to the state.

**Keywords:** *Labor Code, unemployment, legislation, employer, labor relation.*

УДК 349.2(477)

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-1-39-46



**Лілія ЗОЛОТУХІНА** ©

доктор юридичних наук, професор  
(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

#### **ДОРЕЧНІСТЬ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ (на прикладі службово-грудових відносин державної служби)**

Надано оцінку правотворчій практиці встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення присяги. Встановлено, що проблема правомірності встановлення і реалізації дисциплінарної відповідальності за порушення присяги полягає у тому, що через загальні та оціночні формулювання змісту присяги неможливо з достатнім рівнем формальної визначеності з'ясувати, в чому конкретно (на рівні об'єктивної сторони правопорушення) полягає порушення присяги як підстава дисциплінарної відповідальності. Цим порушується принцип верховенства права, зокрема такі його елементи, як принципи правомірних очікувань та юридичної визначеності. Вирішення проблеми вбачається у повсюдній відмові від практики встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення присяги.

**Ключові слова:** *присяга, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне правопорушення, звільнення, державна служба, публічна служба, службово-трудова відносина, службове право.*

© Л. Золотухіна, 2022

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4453-3576>

[la.zolotukhina@gmail.com](mailto:la.zolotukhina@gmail.com)