

УДК 349.2

12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення

Проблеми правового регулювання професійної підготовки та перепідготовки працівників

Problems of legal regulation of staff's professional training and retraining

Алла Лазаренко,

к.ю.н., доцент кафедри правових дисциплін

Навчально-наукового інституту історії, етнології та
правознавства імені О.М.Лазаревського

Чернігівського державного педагогічного
університету імені Т.Г. Шевченка

У статті досліджуються окремі теоретичні та практичні проблеми правового регулювання професійної підготовки та перепідготовки працівників. Проводиться правовий аналіз норм Закону України «Про зайнятість населення» та інших правових актів щодо забезпечення зайнятості населення.

Ключові слова: зайнятість, безробітні, зайняте населення, конкурентоспроможність, професійна підготовка, професійна перепідготовка.

В статье исследуются отдельные теоретические и практические проблемы правового регулирования профессиональной подготовки и переподготовки работников. Проводится правовой анализ норм Закона Украины «О занятости населения», других правовых актов, регулирующих обеспечение занятости населения.

Ключевые слова: занятость, безработные, занятое население, конкурентоспособность, профессиональная подготовка, профессиональная переподготовка.

Lazarenko A. Problems of legal regulation of staff's professional training and retraining

In the article the author explores some theoretical and practical problems of legal regulation of staff's professional training and retraining. The legal analysis of the Law of Ukraine "On Employment" and other legal acts on employment is given.

Key words: employment, unemployed, employed population, competitive ability, professional training, professional retraining.

Постановка проблеми. Економічні та технологічні зміни, які відбуваються в суспільстві, вимагають постійного підвищення кваліфікації працівників. У сучасних умовах в Україні зацікавленість в ефективному розвитку професійної підготовки та перепідготовки виявляють як роботодавці і працівники, так і держава та суспільство в цілому. Останнім часом, коли Україна знаходиться в стані суспільно-економічної та політичної нестабільності, відбуваються негативні тенденції у сфері зайнятості, гостро стоїть питання щодо розвитку трудового потенціалу, підвищення ефективності системи соціального захисту населення від безробіття. Саме тому необхідне постійне вдосконалення трудового законодавства України щодо професійного навчання в комплексі з потребами суспільства, що безперервно зростають.

Як справедливо зазначає І.Я. Кисельов, помітним явищем у правовому регулюванні праці в країнах розвиненої ринкової економіки є посилення законодавчої і колективно-договірної активності в галузі професійної підготовки. Він відмічає, що ідея безперервної професійної освіти відображає реальності наступаючої постіндустріальної ери, імперативи науково-технічного прогресу, які наполегливо вимагають здійснення відповідних реформ трудового законодавства [1, с. 164-166].

Стан дослідження. Правові аспекти професійної підготовки та перепідготовки працівників у різний час досліджували такі вчені, як К. Абжанов, В.С. Андрєєв, Б.К. Бегичев, Н.Б. Болотіна, К.М. Гусов, М.В. Лушнікова, Ю.П. Орловський, А.Ю. Пашерстник, О.С. Пашков, В.Г. Ротань, О.В. Смирнов, А.І. Ставцева, К.П. Уржинський, Г.І. Чанишева та ін.

Метою даної статті є аналіз окремих теоретичних та практичних проблем правового регулювання професійної підготовки та перепідготовки працівників.

Виклад основного матеріалу. Регулюванню професійної підготовки та перепідготовки працівників присвячено низку міжнародно-правових актів та норм. Так, у Конвенції про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142, ухваленій Генеральною конференцією Міжнародної організації праці 4 червня 1975 р. (ратифікована УРСР 7 березня 1979 р.), відзначається, що держава має поступово розширювати, пристосовувати і гармонізувати системи професійної підготовки з тим, щоб вони відповідали потребам людей у здобутті професійної підготовки протягом усього їхнього життя в усіх секторах економіки та галузях економічної діяльності й на всіх рівнях кваліфікації та відповідальності.

У Доповіді МОП на 92-й сесії (2003 р.), що була присвячена проблемі підготовки людських ресурсів для ефективного їх використання в умовах нових технологій економічного розвитку, було відображено новий підхід до вирішення проблем навчання і професійної підготовки. Особлива увага приділена інформаційній революції. Відзначалося, що Рекомендація МОП № 150 втратила свою актуальність у багатьох аспектах, оскільки вона відображає планову парадигму початку 70-х рр. У результаті 1 червня 2004 р. на 92-й сесії Генеральної конференції МОП була прийнята нова Рекомендація МОП № 195 про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання.

Значення мають й інші акти МОП, які врегульовують пов'язані питання, зокрема, положення Конвенції і Рекомендації про дискримінацію в галузі праці та занять (1958 р.) та Конвенції і Рекомендації про політику в галузі зайнятості (1964 р.). Генеральна конференція Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури ухвалила на своїй 18-й сесії в 1974 р. Рекомендацію щодо професійного і технічного навчання.

