

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОУСТРОЙСТВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РФ

Лилия Фанисовна Хисматулина

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России,

г. Тюмень, Российская Федерация

E-mail: dinarhismatulin2@gmail.com

В статье приводится анализ действующего законодательства, регулирующего трудоустройство несовершеннолетних в Российской Федерации. Даются рекомендации по совершенствованию законодательства в данной сфере. Особо уделяется внимание проблемам квотирования рабочих мест для несовершеннолетних.

Ключевые слова: трудоустройство несовершеннолетних, трудовое законодательство, квотирование, учреждения, Трудовой кодекс.

PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION OF EMPLOYMENT OF MINORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Liliya Khismatulina

Tyumen Institute of Law Enforcement Officers' Advanced Training
of the Ministry of Interior of Russia,

Tyumen, Russian Federation

E-mail: dinarhismatulin2@gmail.com

The article gives an analysis of the current legislation regulating the employment of minors in the Russian Federation. Recommendations are given to improve legislation in this area. Particular attention is paid to the problems of quota employment for minors.

Keywords: employment of minors, labor legislation, quotas, institutions, Labor Code.

В ходе кардинальных социально-экономических реформ, проведенных в конце XX – начале XXI вв., произошел переход от административно-командной экономики к экономике рыночной. Это повлекло за собой изменения во всех сферах российского общества. Перемены коснулись и трудовых отношений. В результате перехода к рыночной экономике были сняты преграды на предпринимательскую деятельность, вследствие чего работодателями стали многочисленные физические и юридические лица, не подведомственные государству и его органам. Напряженная ситуация на рынке труда и усиление расслоения общества способствовали увеличению случаев нарушения и трудовых прав несовершеннолетних, которые в силу своего возраста нуждаются в особой защите посредством установления дополнительных гарантий соблюдения своих трудовых прав и законных интересов.

Принятие в 2002 г. Трудового кодекса РФ упорядочило правовое регулирование не-

совершеннолетних в сфере труда, но все же не решило всех проблем. Поскольку возрастающие требования к качеству и профессионализму работников не всегда позволяют даже квалифицированным специалистам осуществить свое право на труд, трудоустройство несовершеннолетних представляет собой весьма острую проблему, как для самих подростков, так и для их родителей.

Современное трудовое законодательство не уделяет должного внимания обеспечению права несовершеннолетних на труд посредством их трудоустройства.

По данным Госкомстата за 2016 г., почти пятая часть безработных – это лица без опыта трудовой деятельности. Численность безработных по состоянию на 1 января 2016 г. составила 4,2 млн человек (5,2%), преимущественно молодежь до 20 лет (23,7 %)¹.

¹ Занятость и безработица / Федеральная служба государственной статистики. 2016. – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/ (дата обращения: 8 марта 2017 г.).

Следует отметить, что в рамках проведения «круглого стола» при Академии Генеральной прокуратуры РФ от 23 июня 2008 г. на тему «Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам несовершеннолетних», было отмечено, что трудности при трудоустройстве несовершеннолетних возникают вследствие отсутствия рабочих мест [3, с. 34]. Особое внимание следует уделить категории несовершеннолетних, освободившихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа и воспитательных колоний. Для данной категории несовершеннолетних необходимо в обязательном порядке создавать рабочие места, посредством квотирования рабочих мест. Тем самым обязав государственные контролирующие и надзорные органы применять в отношении работодателей поддерживающий и консультативный подходы.

В.М. Оробец справедливо отмечает, что «наличие задачи трудоустройства молодежи в значительной мере обусловлено нерешенностью вопроса о квотировании рабочих мест для приема их на работу, неурегулированностью проблемы создания льготного налогообложения для организаций, обеспечивающих её трудоустройство» [2, с. 39].

Сказанное свидетельствует о том, что проблема трудоустройства лиц, не достигших 18 лет, является сегодня весьма значимой.

Ст. 272 ТК РФ, посвященная особенностям трудоустройства лиц в возрасте до 18 лет, указывает лишь на то, что эти особенности определяются трудовым законодательством, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашением². Представляется, что вопросы трудоустройства несовершеннолетних должны найти более полное отражение в трудовом законодательстве. Так, ст. 13 закона РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в РФ» (далее – Закон о занятости) установлена квота для приема на работу инвалидов³. О квотировании рабочих мест в отношении несовершеннолетних упоминается только лишь в ст. 11 Федерального закона РФ № 124-ФЗ от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях прав

ребенка»), которая закрепляет обязательность осуществления квотирования рабочих мест для трудоустройства, предоставления услуг по обеспечению профессиональной ориентации, профессионального обучения молодежи в возрасте до 18 лет, включая детей-инвалидов⁴.

