

О. Ярошенко, доцент НЮА України

Проблеми та перспективи правового регулювання зайнятості та праці молоді

В Україні проживає понад 11 млн молодих громадян, що становить 22,6 % населення країни. Ситуація, яка протягом останніх років склалася із зайнятістю та працею молоді, без перебільшення є напруженою та має тенденцію до погіршення. Загострення соціально-економічних проблем, недосконалість правової і нормативної баз, відсутність дієвих механізмів державної підтримки молоді в період її соціального становлення і розвитку значно ускладнили процеси відновлення інтелектуального потенціалу, трудових ресурсів держави, негативно позначилися на матеріальному становищі молоді сім'ї, здоров'ї, фізичному і духовному розвитку молодих громадян, призвели до зростання безробіття серед молоді, загострення криміногенної ситуації в суспільстві. Боротьба за виживання вітчизняних підприємств приводить до погіршення умов праці, в тому числі молоді. Тим часом можливості молодих людей і без того обмежені внаслідок їх доволі низької конкурентоздатності порівняно з іншими категоріями населення.

Протягом тривалого часу держава була єдиним монопольним роботодавцем. У СРСР діяв законодавчо закріплений принцип загальної зайнятості. Для кожного підприємства регламентувалися чисельний і професійно-кваліфікаційний склад працівників, у тому числі і за віковою ознакою, рівень оплати праці. Адміністрація мала надзвичайно вузькі повноваження з прийняття та звільнення працівників. Система забезпечення зайнятості була позбавлена гнучкості. На більшості підприємств спостерігався надлишок робочої сили. На початку 90-х років ХХ ст. він становив близько 10 % зайнятого населення. Однак, незважаючи на це, адміністрація підприємств була вимушена працевлаштовувати зацікавлених осіб, хоча їх праці фактично не потребувала.

Умови виходу молоді на ринок праці були жорстко регламентовані. Приток молодих кадрів відбувався переважно двома шляхами: а) для випускників шкіл і осіб, що закінчили професійно-технічні училища та вирішили працевлаштовуватися на виробництві, бронювалися робочі місця; б) випускники інших навчальних закладів розподілялися з урахуванням вакансій та з обов'язковою умовою роботи на місці розподілу протягом декількох років. Служба в армії, заклики на мо-

лодіжні будови тощо фактично спрямовувалися на забезпечення потреб у трудових ресурсах екстенсивного типу виробництва. Як наслідок доволі часто, потреби підприємств задовольнялись не за рахунок якісних характеристик осіб, які працевлаштовувалися, а завдяки їх кількості¹.

Формування комплексу ринкових відносин у сфері зайнятості після проголошення незалежності України почалося зі зміни пріоритетів державної політики: відмови від конституційних гарантій права на працю й вимоги обов'язковості праці, збереження за державою лише функції сприяння працевлаштуванню громадян. Крім того, розширилися права власників або уповноважених ними органів у питаннях укладання та розірвання трудового договору, що давало можливість більш ефективно використовувати робочу силу.

Зміни, які відбувалися, не в останню чергу були зумовлені проведенням економічних та політичних реформ. Надзвичайно низький рівень доходів найбільш вразливих верств населення змусив молодь раніше виходити на ринок праці. Протягом останніх років праця неповнолітніх стала звичайним явищем. Перехід підприємств у руки приватних власників, що припускало модернізацію виробництва, посилив вимоги до професіоналізму працівників і наявності виробничого стажу. Більшість підприємств були створені шляхом акціонування державних підприємств та виникали в основному в фінансово-кредитній сфері та сфері послуг. Як наслідок робочі місця з меншими вимогами до осіб, які їх займають, були ліквідовані, а новостворені характеризувалися більш жорсткими умовами прийняття на роботу. Система підготовки та перепідготовки кадрів, яка існувала, не відповідала новим вимогам, що значно зменшило шанси працевлаштування молоді, котра вперше виходить на ринок праці, на престижні посади в нових секторах економіки, залишаючи для молодих людей робочі місця, що не вимагають високої кваліфікації.