Україна при ратифікації Європейської соціальної хартії (переглянутої) відповідно до п.2 ст. 10 "Право на професійну підготовку" взяла на себе зобов'язання щодо започаткування системи виробничого навчання та виконання

пп. "с" і "сі" п. 5, які передбачають заохочення повного використання існуючих програм шляхом вжиття таких заходів, як: зарахування до нормованих робочих годин часу, витраченого працівником на вимогу його роботодавця на додаткову професійну підготовку без відриву від виробництва; забезпечення шляхом відповідного контролю після консультацій з організаціями роботодавців і працівників ефективності виробничого навчання та інших програм професійної підготовки молодих працівників і в цілому належного захисту молодих працівників.

В аспекті створення системи підготовки кадрів, яка б відповідала сучасним умовам розвитку, слід окремо вказати на нові Рекомендації МОП № 195 про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання [2], в якій визначаються принципові положення щодо створення національної стратегії з підготовки кадрів, розроблення соціальної політики щодо спонукання підприємства інвестувати засоби в сферу освіти і підготовки кадрів; сприяння створенню рівних можливостей для жінок і чоловіків у сфері освіти, підготовки кадрів і безперервного навчання; визнання навчання, отриманого на виробництві, включаючи офіційне і неофіційне навчання, а також виробничого досвіду; сприяння розширенню навчання і підготовки кадрів на виробництві тощо.

На виконання міжнародно-правових зобов'язань, які на себе взяла Україна, протягом останніх років були здійснені серйозні перетворення щодо вдосконалення системи підвищення кваліфікаційного рівня працівників. Такі перетворення обумовлюються прийняттям низки нормативно-правових актів у сфері забезпечення зайнятості, зокрема Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року [3]; Постанови КМУ від 15 травня 2013 року № 340 «Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями» [4]; Закону України «Про професійний розвиток працівників» від 5 липня 2012 року [5], внесені відповідні зміни до [Закону України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні"](#)[6], та інших правових актів.

На підставі вивчення прийнятих нормативних актів, вважаємо за необхідне звернути особливу увагу на аналіз норм Закону України «Про зайнятість населення», спрямованих на розв'язання таких проблем, як посилення мотивації працівників та роботодавців до легального працевлаштування, зниження рівня молодіжного безробіття, покращення ситуації із зайнятістю людей зрілого віку, встановлення зв'язку між освітою та ринком праці, подолання дефіциту можливостей для професійного зростання особи тощо.

Водночас вищеназваний закон (далі Закон) містить як теоретичні так і практичні недоліки, зокрема, заслуговує на увагу позиція фахівців відділу соціальної політики з приводу недостатньої виваженості низки термінів Закону, проблем практичного застосування норм, які містяться в окремих статтях. На їх думку, використання в Законі поняття «вільно обрана занятість» (п.5 ст. 1) є недоречним, оскільки воно у тексті Закону не застосовується. Поняття «зайнятість» (п.7 ст. 1) суперечить визначенню поняття «зайняте населення» (ст.4) [7].

У ч. 3 Ст.15 «Принципи та мета, основні напрями державної політики у сфері зайнятості населення», передбачається ще одна категорія – громадяни, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці – та встановлюється, що основними напрямками державної політики в сфері зайнятості населення є, зокрема: п. 15 – здійснення заходів, що сприяють зайнятості громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці (частина перша статті 14 цього Закону); п. 16 – заохочення роботодавців, які зберігають діючі та створюють нові робочі місця, насамперед, для громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці (частина перша статті 14 цього Закону).

Дефініція конкурентоспроможності (п. 9 ст. 1) і недостатньо вивірені формулювання пп. 15 і 16 ст. 15 дозволяють двоїсте (що неприпустимо) трактування названих термінів, а це ускладнює реалізацію Закону (до того ж «недостатня конкурентоспроможність» є оціночною категорією і потребує додаткового роз'яснення). Зокрема, ст.16 «Реалізація державної політики у сфері зайнятості населення» взагалі не містить положень щодо напрямів просування державою інтересів категорій, що мають додаткові гарантії у

сприятні працевлаштуванню, але ст. 26 визначає механізми стимулювання зайнятості недостатньо конкурентоспроможних громадян [7].

Недостатньо опрацьованим у Законі, на нашу думку, є поняття «безробіття» і «безробітний». Відповідно до Закону, «безробіття» –соціально-економічне явище, за якого частина осіб не має змоги реалізувати своє право на працю та отримання заробітної плати (винагороди) як джерела існування. Важко пояснити, що означає «не має змоги реалізувати своє право на працю». Це може означати, наприклад, погіршення стану здоров'я або наявність маленької дитини. Поняття «безробітна особа», до якої Закон відносить особу віком від 15 до 70 років, яка через відсутність роботи не має заробітку або інших передбачених законодавством доходів як джерела існування, готова та здатна приступити до роботи [3], також є незрозумілим в частині встановлення вікових меж, особливо, якщо звернути увагу на п. 16, де дається визначення працездатності особи, яка настає саме з 16 років, також не вказана обов'язкова вимога для визнання особи безробітною – реєстрація в органах служби зайнятості.