В то же время нормы данной статьи носят декларативный характер, поскольку не содержат конкретных правил осуществления квотирования рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних в возрасте до 18 лет в соответствии с трудовым законодательством РФ. То есть нормы ст. 11 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» определяют лишь обязанность органов исполнительной власти и не предусматривают обязанности работодателей.

Тем не менее, в некоторых регионах на уровне субъекта РФ приняты законы о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних. Например, в соответствии со ст. 5 Закона Тюменской области от 31 марта 2000 г. № 168 (в ред. от 8 декабря 2015 г.) «О квотировании рабочих мест в Тюменской области» размер квот устанавливается в зависимости от среднесписочной численности работников и составляет для организаций численностью: от 15 до 30 человек – 1 рабочее место для несовершеннолетнего (или для инвалида, по усмотрению работодателя); от 31 до 100 человек – 1 рабочее место для несовершеннолетнего на каждые 30 работников; свыше 100 человек – 1% для молодежи в возрасте до 18 лет⁵.

Интересный опыт накоплен в Ямало-Ненецком автономном округе. Законом от 9 февраля 1998 г. № 7-ЗАО (в ред. от 30 июня 2015 г.) «О государственной молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе» для молодежи устанавливается квотирование рабочих мест, содействие предпринимательской деятельности в сфере малого предпринимательства и индивидуального предпринимательства⁶. Органами государственной власти и органами местного само-

⁴ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (по сост. на 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 25.

⁵ О квотировании рабочих мест в Тюменской области : закон Тюменской области от 31 марта 2000 г. № 168 (по сост. на 8 декабря 2015 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. – 2000. – № 4. – Ст. 13.

⁶ О государственной молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 февраля 1998 г. № 7-ЗАО (по сост. на 30 июня 2015 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 1998. – № 7. – Ст. 36.

² Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (по сост. на 1 января 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 424.

³ О занятости населения в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1203.

управления могут создаваться специализированные службы занятости, ориентированные на молодых граждан, включая организацию их временного трудоустройства. Службы осуществляют свою деятельность на основе государственного и муниципального заказа. Правительство округа осуществляет государственный заказ молодежным предприятиям на производство товаров и услуг для населения округа на конкурсной основе. Данные предприятия в первые 3 года освобождаются от налога в части, которая поступает в окружной бюджет. В результате проводимых мероприятий в ЯНАО свыше 30 тысяч молодых людей ежегодно задействованы в специальных программах временной занятости. Доля безработной несовершеннолетней молодежи снизилась только за 2016 г. с 4% до 3,4%⁷.

Исторически квотирование рабочих мест производилось федеральным законодательством. Так, КЗоТ РФ 1971 г. предусматривал квотирование рабочих мест для трудоустройства молодежи. Ст. 181 КЗоТ РФ закрепляла, что работодатель обязан принимать на работу выпускников общеобразовательных учреждений, образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также лиц моложе 18 лет, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (сирот, выпускников детских домов, детей, оставшихся без попечения родителей, и других), направляемых органами государственной службы занятости в порядке трудоустройства, в счет квоты, устанавливаемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления⁸.

Кроме того, был предусмотрен порядок обжалования в суд за отказ в приеме на работу направляемого в счет квоты несовершеннолетнего лица. И суд, установив незаконность такого отказа, обязывал работодателя заключить с этим лицом трудовой договор со дня обращения к работодателю с направлением в счет квоты и оплатить время вынужденного прогула применительно к ст. 213 КЗоТ РФ⁹.

⁷ Молодёжное предпринимательство ЯМАЛА – 2017. – <http://vesti-yamal.ru/ru/%7BparentAlias%7D/%7BmaterialAlias%7D153778> (дата обращения: 5 марта 2017 г.).

⁸ Кодекс законов о труде Российской Федерации от 9 декабря 1971 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1971. – Ст.1050. (Утратил силу).

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 1992 г. № 16 // Сборник постановлений Верховного Суда Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1994. (Утратило силу).

С учетом вышеизложенного, для защиты прав несовершеннолетних, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляется целесообразным ввести аналогичную норму в действующий ТК РФ, а в ст. 13, 25 Закона о занятости предусмотреть обязательное квотирование мест для трудоустройства несовершеннолетних как категории граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

На данном этапе в РФ отсутствует федеральный орган, который занимался бы непосредственно помощью при трудоустройстве несовершеннолетних, освобожденных из мест лишения свободы. Данная проблема разрешается местными органами власти.

