

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Тамбовский государственный технический университет»

Е. Е. ОРЛОВА

**ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ
В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ**

Рекомендовано Научно-техническим советом
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Тамбовский государственный технический университет»
в качестве монографии

Научное издание



Тамбов
Издательский центр ФГБОУ ВО «ТГТУ»
2021

УДК 349.2
ББК Х405
О-66

Рецензенты:

Доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
председатель Московского общества трудового права
и права социального обеспечения
К. Д. Крылов

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
гражданского процесса и социальных отраслей права
АНО ВО «Московский гуманитарный университет»
Т. А. Сошникова

Кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения
экономической деятельности Академии управления
при Президенте Республики Беларусь
К. К. Уржинский

Орлова, Е. Е.

О-66 Гармонизация правового регулирования занятости населения государств-участников СНГ в контексте евразийской перспективы : монография / Е. Е. Орлова. – Тамбов : Издательский центр ФГБОУ ВО «ТГТУ», 2021. – 252 с. – 450 экз.
ISBN 978-5-8265-2373-5

Посвящена изучению проблем создания единой модели (концепции) гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ в контексте евразийской перспективы. Анализируются основные формы сближения национального законодательства, средства и механизмы гармонизации правового регулирования в сфере занятости с использованием значительного количества как отечественных, так и зарубежных нормативных актов и материалов правоприменительной практики органов государственной власти. Представлены результаты фундаментального сравнительно-правового исследования правовых форм содействия занятости государств-участников СНГ, даны конкретные рекомендации по гармонизации как национального законодательства, так и нормативно-правовой базы СНГ в контексте развития евразийской интеграции и формирования единого общего рынка труда государств-участников СНГ.

Предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

УДК 349.2
ББК Х405

ISBN 978-5-8265-2373-5 © Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тамбовский государственный технический университет» (ФГБОУ ВО «ТГТУ»), 2021

ВВЕДЕНИЕ

Интеграционные политические, правовые и социально-экономические процессы, способствующие активному созданию региональных сообществ, являются основной «повесткой дня» современного мира как на уровне доктрины, так и в повседневной практической деятельности. Очевидно, что это достаточно сложный процесс, предполагающий не только политическую, но и правовую интеграцию его участников. Многие авторы указывают на необходимость создания технологий сближения национальных правовых систем в целях обеспечения наиболее эффективного развития региональных и глобальных объединений¹. Решение этой задачи становится одним из основных направлений развития мировой правовой системы.

Актуальность заявленной научной проблемы связана с необходимостью выработки концептуальных подходов, определенной «модели» сближения правовых систем интегрирующихся государств в виде единого комплекса теоретических установок и правовых средств обеспечения интеграционных процессов. На постсоветском пространстве эти процессы развиваются с разной степенью интенсивности и в разном масштабе. Наиболее тесная интеграция наблюдается в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В то же время самым масштабным интеграционным проектом, безусловно имеющим серьезные глобальные перспективы, является Содружество Независимых Государств (СНГ).

Указанные региональные объединения не следует противопоставлять друг другу. Наоборот, главный итог развития межгосударственных отношений в рамках СНГ выражается в создании Евразийского экономического союза, учреждение которого представляет собой результат многолетней работы пяти государств-членов СНГ по экономическому, правовому и политическому сближению. В этом процессе региональное объединение СНГ выступало в качестве своеобразной среды, обеспечивающей необходимые условия для наиболее полного взаимодействия его участников. Результаты такого взаимодействия определяют этапы

¹ Аюпова З. К., Кусаинов Д. У. Юридические процессы как составляющая основа современной евразийской правовой интеграции // Евразийский юридический журнал. 2015. № 7(86). С. 17 – 20; Иванова Е. М. Евразийская интеграция: путь от СНГ к ЕАЭС // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 6. С. 112 – 119; Петров Д. Е. Интеграция права и унификация законодательства: вопросы соотношения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6(101). С. 44 – 49.

региональной интеграции. Например, Европейско-Азиатское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) прекратило свою деятельность после достижения заявленных целей, что, в свою очередь, позволило запустить процесс более глубокой интеграции правовых систем некоторых государств-участников СНГ в новом формате – ЕАЭС.

В рамках общего политико-правового пространства СНГ, каждое входящее в него государство может являться участником региональных образований, часто действующих параллельно и независимо друг от друга. Для России это обстоятельство тем более важно, поскольку наша страна по объективным причинам является одним из лидеров практически всех значимых интеграционных образований в рамках СНГ. Это определяет актуальность и обоснованность наиболее широкого подхода к определению «географии исследования» – формата СНГ, регионального объединения, представляющего собой основную базу для других региональных интеграционных процессов постсоветского пространства.

Внутри интеграционных объединений активно формируется единый фармацевтический рынок, система таможенного контроля, начинает создаваться законодательная основа общего рынка труда, активно планируется создание общего энергетического пространства, структура которого объединит рынки нефти, газа, электроэнергии и нефтепродуктов. Такой подход и логика событий безусловно обеспечат значительную свободу движения товаров, услуг, капитала и, конечно же, рабочей силы.

