

*Шабанов Р. І.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права юридичного факультету
Харківського національного педагогічного університету імені Григорія Сковороди*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ У США

Анотація. В статті автор досліджує специфіку правового регулювання зайнятості населення у США, аналізує стан правового забезпечення зайнятості населення, систему та механізми забезпечення достатнього рівня зайнятості як складової «повної зайнятості».

Ключові слова: зайнятість населення, правове регулювання зайнятості, працевлаштування, США, «повна зайнятість», безробіття.

Постановка проблеми. Проблеми правового регулювання зайнятості є досить актуальними у країнах з розвинутою економікою. Це зумовлено складністю становища на ринку праці, зростанням питомої ваги працівників найманої праці, змінами в їхній структурі, процесами міграції робочої сили. В цих умовах зростає значення діяльності держави у сфері регулювання зайнятості. Це знаходить своє відбиття в законодавстві, що регламентує порядок забезпечення робочими місцями осіб, що втратили роботу. Основне навантаження в цій сфері лягає саме на державу: вона здійснює працевлаштування, професійне навчання і перенавчання, матеріальне забезпечення осіб, які цього потребують. Натомість, пошук оптимальної моделі правового регулювання зайнятості населення для України є підставою для здійснення аналізу зарубіжного досвіду. У цьому контексті варто звернутись до здобутків США у цій сфері, адже американська держава протягом багатьох десятиріч здійснює ефективний вплив на ринок праці, погоджуючи механізми ліберального регулювання зайнятості населення із забезпеченням доволі низького рівня безробіття. Так, згідно грудневого звіту за 2013 рік рівень безробіття в США впав до 6,7% – до мінімуму за 5 років [1].

Формулювання мети статті. Автор має на меті дослідження специфіки правового регулювання зайнятості населення у США.

Виклад основного матеріалу статті. Оразу варто відзначити, що у США, на відміну, наприклад, від більшості європейських країн, які відмовились від концепції повної зайнятості, у законодавстві використовується поняття «повна зайнятість», під яким розуміється трьохвідсоткове безробіття [2, с. 9]. В цьому сенсі американська система більш реально використовує концепцію «повної зайнятості», як таку, що направлена не на забезпечення загальної зайнятості, а на досягнення оптимальних межових показників безробіття.

Що ж стосується правового регулювання, то у США питання забезпечення зайнятості регулюються законодавством окремих штатів і федеральним законодавством. Основними Федеральними законами у цій сфері є: Закон «Про справедливі умови праці» 1938 р.; Закон «Про загальну зайнятість і підготовку робочої сили» 1973 р.; Закон «Про рівні можливості працевлаштування» 1972 р.; Закон «Про розвиток і підготовку робочої сили» 1962 р.; Закон «Про сумісну підготовку робочої сили» 1982 р.; Закон «Про професійне навчання» 1963 р. та інші. Ряд законів, що регулюють відносини в інших галузях права, також містять норми про забезпечення зайнятості.

До них, зокрема, віднесені: Закон «Про імміграцію і громадянство» 1952 р.; Закон «Про громадянські права» 1957 р.; Закон «Про соціальне забезпечення» 1935 р.; Закон «Про престарілих американців».

Підготовкою законодавчих пропозицій, що стосуються питань зайнятості, і розробкою програм і проєктів, покликаних вирішувати проблеми перепідготовки і працевлаштування робітників і службовців, а також інших програм, спрямованих на ці ж цілі, у США займається Міністерство праці. Службовці Міністерства здійснюють вивчення запитів робочої сили, підготовки і перепідготовки працівників, стану міграції, зів'язання безробіття і зайнятості тощо. В структурі Міністерства праці безпосередньо усіма питаннями зайнятості і професійної підготовки займається Адміністрація з питань зайнятості і професійної підготовки, яку очолює заступник Міністра праці. Адміністрація складається з п'яти служб: 1) служба Забезпечення зайнятості – керує усіма програмами, які проводяться як на федеральному рівні, так і на рівні штатів через відповідні агентства з працевлаштування, служби зайнятості штатів і служби страхування по безробіттю; 2) служба Загальної зайнятості і професійного навчання – відповідно до Закону з підготовки робочої сили 1973 р., розробляє програми професійної підготовки і перепідготовки працівників, а також керує їх виконанням, координує виконання програм, розроблених місцевими центрами професійної підготовки. Службою розробляються також загальнонаціональні програми допомоги в працевлаштуванні певним категорія громадян (емігрантам, латиноамериканцям, сезонним працівникам, молоді, особам похилого віку); 3) служба Оперативного планування і розвитку – здійснює контроль за правильним застосуванням положень законодавства, за відповідністю норм законодавчих актів штатів з питань зайнятості нормам федерального законодавства. Формулює свої пропозиції щодо подальшого розвитку політики держави у сфері зайнятості і підвищення рівня кваліфікації робітників і службовців, зайнятих у виробничому процесі; 4) служба Фінансового контролю і управління системою працевлаштування, 5) служба Управління федерального і місцевого рівнів [3, с. 89].