Основною причиною низької конкурентоздатності молоді на ринку праці є брак професійних знань, відсутність необхідної кваліфікації і трудових навичок. Незважаючи на це, молодь досить вигідно відрізняється від інших категорій населення своєю здатністю до творчої діяльності, високою працездатністю і мобільністю, сприйнятливістю до інновацій, гарним здоров'ям, тривалим періодом майбутньої працездатності.

¹ Див.: Гимпельсон В. Страсти вокруг занятости: политическая экономика реформы трудовых отношений. — М., 2003. — С. 80–81.

Питання зайнятості молоді актуальні не тільки для України, а й для промислово розвинутих країн. На сьогодні молодіжне безробіття в останніх коливається від 20 до 40 % загальної кількості всіх безробітних. Уряди цих країн приймають закони, розробляють спеціальні програми, спрямовані на поліпшення ситуації із працевлаштуванням молоді.

Найбільш значущим міжнародним документом, що регламентує працю молоді, є Конвенція Міжнародної Організації Праці 1973 р. (МОП) про мінімальний вік для прийому на роботу (№ 138)¹. Згідно з ст. 1 кожен член МОП, для якого Конвенція є чинною, зобов'язується здійснювати національну політику, що має на меті забезпечення ефективної ліквідації дитячої праці й поступове підвищення мінімального віку для прийому на роботу до рівня, який відповідає найповнішому фізичному та розумовому розвитку підлітків. Мінімальний вік не повинен бути нижчим, ніж вік закінчення обов'язкової шкільної освіти та, в будь-якому випадку, не може бути нижчим ніж 15 років. Однак, незважаючи на це, країна, чия економіка і система освіти недостатньо розвинуті, може після консультацій із зацікавленими організаціями роботодавців і працівників, де такі існують, спочатку встановити вік у 14 років як мінімальний. Кожний член МОП, який встановив вік у 14 років як мінімальний, включає до своїх доповідей про виконання Конвенції № 138, що подаються відповідно до ст. 22 Статуту МОП², заяву про те: а) що причини, які обумовили таке рішення, не змінилися; або б) що він відмовляється від такого рішення, починаючи з певної дати.

Мінімальний вік для прийому на будь-який вид роботи за наймом або іншої роботи, яка за своїм характером або через умови, в яких вона здійснюється, може завдати шкоди здоров'ю, безпеці або моральності підлітка, не може бути нижчим ніж 18 років. Види цих робіт визначаються національними законами або правилами компетентних органів влади після консультацій з відповідними організаціями роботодавців і працівників, де такі існують. Проте, незважаючи на це, компетентні органи влади в національному законодавстві можуть, після консультації із соціальними партнерами, дозволяти роботу за наймом або інший вид роботи особам віком не молодше ніж 16 років, за умови, що здоров'я, безпека і моральність цих підлітків повністю захищені і що

¹ Див.: Конвенції та рекомендації (1965–1999). – Женева, 2001. – С. 998–994.

² Див.: Устав Международной Организации Труда и Регламент Международной Конфедерации Труда. – Женева, 1998.

ці підлітки отримали достатнє спеціальне навчання чи професійну підготовку у відповідній галузі діяльності.

Національним законодавством чи правилами може допускатися прийом на роботу за наймом або на іншу роботу осіб віком від 13 до 15 років для легкої роботи, яка: а) не є шкідливою для їх здоров'я або розвитку; і б) не перешкоджає відвіданню школи, їх участі в затверджених компетентними органами влади програмах професійної орієнтації або підготовки або їхнім можливостям скористатися отриманим навчанням.

Відповідно до ст. 188 КЗпП України, за загальним правилом, не допускається прийняття на роботу осіб молодше 16 років. Як виняток, за згодою одного із батьків або особи, що його замінює, можуть прийматися на роботу особи, які досягли 15 років. Для підготовки молоді до продуктивної праці допускається прийняття на роботу учнів загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої праці, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час по досягненні ними 14-річного віку за згодою одного з батьків або особи, що його замінює.