Такой сложный процесс региональной интеграции, безусловно, не может обойтись без объективных сложностей, в основе которых может быть разное нормативное регулирование одних и тех же отношений действующим законодательством государств-участников того или иного регионального объединения. В итоге появляются конкуренция, дублирование, прямое противоречие и несогласованность издаваемых нормативных актов и документов. Таким образом, логика региональной интеграции диктует необходимость гармонизации правового регулирования в рамках наиболее широкого объединения – СНГ².

С учетом особенностей интеграционной практики государств-участников СНГ формируется тенденция, связанная с ориентацией правового регулирования на решение конкретных проблем и задач

² Орлова Е. Е. Проблемы унификации и гармонизации законодательства в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ в контексте Евразийской перспективы // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2015. № 1(55). С. 167.

социально-экономического характера, стоящих перед СНГ в целом и каждым из его членов в отдельности. Создание и обеспечение единства экономического пространства СНГ, культурная, социальная и политическая интеграция, интенсификация миграционных процессов населения объективно стимулируют развитие разных форм межгосударственного сотрудничества в совершенно разных сферах. Одним из таких актуальных для всех направлений является проблема занятости населения.

Объективная необходимость реализации задач евразийской интеграции требует от правовой науки ответов на новые вызовы. Важнейшими из которых являются:

- установление государствами-участниками СНГ общих подходов к нормативному регулированию занятости населения;
- разработка универсальных принципов правового регулирования и конкретных механизмов гармонизации законодательства в этой сфере. Успешное решение этой задачи прежде всего позволит не подчиняться, а согласовывать на ступенях иерархической лестницы³ интересы государств-участников, заинтересованных в успешности процесса правовой интеграции.

Актуальность содержания заявленной темы исследования определяют следующие основные теоретические и практические проблемы. Во-первых, в отечественной науке по поводу проблемы сближения права, форм и внешних проявлений этого процесса нет каких-либо единых и устойчивых подходов. Процесс правовой интеграции участников региональных объединений должен развиваться не только на значительной нормативной базе и опыте юридической практики, но и на понятной теоретической основе, четком и логически выстроенном понятийном аппарате, с учетом особенностей сближения правовых систем интегрирующихся государств.

Важно иметь в виду, что прикладное значение гармонизации правового регулирования, как одной из наиболее перспективных для формата СНГ форм сближения права, определяется необходимостью совершенствования национальной правовой системы каждого государства-участника этого объединения. В свою очередь, успешность решения этой задачи зависит от правильности выбранных для этого инструментов – средств гармонизации правового регулирования, в процессе использования которых необходимо учитывать модели (формы) интеграции права.

³ Пшеничников М. А. Гармонизация Российского законодательства (теория, практика, техника): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 6.

Во-вторых, принципы регулирования трудовых отношений, как и сами рынки труда, а также экономика государств-участников СНГ в целом, имеют общие организационно-правовые корни, прочно связанные с опытом советского периода. Соответственно, действующее отраслевое законодательство о занятости государств-участников СНГ характеризуется не только сходством структурного построения и общностью принципов правового регулирования, но и весьма частым совпадением конкретных юридических конструкций.

В то же время анализ содержания законодательства о занятости национальных государств позволяет сделать вывод о существовании как принципиальных, так и частных различий, неодинаковой степени нормативной проработанности⁴, субъективных и объективных противоречий в правовом регулировании занятости населения. Нормативные акты о занятости государств-участников СНГ не во всем и не всегда согласуются между собой, а часто достаточно радикально противоречат как друг другу, так и положениям международного права в сфере занятости населения.

В-третьих, отсутствие единой универсальной системы понятий, описывающей процессы занятости, недостаточная разработанность существующего понятийного аппарата, разная трактовка таких фундаментальных категорий, как: «занятость», «правоотношения в сфере занятости населения», «государственная политика в сфере содействия занятости населения», «социальная поддержка безработных» и др., а также неопределенность перечня общественных отношений, требующих гармонизации в сфере занятости, затрудняет сближение национальных законодательств о занятости государств-участников СНГ. Эта проблема еще более актуальна в контексте развития евразийской перспективы этих стран. Дальнейшая интеграция невозможна без сближения механизмов правового регулирования.

В-четвертых, практически все без исключения государства-участники СНГ уже давно включились в мировой процесс глобализации. Результатом этого стало значительное увеличение регионального и мирового трафика трудовых мигрантов, значительно вырос уровень нелегальной трудовой миграции. Ответ на этот вызов может быть сформулирован в рамках единого правового пространства общего рынка труда государств-участников СНГ. При однозначно выраженной и сформулированной политической воле только комплексный подход, основан-

⁴ Головина С. Ю. К вопросу о необходимости принятия Основ трудового законодательства ЕврАзЭС // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 3. С. 3.

ный на использовании универсальных правовых инструментов, позволит найти приемлемые решения проблем занятости населения.

В-пятых, принятый 03.04.1999 Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Модельный закон о занятости населения (далее – Модельный закон о занятости), существенно запоздал во времени, так как все государства-участники СНГ уже сформировали свое национальное законодательство о занятости в начале 1990-х годов.

В связи с этим гармонизация трудового законодательства в целом и правового регулирования занятости населения в частности являются нормативно-смысловой основой становления общего рынка труда, в создании которого заинтересованы практически все государства Содружества. Соответственно, решение этой задачи должно осуществляться на системной продуманной концептуальной основе.