Центральне місце в системі органів, що здійснюють працевлаштування, посідає Федеральна служба зайнятості, створена відповідно до Закону Вагнера-Пейзера в 1933 р. Ця служба координує роботу служб штатів, створює систему професійної підготовки і перепідготовки, вивчає шляхи подолання негативного ефекту автоматизації і розвитку технічного оснащення виробництва, відповідає за забезпечення необхідної кількості працівників у випадку надзвичайного стану, стежить за ринком праці. Служба є найкрупнішим інформаційним центром, що акумулює інформацію про ринок праці. Через місцеві агентства (бюро) з працевлаштування усі зацікавлені особи можуть отримати необхідну інформацію про наявність вільних робочих місць, про потреби працівників певних спеціальностей. Місцеві агентства з працевлаштування безпосередньо працю-

ють з безробітними громадянами, консультують з питань працевлаштування, сприяють роботодавцям у збільшенні кількості робочих місць, залучають необхідних спеціалістів і працівників на громадські роботи, що проводяться в окремому штаті. Місцеві агентства здійснюють програми з працевлаштування особливих категорій громадян – емігрантів, інвалідів, громадян похилого віку, сезонних працівників, колишніх військовослужбовців та ін. [3, с. 90]

У складі Федеральної служба зайнятості утворений спеціальний відділ, який працює з іноземними громадянами, що бажають отримати роботу в США. Цей відділ веде облік іноземних громадян, які потребують роботи, організовує відповідно до федерально-штатних програм перепідготовку і перенавчання іноземців, консультує їх з питань працевлаштування.

Як вже було вказано, у США діють численні програми мінімізації безробіття. Так, протягом 1990-х рр. американська держава проводила цілеспрямований курс на реформування системи соціальної допомоги малозабезпеченим. Йшлося про переорієнтацію програм допомоги різним категоріям громадян з соціальних виплат на стимулювання їх трудової активності. Важливим інструментом для реалізації цієї мети став прийнятий у 1996 р. Федеральний закон «Про особисту відповідальність та можливості працевлаштування», який зобов'язав одержувачів соціальної допомоги працювати, або проходити професійну підготовку. Відповідно до закону виплата різних видів соціальної допомоги обмежується строком у 5 років [4, с. 28].

На початку 1990-х рр. важливим аспектом американської державної політики у сфері зайнятості став акцент на необхідності створення «якісних робочих місць». Складовими концепції «якісного робочого місця» є: участь працівників у процесі прийняття рішень, почуття спільності, взаємної підтримки і розуміння загальних економічних завдань; довіра, повага та співробітництво між профспілками та управлінським персоналом; безперервна освіта, безпечні і здорові умови праці, гармонійне поєднання праці і сімейного життя [5, с. 68]. Означена концепція «якісних робочих місць» певною мірою нагадує концепцію «гідної праці», яка впроваджується під егідою МОП.

Також американська держава активним чином впливає на формування ринку праці, забезпечення якості робочої сили через цілий ряд програм професійної підготовки і перепідготовки. Ці програми виконують і важливу соціальну функцію, яка полягає у зниженні потенційних соціальних конфліктів. Найбільшою з федерально-фінансованих програм є програма допомоги тим, хто втратив роботу, в рамках якої надаються гранти на перепідготовку та допомогу в пошуках роботи. Створений у рамках «війни з бідністю» ще при президенті Л. Джонсоні «Корпус зайнятості» представляє цілу систему спеціальних центрів, розташованих в бідних районах, які забезпечують молодь допомогою в отриманні освіти, професійної підготовки і роботи. В цьому контексті варто зауважити, що у США окрема увага при формуванні державної правової політики зайнятості приділяється подоланню молодіжного безробіття. Так, федеральне законодавство США про зайнятості молоді спрямоване на рішення трьох завдань: створення робочих місць для безробітної молоді, розвиток системи професійного навчання, перевірку широкого спектра способів надання допомоги тій частині молоді, яка перебуває у економічно невивігнутому положенні, і молоді, яка закінчує середні та вищі навчальні заклади. Основне призначення всього блоку законів, які регулюють працевлаштування молоді, – розробка спеціальних програм зайнятості та професійного навчання. Структурно програми являють собою сукупність постійних елементів: а) субсидова-