Вченими-трудовиками досить часто висловлюється думка про те, що тільки досягнувши 16-річного віку особа є безумовно правоздатною, в 15-річному віці правоздатність виникає умовно¹. Цей підхід пов'язаний із перебільшенням ролі дозволу батьків або особи, що його замінює, який розглядається як спеціальна додаткова умова визнання підлітка в п'ятнадцять років правоздатним. У результаті ми одержуємо, що батько або особа, що його замінює, бере участь у формуванні трудової правосуб'єктності неповнолітнього.

Частина 2 ст. 188 у першій редакції КЗпП України 1972 р. містила положення про те, що особи, які досягли 15 років, у виключних випадках приймаються на роботу за згодою профкому підприємства, установи, організації. Б. Бегічев та Л. Гінцбург вважали, що згода профкому на прийом на роботу неповнолітнього, який досяг 15-річного віку, відіграє роль правостворюючого факту, який тягне за собою виникнення не правосуб'єктності, а конкретних правовідносин². Володіння правосуб'єктністю не може залежати від згоди будь-якого органу. Значення узгодження з профкомом прийому на роботу неповнолітнього не виходить за рамки елемента фактичного складу. У випадку звільнення неповнолітнього та наступного прийняття знову, в

¹ Див.: Трудове право / Под ред. Н. Г. Александрова. – М., 1966. – С. 150.

² Див.: Бегічев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. – М., 1972. – С. 149.

черговий раз необхідна згода профкому. В такому повторному дозволі не було б необхідності, якщо б перше рішення створювало правоздатність, а не визначало умови її реалізації в конкретних правовідносинах¹.

Наведені міркування свідчать, що трудова правосуб'єктність настає з 14-річного віку, оскільки згода батьків за своєю юридичною природою аналогічна згоді профкому.

Слід зауважити, що зміст глави XII «Праця молоді» КЗпП України в такому вигляді, в якому вона є зараз, не відповідає назві, оскільки містить у переважній більшості норми, що регламентують працю тільки неповнолітніх громадян, до яких належать особи віком до 18 років. А згідно з термінологією Закону України від 5 лютого 1993 р. «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» та змістом ст. 197 КЗпП молодь — це громадяни віком від 14 до 35 років. Доцільно до нового Трудового кодексу України включити та розмежувати статті, присвячені праці молоді взагалі та її неповнолітньої частини зокрема.

Зниження віку можливого початку трудової діяльності — явище закономірне. Фактична здатність до праці виникає навіть раніше 14 років, і немає нічого поганого у наданні можливості неповнолітнім якомога раніше брати участь у суспільно корисній праці. Це може принести користь як самому підлітку, позитивно вплинути на процес становлення його особистості, так і суспільству — застосування праці підлітка у сфері обслуговування, соціальної допомоги тощо якоюсь мірою допоможе ліквідувати дефіцит кадрів у цих сферах людської діяльності.

Найбільш переконливим доказом на користь визнання правосуб'єктності громадян, які досягли 14-річного віку, є реальний стан речей. Ні для кого не є таємницею, що вже сьогодні багато неповнолітніх активно включились у трудову діяльність: вони микють машини, продають газети, надають різні послуги, працюють у сімейних підприємствах і т. под. А тому включення 14-річних підлітків до кола суб'єктів трудового права аж ніяк не суперечить принципу обов'язкової основної загальної освіти.

Тому вважаємо, що у майбутньому Трудовому кодексі України слід зберегти положення про те, що за загальним правилом особи, які досягли 14-річного віку, можуть прийматися на роботу для виконання

¹ Див.: Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение. — М., 1977. — С. 214.

легкої роботи, яка не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання.

Одним з негативних наслідків сучасної соціально-економічної ситуації є залучення дітей до незаконної праці, поширення її найгірших форм. За відсутності дієвого контролю з боку державних органів та громадськості діти доволі часто працюють у небезпечних умовах, що шкодить їх фізичному, психічному і духовному розвитку, перешкоджає процесам соціалізації. Середній вік початку трудової діяльності дітей в Україні згідно з результатами проведених наукових досліджень становить близько 12 років. Деякі діти потерпають від фізичних або моральних знущань, позбавлені можливості отримати якісну освіту.