Поэтому на текущем этапе формирования единого правового пространства общего рынка труда необходимо вести речь о разработке Концепции гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ в контексте евразийской перспективы. В сфере занятости такая Концепция позволит придать интеграционным процессам правовую определенность, логику и последовательность. На следующем этапе, уже на основе Концепции – необходимо принятие Типового (Модельного) закона о занятости населения, содержание которого должны составить наиболее эффективные нормы действующего законодательства о занятости государств-участников СНГ.

Исходя из вышеизложенного, избранная тема исследования представляет как теоретический, так и практический интерес, является своевременной и актуальной.

Глава 1

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ

1.1. РОЛЬ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СБЛИЖЕНИИ ПРАВА (ПРАВОВЫХ СИСТЕМ) ИНТЕГРИРУЮЩИХСЯ ГОСУДАРСТВ

Создание эффективной системы правового регулирования, устойчивой и одновременно адекватной современному уровню развития общественных отношений, представляет собой одну из наиболее сложных стратегических целей, стоящих как перед каждым национальным государством, так и перед мировым сообществом в целом. Сегодня это уже не столько технократическая задача, сводящаяся к поиску и внедрению лучших моделей, сколько базовое условие успешного продолжения человеческой истории, один из главных вызовов, ответ на который потребует учета всей совокупности международных, региональных и национальных особенностей социального взаимодействия.

Многие исследователи говорят о четырех основных особенностях нового уклада, определяющего современное общество: глобализация, разнообразие, доминирующее значение информации и динамизм. Например, Элвин Тоффлер называл это третьей волной постиндустриального общества, в котором информация превращается в непосредственную производительную силу, обладающую таким свойством как глобальность воздействия на структуру и качество социальных связей⁵. Электронные, политические и экономические сети третьей волны переделывают общество с все возрастающей скоростью, делая каждого индивида в каком-то смысле гражданином мира, участником процесса глобализации. Большинство определений характеризуют это явление как непрерывный и усиливающийся процесс интеграции экономик и обществ во всем мире или как процесс всемирной экономической, политической, культурной, религиозной интеграции и унификации⁶.

Таким образом, глобализация представляет собой общую тенденцию к вертикальной и горизонтальной интеграции в мировой политической, экономической и правовой системах. Информация, как глобальный фактор, размывает национальные границы, формируя единое

⁵ Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство. М.: АСТ, 2008. 569, [1] с. (Philosophy).

⁶ Журавлев В. В. Глобализация: вызовы истории и ответы теории // Знание. Понимание. Умение. 2004. № 1. С. 44.

пространство, которое «втягивает» в себя все существенные потребности современного человека и общества: политические, правовые, культурные, экономические. В задачи нашего исследования не входит подробное описание форм, признаков и результатов глобализации, впрочем, как и доказательства актуальности изучения этого процесса. Мы исходим из того, что это – базовое условие, среда, в которой развиваются значимые современные явления и процессы. Человеческая цивилизация окончательно вступила на путь сближения и интеграции, что связывается с тенденцией к универсализации общественных отношений и их регуляторов⁷.

Безусловно, что этот вывод относится и к праву, которое одновременно является катализатором глобализации и испытывает на себе ее последствия. Современное право глобально, цифровизированно, гипердинамично, детально и не оставляет попыток повысить степень социальной ориентированности составляющих его норм. Все перечисленные признаки в той или иной степени являются свойствами новой генерации права и более динамичного формата правового регулирования, определяющего качество современного социального пространства.

Другим свойством современного права, напрямую связывающего его с глобализацией, является универсализация, выражающаяся в разной степени вовлеченности национальных правовых систем в глобальный процесс правообразования. Сегодня лишь немногим странам удастся дистанцироваться от единого мирового правового пространства, идеологическую основу которого составляют всем известные положения Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Во-вторых, универсализация права проявляется в содержании разнообразных интеграционных процессов, результатом которых становится создание как глобальных, так и региональных, но в любом случае наднациональных правовых механизмов, напрямую влияющих на структуру и динамику общественных отношений внутри стран-участников. Примером таких глобальных правовых механизмов являются нормы ВТО, Конвенции и рекомендации МОТ. Региональные механизмы представлены законодательством ЕАЭС, Европейского союза, модельное законодательство СНГ.

Глобализация правового пространства, а в конкретном прикладном значении – интеграция национальных правовых систем (международная правовая интеграция или сближение права) имеет определенные формы, перечень которых не может быть постоянным из-за широкого разнообразия ее проявлений. Кроме особенностей внешнего проявления интеграционных процессов, важно учитывать разную степень их интенсивности.

⁷ Безбородов Ю. С. Универсализация и локализация международно-правового регулирования в условиях глобализации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 27.

Результат глобализации может выражаться как в полном объединении национальных правовых систем, в рамках единого политического, экономического и правового пространства (по этому варианту, скорее всего, движется Евросоюз), так и в создании одинаковых механизмов правового регулирования, возникших в результате сближения права интегрирующихся государств (при сохранении значительного объема политического и экономического суверенитета). Именно такой подход закреплен ст. 20 Устава СНГ, положения которого предусматривают деятельность государств-членов по сближению национального законодательства при безусловном соблюдении принципа всестороннего обеспечения национального суверенитета⁸.