на зайнятості: використання державних грошових фондів для створення робочих місць, призначених для безробітної молоді; б) професійне навчання; в) фінансова підтримка: виплата стипендій особам, які беруть участь у цих програмах [6].

До того ж у США є кілька видів програм зайнятості та професійного навчання молоді, але найбільш значними були програми, ініційовані Законом «Про зайнятості молоді та демонстраційні проекти» від 1977 р. Ці програми можна розділити на чотири основні групи. До першої групи відносяться програми за назвою «Забезпечення зайнятості і професійного навчання молоді», основною метою яких є інтеграція молоді в процес професійного навчання та подальшого працевлаштування. Суб'єктами програми виступають особи у віці від 16 до 21 року, які мають серйозні проблеми при входженні на ринок праці. Це, як правило, вихідці з малозабезпечених родин. Друга група – програми «Забезпечення трудових прав молоді». Учасниками цих програм є безробітна молодь у віці від 16 до 19 років. Молоді люди проходять професійне навчання на виробництві під керівництвом наставника з обов'язковою виплатою стипендії. У третю групу входять програми за назвою «Молодіжні консерваційні корпуси», розраховані на осіб, які проживають у районах із хронічним безробіттям. Учасники програм зайняті прибиранням території, знищенням відходів, охороною тваринного та рослинного світу. Четверта група програм – це програми «Економічного стимулу», суб'єктами яких є молоді люди у віці від 16 до 18 років. Їм надається робота тільки в тому випадку, якщо вони погоджуються закінчити середню школу. Тривалість робочого часу становить 20 годин на тиждень, а влітку вона збільшується до 40 годин за рахунок канікулярного часу [7, с. 67].

Окрім молодіжних, у США розроблені та впроваджуються у життя програми зайнятості інвалідів та осіб похилого віку.

Правові принципи усунення дискримінації відносно літніх працівників сформульовані в Федеральному законі «Про дискримінацію в сфері зайнятості» від 1967 року. Слід зазначити, що вирішення проблеми довгострокового безробіття, яке приводить до втрати професійних навичок і морально шкодить працівникам похилого віку, у США займає визначальне місце і входить до системи суспільних пріоритетів. З моменту прийняття Закону «Про дискримінацію в сфері зайнятості» від 1967 року у США розроблено кілька програм зайнятості та професійного навчання літніх працівників. Зокрема, «Програма служби зайнятості із забезпечення працевлаштування літніх працівників» передбачає надання роботи на умовах неповного робочого дня особам старше 55 років у школах, лікарнях тощо. Програма «Операція Мейнстрім» призначена для задоволення потреб у роботі людей похилого віку, які проживають у сільських районах, невеликих городках і які перебувають за межею бідності. Для того, щоб стати учасником цієї програми, особа повинна не мати роботи протягом 15 тижнів або працювати менше ніж 20 годин на тиждень протягом більш ніж 26 тижнів [8, с. 180].

Закон «Про інвалідність» від 1990 року детально регламентує процедуру усунення дискримінації при працевлаштуванні інвалідів у США. Забороняється сегрегація інваліда, який працевлаштовується, за ознакою його інвалідності, обмеження прав інваліда в правовідносинах зі службою зайнятості, органами професійного навчання та профспілкою. Незаконно вважається відмова у наданні підходящої роботи у зв'язку з тим, що роботодавцю відомо про інвалідність працівника, відмова роботодавця створити необхідні умови для інваліда або використання спеціальних тестів, які були б навмисно спрямовані не на користь інваліда, який працевлаштовується. Основни-

ми вимогами законодавства США про зайнятість інвалідів є: усунення дискримінації при їх працевлаштуванні; розробка та реалізація спеціальних програм професійного навчання і перенавчання на основі особливих методик навчання; створення додаткових робочих місць, оснащених спеціальними засобами; укладення контрактів з роботодавцями про цільові виділення фінансових дотацій для створення робочих місць [2, с. 12].