Слід визнати, що відсутність належної уваги з боку держави до проблем дітей цілком можна кваліфікувати як недодержання Україною окремих положень Загальної декларації прав людини і Конвенції про права дитини, у тому числі тих, які стосуються права неповнолітніх на рівень життя, необхідний для нормального фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку, принципу найкращого забезпечення інтересів дитини та ін. Становище дітей в нашій країні погіршується і тому, що вітчизняне законодавство до цього часу належною мірою не гарантувало їм надійний правовий захист від жорстокої поведінки дорослих. Недостатньо розроблені правові заходи боротьби з дитячою проституцією, наркоманією та алкоголізмом.

І хоча 5 жовтня 2000 р. Україна ратифікувала Конвенцію МОП №182 «Про заборону та негайні дії щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці», однак реальних кроків щодо її впровадження до цього часу, протягом понад чотирьох років, не зроблено. З метою реалізації положень Конвенції МОП № 182 і запобігання та викоренення найгірших форм праці дітей в Україні до Закону України «Про охорону дитинства» слід внести відповідні зміни та доповнення. При цьому треба законодавчо закріпити заборону залучення дітей до найгірших форм дитячої праці. Також нагальним є визначення найгірших форм дитячої праці. До їх числа слід віднести:

а) усі форми рабства або практику, подібну до рабства, зокрема, продаж дітей та торгівлю ними, боргову залежність, а також примусову чи обов'язкову працю, включаючи примусове чи обов'язкове вербування дітей для використання їх у збройних конфліктах;

б) використання, вербування або пропонування дитини для зайняття проституцією, виробництва порнографічної продукції чи порнографічних вистав;

в) використання, вербування або пропонування дитини для незаконної діяльності;

г) роботу, що за своїм характером чи умовами, в яких вона виконується, може завдати шкоди фізичному або психічному здоров'ю дитини.

У світі нагромаджено значний досвід в галузі регулювання праці молоді. Йдеться як про загальнодержавні та приватні програми допомоги працюючим дітям, так і про законодавче регулювання, яке встановлює не тільки мінімальний вік для прийняття на роботу, основні умови праці і т. д., а й відповідальність роботодавця, який припускається зловживань відносно неповнолітніх.

В країнах Східної та Західної Європи все більше уваги приділяється проблемам залучення приватного сектору до створення робочих місць для молоді. Оскільки підприємці часто вважають не вигідним приймати на роботу молодь, особливо некваліфіковану, уряди країн намагаються компенсувати частину витрат по залученню нових працівників за допомогою різних субсидій і угод про заробітну плату. Наприклад, відповідно до Програми трудового досвіду в Ірландії підприємців заохочують до прийому як додаткового персоналу молоді, що не має досвіду роботи. Протягом шестимісячного періоду кожна молода людина одержує неоподатковувану допомогу, яку їм виплачують підприємці, котрим, у свою чергу, цю суму компенсує Національна служба трудових ресурсів. У рамках іншої ірландської Програми стимулювання зайнятості субсидія виплачується підприємцям у певних, наперед визначених галузях, що набирають додаткову робочу силу з числа осіб, які одержують допомогу по безробіттю. Більшість таких програм фінансується за рахунок введеного в 1982 р. податку в розмірі 1 %, що стягується з доходів громадян на користь зайнятості молоді.

В Іспанії діє Положення про тимчасову зайнятість, відповідно до якого підприємствам, котрі працевлаштовують молодь віком до 26 років, на 50 % знижуються податки на соціальний розвиток. Однією з найбільш відомих та ефективних програм, що передбачають надання субсидій, є система професійної підготовки у Великій Британії. Відповідно до неї випускникам шкіл у 16–17-річному віці пропонується інтегрована програма професійного навчання і роботи на виробництві.