Таким образом, в качестве формы интеграции национальных правовых систем государств-членов СНГ, уставом этой организации провозглашено сближение права. Например, данный концептуальный подход позволяет продвигать процесс создания и формирования правовой основы функционирования общего рынка труда государств-участников СНГ. В соответствии с положениями ст. 20 Устава СНГ, в случае возникновения каких-либо противоречий между нормами национального законодательства государств-членов, регулирующих отношения в области совместной деятельности, запускается специальный механизм их преодоления. В рамках организации между участниками проводятся необходимые межгосударственные согласительные процедуры в виде переговоров и консультаций, результатом которых становится выработка предложений для устранения этих противоречий.

На наш взгляд, при таком варианте наиболее очевидными формами сближения правового регулирования являются:

- синхронизация права (все варианты политико-правовой координации между интегрирующимися правовыми системами)⁹;
- гармонизация права (сложное, разнородное явление, состоящее из двух стадий: гармонизации законодательства и гармонизации правового регулирования, соотносящиеся между собой как часть и целое);
- унификация права (имплементация, принятие одинаковых нормативных правовых актов не только по содержанию, но и по форме).

В отечественной науке по поводу проблемы сближения права, форм и внешних проявлений этого процесса пока что нет каких-либо

⁸ Устав Содружества Независимых Государств // Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (дата обращения: 03.07.2021).

⁹ Одним из примеров является процесс создания механизмов правового обеспечения функционирования общего рынка труда государств-участников СНГ, в рамках которого предполагается гармонизация правового регулирования, в том числе и в сфере занятости населения.

единых и устойчивых подходов. Каждый исследователь, кто занимался этой проблематикой, фактически формулирует свои определения сближения, гармонизации, синхронизации и унификации права, выстраивает логику соотношения этих понятий.

Например, доктор юридических наук, руководитель Центра фундаментальных научных исследований и взаимодействия с РАН, Доронина Наталия Георгиевна считает гармонизацию права методом унификации права. Сама же унификация определяется как гармоничное взаимодействие национальных правовых систем. В такой трактовке целью гармонизации права не является достижения абсолютного единообразия в правовом регулировании: «При гармонизации права координация действий государства по принятию политических решений, в том числе и нормативных актов определенного содержания (законодательная политика), составляет основу унификации права в широком его понимании»¹⁰.

Ни в коей мере не претендуя на окончательное разрешение вопроса о содержании указанных понятий и их соотношении, в рамках заявленной темы необходимо дать определение перечисленных выше форм сближения права. Объективной основой указанной работы является логика правотворческих субъектов, выраженная в содержании принятых ими нормативных актов, договоров, официальных документов как на национальном уровне, так и рамках различных интеграционных объединений, участниками которых являются страны СНГ.

Приведенные ниже выводы сделаны, в том числе и на основе анализа правовых актов Евразийского экономического союза, представляющего собой международную организацию, цель которой заключается в продвижении региональной экономической интеграции. Союз обладает международной правосубъектностью, члены которого одновременно являются государствами-участниками СНГ.

Синхронизация права представляет собой наиболее общую по способу выражения форму сближения права, содержание которой определяют не только правовые факторы. Речь идет о координации управленческих, в том числе и правотворческих усилий нескольких государств, направленных на решение какой-либо социальной, политической или экономической задачи. Для начала синхронизации, прежде всего, должны быть приняты политические решения. Как и любой другой глобальный макропроцесс, интеграция права начинается с принятия решения о едином направлении действий

¹⁰ Доронина Н. Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. № 10(202). С. 136.

субъектов глобализации, обеспечения совместимости основных процессов, определяющих главные параметры национальной правовой системы, в этом заключается смысл синхронизации права.

Политико-правовое содержание синхронизации права коррелируется с понятием «скоординированная политика». Его легальное определение дано в Договоре о Евразийском экономическом союзе: «политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором»¹¹. Особенности такой политики, на основе которой осуществляется сближение права, выражается: во-первых, в выработке общих подходов правового регулирования, во-вторых, содержание этих подходов определяется органами Союза.

В качестве примера формально-юридического выражения синхронизации права можно привести деятельность Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ (далее – Консультативный совет) и разрабатываемых им документов. Важнейшим из которых является утвержденная 17 марта 2017 года «Концепция поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств-участников СНГ в Приоритетных мероприятиях по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы на 2017 – 2020 годы» (далее – Концепция), в которой предусмотрены конкретные шаги по созданию нормативно-правовой базы функционирования общего рынка труда и регулирования процессов, связанных с миграцией рабочей силы¹². Согласно Концепции, цель формирования общего евразийского рынка труда состоит в создании организационных, правовых и институциональных условий для регулирования, воспроизводства и рационального использования рабочей силы в государствах-участниках Содружества, а также свободного перемещения рабочей силы в пределах территорий государств-участников СНГ с учетом требований национальных рынков труда и социально-экономических интересов каждого государства. Как видно из этой формулировки, заявленная цель напрямую касается вопросов государ-

¹¹ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=212769&fld=134&dst=100000001,0&md=0.11902379410343022#042761582635051765> (дата обращения: 04.07.2021).

¹² Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5569> (дата обращения: 14.07.2021).