Вважаємо, що більш вдалим є трактування категорії «безробітний» у Законі РФ від 19.04.1991 № 1032-1 (ред. від 22.12.2014) "О занятости населения в Российской Федерации" (19 апреля 1991 г.) відповідно до якого, безробітними визнаються працездатні громадяни, які не мають роботи і заробітку, зареєстровані в органах служби зайнятості з метою пошуку підходящої роботи, шукають роботу та готові до неї приступити [8],

Проблемним є застосування ст. 4 Закону, оскільки дефініція «зайняте населення» повністю не окреслює кола осіб, яких можна вважати зайнятими, наприклад, на нашу думку, до зайнятого населення належать тимчасово відсутні працівники на робочому місці у зв'язку з непрацездатністю та працівники, які знаходяться у відпустці.

Аналізуючи норми Закону можна визначити окремі форми забезпечення зайнятості населення, а саме працевлаштування через службу зайнятості, переведення в іншу організацію (до іншого роботодавця) або в іншу місцевість, розподіл та перерозподіл трудових ресурсів. Достатньо актуальними є такі

форми забезпечення зайнятості населення, як випереджаюче професійне навчання та сприяння самозайнятості безробітних громадян, розвиток трудової мобільності та інше.

У зв'язку з цим, обґрунтованим буде удосконалення нормативно-правової бази організації та розвитку випереджаючого професійного навчання, слід організувати навчання по затребуваних на ринку праці кваліфікація.

Невирішеним є питання професійної перепідготовки окремої категорії працівників. У ст. 34 Закону встановлено, що професійне навчання це набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок особою відповідно до її покликання і здібностей, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації для професійної діяльності та конкурентоспроможності на ринку праці. Система професійного навчання охоплює: 1) осіб, які проходять первинну професійну підготовку в навчальних закладах та інших установах, що здійснюють або забезпечують підготовку кваліфікованих робітників і фахівців; 2) працівників, які проходять первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації впродовж трудової діяльності; 3) безробітних, які шукають роботу і потребують первинної професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації.

Вважаємо, що ще однією організаційно-правовою нормою забезпечення трудової зайнятості має бути створення механізмів стимулювання роботодавців до прийому на роботу осіб із сімейними обов'язками. Доречним було б доповнити Закон положенням про працевлаштування роботодавцем жінок із сімейними обов'язками.

Висновки. Питання професійної підготовки та перепідготовки працівників на достатньому рівні не врегульоване, не дивлячись на прийняті законодавчі акти з цього приводу.

Пропонуємо узгодити Закон України «Про зайнятість населення» з: ратифікованими міжнародно-правовими документами; законами та підзаконними актами, що регулюють сферу зайнятості.

Необхідно доповнити Закон України «Про зайнятість населення» положенням про працевлаштування роботодавцем жінок із сімейними обов'язками.

Ч. 2 ст. 4 Закону України «Про зайнятість населення» доповнити такими словами: «до зайнятого населення належать тимчасово відсутні працівники на робочому місці у зв'язку з непрацездатністю та працівники, які знаходяться у відпустці».

Лише виваженість і чітке розуміння проблем зайнятості та шляхів її подолання дасть змогу прийняти такі правові акти, які сприятимуть забезпеченню зайнятості, зниженню безробіття та соціальній захищеності від безробіття окремих категорій працівників.

Література:

1. Киселев И. Я. Сравнительное трудовое право: учеб. / И. Я. Киселев. – М. : ТК Велби; изд-во „Проспект”, 2005. – 360 с.
2. «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання» / Рекомендації МОП № 195 // [Електрон. ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_532/.
3. «Про зайнятість населення»: Закон України від 05.07. 2012 р. // ВВР, 2013, № 24, ст.243.
4. «Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями» [пост. КМУ від 15.05. 2013 р., № 340] // [Електрон. ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/340-2013-%D0%BF/paran9#n9>.
5. «Про професійний розвиток працівників»: Закон України від 05.07.2012 р. // ВВР, 2013, № 24, ст.24.
6. ["Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: "Закон України // ВВР, 2000, № 27, ст. 211.](#)
7. "Щодо проблем реалізації Закону України "Про зайнятість населення" [аналітична записка від 05.07.2012 р., № 5067-VI"] // [Електрон. ресурс] – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/953/>.
8. "О занятости населения в Российской Федерации": Закон РФ от 19.04.1991 г., № 1032-1 // [Електрон. ресурс] – Режим доступу : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165863/.