Суттєва увага в державній політиці зайнятості США приділяється забезпеченню гендерної рівності на ринку праці. В цілому становище жінок у США характеризується зростанням зайнятості та розширенням доступу жінок до незалежних джерел доходів. Наприклад, за останні п'ятдесят років кількість працюючих жінок зросла з 35 до 60%. На початку ж XXI ст. частка працюючих жінок на американському ринку праці становила 46%. Також в останні десятиліття у США спостерігається значне збільшення кількості працюючих матерів (понад 20 млн.). У цілому 67% жінок, які виховують дітей, зайняті на ринку праці [9, с. 165].

Законодавство США, спрямоване на усунення дискримінації при працевлаштуванні жінок, ґрунтується на Федеральному законі «Про рівні громадянські права» від 1964 року, у статті 703 (а) якого зазначається, що відмова в працевлаштуванні або сегреговане працевлаштування тільки за ознакою статі вважається незаконним, як і відмова органів служби зайнятості у наданні допомоги у питаннях працевлаштування за статевою ознакою. У систему законодавства США про заборону дискримінації також входять два Укази Президента (№ 1246 та № 1375), які є правовою підставою так званої програми контрактної поступки, згідно з якою фірми, які укладають трудові договори з федеральним урядом, погоджуються на відмову від дискримінації за ознакою статі. У реалізації політики гендерної рівності варто підкреслити позитивну роль спеціального виконавчого органу – Бюро з питань жіночої зайнятості при Міністерстві праці США, створеного ще в 1920 році з метою покращення становища працюючих жінок. Цей державний орган – єдиний підрозділ виконавчої влади на федеральному рівні – має винятковий мандат у сфері вирішення проблем працюючих американок. Бюро вплинуло на розвиток жіночих інтересів за трьома напрямками: визнання законних прав жінки, яка працює поза будинком; встановлення більш тісних контактів серед працюючих жінок; вироблення державної політики у сфері гендерних відносин. Під егідою Бюро була створена мережа комісій із жіночих питань, щорічні збори яких сприяли виробленню урядової політики, яка враховує реальні інтереси жінок. Бюро працює у контакті з іншими урядовими органами, впливаючи на розробку і прийняття адміністративних рішень, забезпечуючи зацікавлені структури статистичними даними про реальне становище жінок щодо реалізації антидискримінаційних законів. Бюро разом із неурядовими групами, особливо на регіональному і місцевому рівні, допомагає працюючим жінкам найбільш ефективно використовувати свої права [9, с. 167].

Своєю чергою, враховуючи закладений у концепцію американської «повної зайнятості» трьохвідсотковий показник безробіття, виникає питання про забезпечення матеріальної допомоги особам, які не мають роботи.

Так, у США відсутній єдиний загальнонаціональний принцип страхування з безробіття, хоча система страхування вважається федерально-штатною та керує нею Федеральна служба страхування з безробіття. Однак федеральний закон формулює лише найбільш загальні принципи страхування. У компетенцію штатів входить визначення категорій осіб, які підлягають страхуванню, порядок надання допомоги з безробіття, її розміри та строки виплати. Відповідно до цього на території США діють

52 програми компенсації з безробіття. На додаток до загальних програм страхування діють і спеціальні програми страхування для працівників залізниці, федеральних службовців, військово-вслужбовців. Виходячи з економічної ситуації в країні, федеральна влада може заснувати додаткові тимчасові надзвичайні програми страхування [10, с. 254].

Право на допомогу з безробіття у громадян США виникає при дотриманні наступних умов: наявність стажу певної тривалості протягом періоду, який безпосередньо передує зверненню за допомогою, у галузі, на яку поширюється страхування з безробіття; заробітна плата застрахованого повинна становити певну визначену законом величину; здатність безробітного до праці; готовність працювати; активний пошук роботи. Допомога при цьому виплачується лише при «недобровільному безробітті», тобто у тих випадках, коли працівник втрачає роботу з не залежних від нього причин. У федеральному законодавстві не встановлені розміри допомоги з безробіття. Тому в законодавчих актах штатів визначений порядок вирахування допомоги, її максимальний і мінімальний розміри. У деяких штатах передбачена виплата надбавки на утриманців. Розмір допомоги визначається таким чином, щоб вона компенсувала не більше 50% тижневого заробітку працівника. Період виплат допомоги у різних штатах становить від 9 до 36 тижнів. Середня тривалість періоду виплати допомоги становить 26 тижнів.