ственной политики в сфере занятости населения во всех государствах-участниках СНГ. Так же в Концепции указывается, что процесс формирования общего рынка труда предусматривает «поэтапное сближение нормативно-правовой базы» государств-участников СНГ в социально-трудовой сфере. Это условие, при котором рынок труда будет действительно общим. Утвержденный Проект Приоритетных мероприятий по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы состоит из нескольких (четырёх) разделов, посвященных правовому, информационному, методическому и организационному обеспечению указанного процесса.

Помимо того, что принятая Концепция интересна с точки зрения программного понимания и видения перспектив развития общего рынка труда, этапы ее реализации практически полностью согласуются с ранее обозначенными формами сближения права (синхронизация, гармонизация, унификация). Это тот документ, который позволяет наглядно проиллюстрировать саму логику соотношения форм сближения права в рамках решения конкретной проблемы, а также четко определить их содержание (табл. 1).

В интерпретации Концепции сближение права представляет собой цель, определенный итог синхронизации, гармонизации и унификации права. В конечном счете, все три перечисленные формы характеризуются разной степенью сближения национальных правовых систем. Об этом, например, говорится в нормативных определениях двух из указанных понятий, закрепленных в Договоре о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор).

Таблица 1

Этап	Содержание этапа реализации Концепции	Форма сближения
Первый этап	«...предполагается продолжить практику разработки Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ модельных законодательных актов, а также заключения государствами-участниками СНГ международных договоров, учитывающих их национальные интересы...»	Синхронизация права (заключение международных договоров и разработка модельного закона представляет собой политико-правовой процесс, направленный на установления основ и направлений дальнейшей правовой интеграции, синхронизация национальной правовой политики интегрирующихся государств)

Этап	Содержание этапа реализации Концепции	Форма сближения
Второй этап	<p>«...согласовываются и отрабатываются механизмы формирования и функционирования общего рынка труда, предусматривающие:</p> <ul style="list-style-type: none"> – гармонизацию трудового законодательства и выработку согласованной политики в сфере обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; – разработку общих принципов и подходов к сближению законодательства в сфере охраны труда...» 	<p>Гармонизация права (предусматривает создание и внедрение в правореализационную практику общих принципов и подходов к сближению механизмов правового регулирования, в конечном счете предусматривает гармонизацию отраслевого законодательства)</p>
Третий этап	<p>«...завершение формирования единого правового поля общего рынка труда, включая оптимальную имплементацию положений основных международных правовых актов в сфере труда и занятости в национальное законодательство государств-участников Содружества;</p> <p><i>обеспечение равных гарантий в области труда и занятости для трудящихся-мигрантов и членов их семей с гражданами принимающего государства с учетом национального законодательства и международных договоров государств-участников СНГ;</i></p> <p>создание типовых механизмов осуществления контроля за использованием труда трудящихся-мигрантов и защиты их прав в области социально-трудовых отношений...»</p>	<p>Унификация права (имплементация международных норм, формирование единых организационных и правовых механизмов обеспечения гарантий в сфере труда и занятости, а также механизмов осуществления контроля и защиты трудовых прав)</p>

Для целей настоящего исследования положения Договора представляют интерес, прежде всего, как пример глубокой интеграции правовых систем стран СНГ. В определенном смысле Евразийский экономический союз (далее – ЕЭС) является одной из возможных моделей евразийской интеграции. Несмотря на значительные трудности, события вполне могут развиваться и по такому сценарию, когда перспективы взаимовыгодного экономического сотрудничества и создание общих механизмов решения значимых для всех государств-участников проблем станут стимулом для более тесного объединения. Одним из таких механизмов является создание общего рынка труда. Можно предположить, что с высокой степенью вероятности по этому вопросу сотрудничество будет осуществляться не только со странами-членами СНГ, но и с другими государствами постсоветского пространства.

Итак, в Договоре даются определения двух понятий: «гармонизация законодательства» – сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах и «унификация законодательства» – сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных настоящим Договором.

Хотя в обоих определениях используется термин «сближение законодательства», речь не идет только о сближении (гармонизации и унификации) законов – высших по своей юридической силе актов, но и о принимаемых на их основании подзаконных нормативных правовых актах.

В соответствии с указанным определением, гармонизация законодательства как явление обладает следующими признаками: 1) является формой сближения законодательства всех государств-членов Евразийского экономического союза; 2) цель гармонизации состоит в установлении сходного (сопоставимого) режима правового регулирования в определенных сферах.

Важно отметить некоторое несоответствие между термином «гармонизация законодательства» и его определением, в котором упоминается о правовом регулировании, которое всегда организовано в определенной системе. Такая система представляет собой вполне конкретный механизм, структура которого состоит из тесно связанных между собой инструментов и средств, лишь одним из которых является закон. Практически все основные научные определения механизма правового регулирования характеризуют его структуру как совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений. Помимо законов (норм

права), к правовым средствам относятся: юридические факты, правоприменительные акты, законность, правовые отношения¹³.

Как и синхронизация права, имеющая политическую форму выражения – скоординированную политику интегрирующихся государств на основе общих подходов, гармонизация законодательства (правового регулирования) так же имеет свое «политическое сопровождение». Например, в Договоре дается нормативное определение согласованной политики – это «политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором». В этом определении в качестве основы согласованной политики указывается «гармонизация правового регулирования», что более точно отражает суть происходящих процессов.