Например, в г. Москве действует Государственное казенное учреждение «Центр социальной (постинтернатной) адаптации» Департамента социальной защиты населения города Москвы, созданное в соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 17 декабря 2013 г. № 722-РП «О создании Государственного казенного учреждения города Москвы «Центр социальной (постинтернатной) адаптации» Департамента социальной защиты населения города Москвы». Основными целями деятельности этого учреждения являются:

а) оказание услуг по содержанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

б) адаптация к самостоятельному проживанию воспитанников и выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации¹⁰.

Сотрудники Центра проводят большую работу по трудоустройству данных подростков, посещают колонии для несовершеннолетних, расположенных в Московской области, выявляют воспитанников, которым в первую очередь необходима помощь в трудоустройстве, и в дальнейшем оказывают ее. В Центре работают специалисты разного профиля. Создание такого рода учреждений является необходимым условием для успешного приобщения подростков к жизни на свободе. Целесообразно внедрить данную практику

¹⁰ О создании Государственного казенного учреждения города Москвы «Центр социальной (постинтернатной) адаптации» Департамента социальной защиты населения города Москвы : распоряжение Правительства Москвы от 17 декабря 2013 г. № 722-РП (ред. от 21 декабря 2016) // Российская газета. – 2013. – № 72. – Ст. 132.

и в других регионах нашей страны. Также необходимо привлечь к сотрудничеству кадры из таких систем, как органы внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД РФ), организации уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – УИС РФ), органы опеки и попечительства, для дальнейшего взаимодействия и сотрудничества различных структур. Создание учреждений постинтернатной адаптации поможет решить проблему трудоустройства, ведь одним из направлений их деятельности является работа с несовершеннолетними.

Для данной категории несовершеннолетних необходимо также заключение договоров и контрактов между УИС РФ и организациями, предприятиями, предусматривающими дальнейшее обязательное трудоустройство несовершеннолетних лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, по полученной профессии и специальности, что значительно повысит уровень трудоустройства.

Таким образом, предлагается решение проблем занятости несовершеннолетних осужденных посредством их привлечения к труду не только в условиях изоляции, но и за пределами исправительного учреждения на предприятиях и в организациях, располагающихся в местах дислокации данных учреждений.

Трудоустройство несовершеннолетних усложнено множеством правовых документов. Так, по мнению В. Алистархова, разобраться в тонкостях таких документов работодатель не может без помощи квалифицированного юриста. Проблемой также является репрессивный характер государственных контролирующих органов, так как при нарушении законодательства в области охраны труда несовершеннолетних в первую очередь стремятся наказать работодателя [1, с. 47].

Следует отметить, что помимо выплаты вознаграждения за труд, работодатель несет и другие материальные расходы в связи с официальным приемом на работу несовершеннолетнего. Так, ст. 266 ТК РФ предусматривает в качестве обязательного условия при приеме на работу несовершеннолетнего прохождение медицинского осмотра, и бремя расходов за осмотр возложено на работодателя. Для работодателя является неудобным требование ст. 269 ТК РФ о том, что расторжение трудового договора с несовершеннолетним работником возможно только с согласия инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних. Данные обстоятельства вызывают нежелание работодателей трудоустраивать несовершеннолетних. Для исправления

ситуации необходимо обязать контролирующие государственные органы консультировать работодателей по вопросам трудоустройства несовершеннолетних и помогать им наладить данный процесс.

Необходимо внести изменения в ст. 269 ТК РФ с целью исключить злоупотребления со стороны инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при увольнении несовершеннолетних работников.

По нашему мнению, необходимо принятие специального федерального закона «О труде работников в возрасте до 18 лет», который восполнит пробелы в правовом регулировании труда несовершеннолетних, тем самым наряду с главой 42 ТК РФ сформировав относительно самостоятельный институт «Труд несовершеннолетних».

В Российской Федерации действовала Программа «Дети России», утвержденная Постановлением Правительства в Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007-2010 годы» (изм. 12 декабря 2011 г.), которая не предусматривала графу расходов на создание безопасных рабочих мест для несовершеннолетних. На смену данной программе была принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы (утв. Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761)¹¹. Стратегия включает в себя несколько направлений работы, каждое из которых было конкретизировано и расширено до ряда мероприятий, охватывающих как федеральный, так и региональный уровни исполнительной власти. Так, ст. 4 главы 5 Национальной стратегии в качестве одной из мер, направленных на государственную поддержку детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, получивших профессиональное образование выделяет обеспечение возможности их трудоустройства¹². Также ст. 5 главы 5 в качестве одного из ожидаемых результатов определяет увеличение числа выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных жильем, трудоустроенных по востребованным на рынке труда специальностям.