Матеріальне забезпечення безробітних здійснюється також через різні державні програми допомоги, які діють як на рівні федерації, так і у кожному штаті. Всі вони становлять державну систему допомоги з безробіття, яка складається з федерально-штатних програм спеціалізованої допомоги (у вигляді грошових допомог чотирьом категоріям осіб – літнім, інвалідам, сліпим, родинам із дітьми); штатних програм загальної допомоги (у вигляді грошових виплат, оплати послуг, включаючи медичне обслуговування); федерально-штатних програм цільового призначення (у сфері освіти та професійно-технічної підготовки, забезпечення житлом тощо) [10, с. 255].

Висновки. Враховуючи проведені дослідження, варто виокремити основні риси американської моделі правового регулювання зайнятості населення: 1) правове забезпечення зайнятості населення базується на підставі загального та спеціального законодавства; 2) наявна централізована система забезпечення зайнятості населення у вигляді Федеральної служби зайнятості та її представництв у штатах; 3) окрім нормативно-правових актів, на механізми забезпечення зайнятості населення суттєвий вплив здійснюють спеціалізовані програми, спрямовані на працевлаштування окремих категорій населення (людей похилого віку, інвалідів, молоді, жінок); 4) умови надання матеріальної допомоги з безробіття переважно забезпечується нормативно-правовими актами штатів.

У подальших дослідженнях планується здійснення аналізу правового регулювання зайнятості населення у інших розвинутих країнах Заходу.

Література:

1. Рівень безробіття в США впадо до п'ятирічного мінімуму [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2014/01/10/413987/>.
2. Морозов П.Е. Сравнительный анализ правового регулирования проблем занятости и трудоустройства в РФ и в США : автореф. дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.05 / П.Е. Морозов. – Московская государственная юридическая академия. – М., 1997. – 24 с.
3. Бойко М.Д. Порівняльне трудове право / М.Д. Бойко. – К. : Атика, 2007. – 383 с.
4. Лютов А.А. Государственная политика США в области занятости и заработной платы на рубеже XX–XXI веков / А.А. Лютов. – М. : Российская Академия Наук, Институт США и Канады, 2002. – 203 с.

5. Морозов П.Е. Федеральные программы исполнения контрактов как правовой метод сокращения безработицы в США : Сборник материалов Международной научно-практической конференции / П.Е. Морозов. – Пенза, 1996. – С. 68–69.
6. Морозов П.Е. Занятость и трудоустройство в США : Учебник для вузов (издание второе исправленное и дополненное) / П.Е. Морозов. – М. : Издательство Московского областного государственного университета, 2004.
7. Морозов П.Е. Некоторые вопросы правового регулирования трудоустройства молодежи в США : Сборник тезисов аспирантов и соискателей / П.Е. Морозов. – М. : Издательство МГЮА, 1995. – С. 66–71.
8. Морозов П.Е. Вопросы законодательства, практики и науки, связанные с занятостью населения в США / П.Е. Морозов // Вестник Пермского Университета. – 2010. – Выпуск 4. – С. 179–186.
9. Дашковська О. Гендерна політика у сфері зайнятості населення: досвід США / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України. Проблеми порівняльного правознавства. – 2010. – № 2. – С. 163–168.
10. Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты. Сравнительно-правовое исследование / Под ред. : Френкель Э.Б. – М. : Юристъ, 2002. – 687 с.

Шабанов Р. И. Отдельные вопросы правового регулирования занятости населения в США

Аннотация. В данной статье автор исследует специфику правового регулирования занятости населения в США, анализирует состояние правового обеспечения занятости населения, систему и механизмы обеспечения достаточного уровня занятости как составляющей «полной занятости».

Ключевые слова: занятость населения, правовое регулирование занятости, трудоустройство, США, «полная занятость», безработица.

Shabanov R. Separate the issues of legal regulation of employment of the population in the USA

Summary. In this article the author examines the specifics of legal regulation of employment of the population in the US, examines the state of legal employment, the systems and mechanisms for ensuring adequate level of employment as a component of «full employment».

Key words: employment, legal regulation of employment, employment, USA, «full employment», unemployment.