Унификация законодательства определяется как еще одна форма сближения законодательства, но с более высокой степенью интеграции механизмов правового регулирования. Гармонизация законодательства предусматривает лишь сходство правового регулирования. Это может быть достижение общих целей на основании единых принципов правового регулирования и с помощью одинаковых подходов. Унификация прямо указывает на необходимость идентичности механизмов правового регулирования, т.е. одинаковость правовых инструментов, с помощью которых регулируются общественные отношения. В результате унификации законодательства достигается максимальное сближение законодательства государств-членов интеграционного объединения, после чего процесс объединения можно считать законченным. Только на этом этапе возникает единое правовое пространство интеграционного объединения.

После унификации законодательства, оказавшиеся в едином правовом пространстве государства-участники способны проводить общую (как минимум, скоординированную) политику, реализуемую государствами-членами в определенных ими самими наиболее важных сферах, предусмотренных положениями межгосударственных соглашений, в которых установлено применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов интеграционного объединения. Нужно отметить, что здесь речь идет о правовом регулировании как об инструменте обеспечения единой политики объединенных государств. Соотношение правовых и политических форм международной интеграции представлены в табл. 2.

¹³ Теория государства и права / С. С. Алексеев [и др.]; под общ. ред. проф. С. С. Алексеева. М.: Норма, 2004. С. 83.

Таблица 2

Степень интеграции	Политическая форма	Содержание	Юридическая форма	Содержание
Начальная (низкая)	Скоординированная политика	Сотрудничество государств-членов на основе и с учетом общих подходов	Синхронизация	Координация правовой политики
Промежуточная (средняя)	Согласованная политика	Предполагает гармонизацию правового регулирования в рамках интеграционного объединения	Гармонизация	Закрепление в действующем законодательстве сходного (сопоставимого) правового регулирования
Окончательная (высокая)	Единая политика	Предусматривает использование унифицированного правового регулирования для достижения общих целей в рамках интеграционного объединения	Унификация	Закрепление идентичных (одинаковых) механизмов правового регулирования

С учетом сказанного вполне возможно сделать вывод о том, что более удачным понятием, описывающим сущность процесса закрепление сходного (сопоставимого) правового регулирования в отдельных сферах (отраслях) национальных правовых систем государств-участников интеграционного объединения, является термин «гармонизация правового регулирования»¹⁴.

Такой подход позволит в полной мере учесть все особенности сложного и разнообразного в своих формах процесса сближения права, в котором выражается сущность глобализации мировой правовой системы и тех политико-правовых явлений, которые ее сопровождают.

¹⁴ Аналогичный вывод можно сделать и по поводу унификации правового регулирования. Унифицируются не только нормы законов и подзаконных нормативных правовых актов объединяющихся государств, унифицируются, становятся идентичными их механизмы правового регулирования в определенной сфере общественных отношений.

В широком смысле гармонизация правового регулирования – способ, обеспечивающий формирование общих основ (направлений) правовой политики в целях сближения национальных правовых систем сотрудничающих государств в отдельных областях общественной жизни. Практической особенностью и главным результатом гармонизации права является то, что она допускает различное в деталях правовое регулирование при условии соответствия общим принципам регулирования¹⁵.

Так же необходимо учесть, что при употреблении термина «гармонизация законодательства» будет необоснованно заужено содержание правовой интеграции, «за бортом» останется социальный аспект правового регулирования, социологическая структура гармонизирующихся норм.

Например, при рассмотрении понятия «содействие занятости» как государственной услуги, основная проблема заключается даже не в определении, «фиксации» этой категории с точки зрения конкретных, закрепленных правом процедур, а, скорее, это все же средство правового регулирования, правового обеспечения действий, направленных на трудоустройство ищущих работу. Государственная услуга представляет собой составную часть более широкого явления, связанного с реализацией государством социальных обязательств перед обществом. В этом проявляется его сущность как социального государства, политике и право которого переделывает совокупность не только материальных, но и нематериальных факторов. С этой точки зрения, механизмы реализации этой услуги-обязательства не сводятся исключительно к вопросу технического принятия необходимых правовых норм. Здесь важен целый комплекс правовых мер, выражающихся в слаженной работе правовых институтов, эффективного законодательства, правотворческой и правоприменительной практики. Как правило, все перечисленное описывается термином «механизм правового регулирования». Гармонизация не только законодательства, но и других элементов национальных механизмов правового регулирования в сфере занятости, позволит добиться максимального интеграционного эффекта.

Таким образом, гармонизация правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ предусматривает: 1) анализ существующих и разработку новых подходов к формированию действующего национального и наднационального законодательства (гармонизация правотворческой работы в сфере занятости); 2) определение необходимых для гармонизации принципов и техно-

¹⁵ Доронина Н. Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 136.

логий правоприменения (гармонизация содержания, процедур анализа и оценки правоприменительной практики в сфере занятости); 3) изучение процесса перевода предписаний права в реальное правомерное поведение человека (гармонизация фактических правоотношений); 4) изучение особенностей институционального обеспечения гармонизации в сфере занятости населения.