З урахуванням притоку великої кількості молоді на ринок праці, поряд зі слабким попитом на робочу силу, здійснюються спроби скоротити пропозицію робочої сили. Продовження строку обов'язкового навчання і тривалості систем професійної підготовки молоді є за-

собом затримки вступу молоді до складу робочої сили. Системи раннього виходу на пенсію мають на меті скорочення періоду активного трудового життя і тим самим скорочення пропозиції своєї праці з боку працівників більш старшого віку. В Іспанії введено спеціальний тип договору про роботу неповний робочий час (договір заміщення). Протягом останніх трьох років, які передують досягненню законодавчо встановленого пенсійного віку, працівники мають право перейти на роботу на умовах неповного робочого часу, якщо роботодавець укладе трудовий договір з молодим працівником на частину робочого часу, яка залишилася¹. Все це супроводжується дієвою системою державного нагляду та контролю, яка наділена владними повноваженнями (право застосовувати штрафні санкції, вимагати припинення трудових відносин тощо)².

Однак варто пам'ятати, що універсальних світових рецептів для вирішення проблеми зайнятості взагалі і зайнятості молоді зокрема не існує. Уряди багатьох держав усвідомлюють гостроту проблеми молодіжного безробіття і спрямовують величезні фінансові кошти на адаптацію молодих працівників на ринку праці. Витрати на сприяння зайнятості молоді в першу чергу здійснюються з метою вдосконалювання якісного складу робочої сили і мають в основному довгостроковий характер. У розвинутих країнах Європи та Північної Америки загальноновизнаним є те, що недовкладення коштів у освітній, культурний і моральний потенціал молодого покоління може мати негативні та важкі наслідки як для окремої особистості, так і для нації в цілому³.

З метою запровадження механізму реалізації конституційних гарантій забезпечення права на працю щодо надання підприємствами, установами, організаціями роботи молодим громадянам доцільно розробити та прийняти Закон України «Про забезпечення працевлаштування молоді». Це дозволить підвищити зацікавленість роботодавців у працевлаштуванні молоді, а також раціонально і збалансовано використовувати кваліфіковані трудові ресурси. Крім того, це знизить рівень безробіття серед кваліфікованих молодих громадян України, яке призводить до злочинності, наркоманії та інших негативних соціальних явищ, а також збільшить зацікавленість молоді у професійному розвитку і підвищенні свого фаху.

¹ Див.: *Наумова Е.* Труд молодежи. Зарубежный опыт // Правоведение. – 2001. – № 2. – С. 28–31.

² Див.: *Киселев И. Я.* Зарубежное трудовое право. – М., 1998. – С. 52–53.

³ Див.: *Киселев И. Я.* Труд с иностранным участием (правовые аспекты). – М., 2003. – С. 14.

Також, за прикладом Республіки Беларусь, слід розробити і прийняти Положення про порядок і умови організації і фінансування з коштів державного фонду сприяння зайнятості тимчасової трудової зайнятості студентської і учнівської молоді у вільний від навчання час та під час літніх канікул¹. Тимчасова зайнятість молоді при цьому повинна мати на меті залучення молоді до суспільно корисної праці й одержання трудових навичок, адаптації до трудової діяльності і підготовки до самостійного виходу на ринок праці, поліпшення матеріального добробуту і забезпечуватися: а) участю в роботі студентських загонів; б) участю в роботі таборів праці і відпочинку; в) тимчасовим працевлаштуванням у міжшкільні навчально-виробничі комбінати; г) участю в роботі тимчасових учнівських ремонтно-будівельних бригад; ґ) тимчасовим працевлаштуванням на робочі місця у підприємствах, установах та організаціях; е) участю в оплачуваних громадських роботах; є) іншими формами тимчасового працевлаштування.

Пріоритетне право на тимчасову зайнятість повинні мати сироти, молодь з сімей безробітних громадян, неповних, багатодітних і неблагополучних сімей, а також молодь, що перебуває на обліку в службах у справах неповнолітніх, звільнена з місць позбавлення волі або така, що закінчила спеціальні навчально-виховні установи, тощо.

Надійшла до редколегії 01.10.04

¹ Див.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2001. — № 105. — Ст. 9329.