¹¹ О федеральной целевой программе «Дети-России»: постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1688.

¹² О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства РФ – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

Анализ норм действующей Национальной стратегии позволяет сделать вывод, что проблема трудоустройства несовершеннолетних обозначена, но не предложены пути его решения. В связи с этим в целях дальнейшего решения данной проблемы следует на региональном уровне разрабатывать и утверждать соответствующие программы реализации Национальной стратегии действий в интересах детей в 2017 г., в которых выделять раздел, посвященный реализации трудоустройства несовершеннолетних.

Труд несовершеннолетних используется недостаточно активно по причине:

отсутствия рабочих мест для несовершеннолетних;

сложности законодательного регулирования процедуры найма на работу несовершеннолетних;

большого количества ограничений при их трудоустройстве;

репрессивного характера контролирующих государственных органов.

Таким образом, одним из наиболее эффективных механизмов решения трудоустройства несовершеннолетних является:

1. Дополнить ТК РФ статьей, предусматривающей квотирование рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних.

2. Дополнить Закон РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в РФ» нормой, предусматривающей квотирование мест для трудоустройства несовершеннолетних как категории граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

3. Внести изменения в содержание ст. 266 ТК РФ, добавив часть 2, которая предусматривает, что медицинские осмотры несовершеннолетних, не достигших возраста 18 лет, обязаны проводить на бесплатной основе в государственных медицинских учреждениях. Тем самым освободить работодателей от обязанности нести затраты за медицинские осмотры несовершеннолетних.

4. Внести изменения в содержание ст. 269 ТК РФ, обязав работодателя направлять уведомления по факту расторжения трудового договора с несовершеннолетним в соответствующую государственную инспекцию труда и комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. В случае, если после получения уведомления государственная инспекция труда и комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав обнаружат нарушение трудового законодательства в отношении несовершеннолетнего, то долж-

ны провести контрольную проверку в отношении работодателя.

Целью предложенных изменений в содержание ст. 269 ТК РФ является исключение злоупотреблений со стороны вышеуказанных органов при расторжении трудового договора с несовершеннолетним работником.

5. Внедрить систему квотирования рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних, к которой относятся и дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; состоящие на учете в органах внутренних дел, комиссиях по делам несовершеннолетних; дети из малоимущих, многодетных, неполных семей, а также из семей, где оба родителя признаны безработными. Разработка и законодательное закрепление системы квотирования рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних послужит гарантией правовой защищенности несовершеннолетних. Также посредством выделения дотаций работодателям для трудоустройства по квотам несовершеннолетних, в возрасте до 18 лет. В свою очередь, работодатели смогут получать отдельные льготы, например, налоговые послабления.

6. Создать учреждения постинтернатной адаптации для решения проблем трудоустройства несовершеннолетних.

7. Внедрить практику заключения договоров и контрактов между УИС и организациями, предприятиями, предусматривающими дальнейшее обязательное трудоустройство несовершеннолетних лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, по полученной профессии и специальности для повышения уровня трудоустройства несовершеннолетних.

8. Привлечь к сотрудничеству кадры из систем ОВД, УИС, органов опеки и попечительства, по трудоустройству несовершеннолетних.

9. Принять Федеральный закон «О труде работников в возрасте до 18 лет», тем самым сформировав относительно самостоятельный институт «Труд несовершеннолетних».

10. Принять региональные программы реализации Национальной стратегии действий в интересах детей в 2017 г., выделив раздел, посвященный реализации трудоустройства несовершеннолетних.

11. Обязать контролирующие государственные органы консультировать работодателей по вопросам трудоустройства несовершеннолетних.

Список литературы

1. Алистархов В. Труд несовершеннолетних в Российской Федерации // Трудовое право. – 2013. – № 11. – С. 47-55.
2. Оробец В. М., Яковлев Д. А. Трудовое право. – СПб. : ПИТЕР, 2010. – 39 с.
3. Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам несовершеннолетних : материалы «круглого стола» / отв. ред. О. В. Пристанская ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. – 104 с.

References

1. Alistarhov V. Trud nesovershennoletnih v Rossiyskoy Federacii // Trudovoe pravo. – 2013. – № 11. – S. 47-55.
2. Orobec V. M., Yakovlev D. A. Trudovoe pravo. – SPb. : PITER, 2010. – 39 s.
3. Aktualnye problemy yuvenalnogo prava i prokurorskogo nadzora po delam nesovershennoletnih : materialy «kruglogo stola» / otv. red. O. V. Pristanskaya ; Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. – M., 2010. – 104 s.