1.2. СРЕДСТВА ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Прикладное значение гармонизации правового регулирования определяется необходимостью совершенствования национальной правовой системы. В свою очередь успешность решения этой задачи зависит от правильности выбранных для этого инструментов – средств гармонизации правового регулирования, в процессе использования которых необходимо учитывать модели (формы) интеграции права.

В эпоху глобализации, основанной на транснациональной системе распространения информации, эффективность права уже не может иметь исключительно национальное измерение. Для того чтобы предметно говорить о наднациональном и национальном аспектах эффективности права необходимо определиться с критериями его эффективности.

Эффективность правового регулирования в определенной степени зависит от условий современного развития политической и правовой системы. Как уже было отмечено выше, одним из таких «условий среды» является глобализация, выражающаяся в правовой, экономической и политической интеграции. Сегодня в мировом социальном пространстве уже не осталось закрытых систем. В той или иной степени все государства включены в разные по своему масштабу и содержанию интеграционные процессы, которые могут иметь глобальный, региональный и локальный характер. Но важно то, что по большому счету они не исключают друг друга. Например, локальный процесс правовой интеграции внутри федеративного государства, когда правовая система субъекта федерации интегрируется в общенациональную, безусловно, учитывает требования и направления региональной интеграции нескольких государств (например, в формате СНГ, ЕАЭС), а региональное объединение является субъектом процесса мировой глобализации.

Рассуждая о средствах гармонизации правового регулирования, следует иметь в виду принципиальную разницу между вертикальной и горизонтальной моделями интеграции права. Примером горизонтальной интеграции является политико-правовая практика СНГ и начальные стадии формирования региональных интеграционных объединений, в настоящий момент обладающих международной правосубъектностью. Например, такая модель была реализована на этапе создания Евразийского союза, Европейского союза, когда государства-основатели

совместно выработывали правовые основы будущего объединения. В дальнейшем, желающие вступить в объединение государства-кандидаты должны соответствовать этим условиям, но не определять их. Иными словами – интегрироваться вертикально. В этом смысле можно говорить об определенной последовательности в процессе трансформации моделей интеграции: горизонтальная модель, как правило, предшествует вертикальной. Но может выступать и как самодостаточная форма – условие для синхронизации правового регулирования суверенных государств, находящихся на начальном этапе интеграции.

Каждая модель интеграции исходит из определенного приоритета форм сближения права. Для горизонтальной интеграции приоритетными формами будут синхронизация и гармонизация правового регулирования. Для вертикальной интеграции, когда уже определены правовые основы интеграционного объединения, приоритетными формами являются гармонизация законодательства и унификация правового регулирования, когда присоединяющиеся страны имплементируют нормы интеграционного объединения в собственную правовую систему.

Теперь необходимо более подробно, на примерах, рассмотреть содержание указанных моделей. Наиболее впечатляющие результаты в процессе сближения права были получены в рамках региональных объединений.

Первый пример, описывающий модель вертикальной интеграции – Евросоюз. Интеграция правовых систем стран Европейского союза привела к созданию конфедеративной системы управления с единым эмиссионным центром, а также к реальным попыткам политического объединения государств-участников. На современном этапе основными формами сближения правовых систем стран Евросоюза являются гармонизация законодательства и унификация правового регулирования. Реализуемый «формат присоединения» предполагает включение новых членов в состав объединения на основе уже сформированной нормативной и политической базы.

Второй пример – попытка региональной интеграции стран постсоветского пространства. Необходимость сохранения и жизнеспособность СНГ для перспектив евразийской интеграции заключается в его особом правовом статусе. Согласно Алма-Атинской декларации, Содружество «не является ни государством, ни надгосударственным образованием», цель объединения состоит в «сотрудничестве в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков»¹⁶. Такой «формат сотрудничества»

¹⁶ Алма-Атинская декларация (принята в г. Алма-Ате 21.12.1991) // Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=178> (дата обращения: 05.07.2021).

представляет собой наиболее гибкую модель интеграции, позволяющую учесть интересы максимально возможного количества заинтересованных в сближении государств. Это, например, подтверждает наличие в Содружестве такого института как ассоциированное членство. Структуры СНГ являются теми инструментами, с помощью которых нарабатывается опыт экономического, правового и политического сотрудничества, дальнейшее использование которого зависит от суверенной воли каждого члена интеграционного объединения.

На наш взгляд, главный итог развития межгосударственных отношений в рамках СНГ выражается в создании Евразийского экономического союза, учреждение которого представляет собой результат многолетней работы пяти государств-членов СНГ по экономическому, правовому и политическому сближению. В этом процессе региональное объединение СНГ выступало в качестве своеобразной среды, обеспечивающей необходимые условия для горизонтального взаимодействия. Принципиальная разница между СНГ и ЕАЭС состоит в международной правосубъектности Евразийского экономического союза, который «является международной организацией региональной экономической интеграции»¹⁷. В отличие от СНГ, это надгосударственное образование преимущественно основано на вертикальной модели интеграции, к восприятию и реализации которой необходима долгая подготовка.

В настоящий момент участниками, кандидатами на вступление в союз, а также наблюдателями ЕАЭС являются исключительно члены СНГ. Таким образом, большинство активных членов Содружества так или иначе вовлечены в формат ЕАЭС, что делает вопрос о создании и внедрении механизмов гармонизации правового регулирования в национальные правовые системы государств-участников СНГ чрезвычайно актуальным. Основной же формой сближения права при горизонтальной модели интеграции является синхронизация права. Эта форма сближения права позволяет интегрирующимся государствам при максимальном сохранении всех атрибутов национального суверенитета совместно решать наиболее острые социально-экономические проблемы, а также вопросы, связанные с повышением эффективности правового регулирования на национальном уровне. Примером такой проблемы, одинаково значимой для всех, является формирование общего рынка труда и связанный с этим вопрос занятости населения.

Такой подход позволит государствам-участникам СНГ наиболее гармонично осуществить переход из «формата СНГ» в «формат ЕЭС»,

¹⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=212769&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11902379410343022#042761582635051765> (дата обращения: 04.07.2021).

либо отказаться от дальнейшей интеграции, что также является важным результатом. Дело в том, что «зависшие» интеграционные объединения порождают состояние правовой неопределенности. «Мертвые нормы» никем не исполняемых международных актов и соглашений только отвлекают от решения действительно важных вопросов. Поэтому, чем больше степень определенности в правовой, экономической и политической интеграции, тем более успешно такое объединение и страны, в него входящие.

В этом смысле определенность механизмов правового регулирования ЕАЭС является логичным продолжением практики межгосударственного сотрудничества стран-участников СНГ. Для повышения эффективности такого сотрудничества и достижения значимых результатов горизонтальной интеграции важно концептуальное обобщение имеющихся проблем и технологий их решения в рамках синхронизации и гармонизации правового регулирования. Поиск и создание в рамках СНГ единых средств гармонизации правового регулирования в конкретных сферах социально-экономических отношений позволит обеспечить будущее евразийской интеграции, а также привлекательность ассоциированных с ней региональных объединений для новых государств.

Указанные модели интеграции права во многом определяют эффективность правового регулирования на национальном уровне. Для каждого государства-члена важен ответ на вопрос: насколько полно правовая система удовлетворяет потребности в правовом регулировании (причем, как по объему, так и по содержанию). Степень актуальности этого вопроса повышается по мере вовлечения конкретной страны в процессы глобализации. На наднациональном уровне критерии эффективности права определяются тем, соответствует ли развитие национальной правовой системы модели интеграционного объединения, либо ей противоречит.

Чтобы соответствовать критериям эффективности, современное государство должно учитывать особенности модели правовой интеграции и по возможности, перейти в режим «непрерывного правотворчества» без потери, а еще лучше, с повышением качества создаваемого нормативного материала. От решения такой задачи во многом зависит не только степень эффективности национальной правовой системы, но и конкурентоспособность национального государства в целом как системы управления, успешность его участия в региональной и глобальной интеграции.

В то же время не стоит забывать, что и региональная интеграция основана не только на положениях национального законодательства, региональных актов и соглашений, но и на использовании в процессе сближения общих принципов и норм международного права. Национальное право, как и национальная политика, все больше испытывают

внешнее давление. «Международные правовые стандарты» все чаще выступают мерилем эффективности национальных норм, становятся неотъемлемой частью национальной правовой системы. В этом смысле можно вспомнить о роли конвенций и рекомендаций МОТ в части их влияния на содержание национального законодательства о занятости.

Результаты работы конференций МОТ выражаются в определенных решениях, которые формализуются в виде конвенций и рекомендаций. По мнению большинства исследователей, правовая природа конвенций позволяет определить их в качестве одной из разновидностей международных договоров. После завершения процедуры ратификации конвенции, их положения становятся обязательными для исполнения внутри правовой системы ратифицировавшей страны.

Рекомендации являются более тонким инструментом отладки правового регулирования трудовых отношений как в формате национального права, так и с точки зрения правового оформления глобализации общего рынка труда. Они могут конкретизировать содержание ранее принятых конвенций, либо несут самостоятельный характер, а содержащиеся в них правовые положения могут использоваться в национальном трудовом законодательстве по усмотрению государства. Как правило, по сравнению с конвенциями, рекомендации представляют собой более высокий уровень развития и внедрения международных стандартов в национальное право. Поэтому с учетом установленных в них правовых механизмов, национальное законодательство имеет возможность значительно прогрессировать даже по сравнению с требованиями соответствующих конвенций, на основании которых были приняты рекомендации.

Место конвенций и рекомендаций МОТ в механизме правового регулирования можно оценивать по-разному. Во-первых, они закрепляют и вводят в национальное законодательство на уровне конкретных правовых норм базовые социальные стандарты, которым, в идеале, должна соответствовать трудовая политика всех стран-подписантов. Во-вторых, конвенции и рекомендации МОТ представляют собой уже сложившиеся и с той или иной степенью эффективности действующие инструменты унификации национальных нормативных правовых актов, регулирующих трудовые отношения.

Для интеграционных региональных объединений значение конвенций МОТ обусловлено начальной и промежуточной стадиями интеграции. По своей прикладной сути они представляют собой инструменты синхронизации, позволяя участникам интеграции найти достаточный правовой фундамент для координации правовой политики в сфере труда и социального обеспечения.

Рекомендации МОТ являются средствами гармонизации и унификации правового регулирования в сфере трудовых отношений.

Их использование в процессе национального правового регулирования уже предполагает высокий уровень согласованности трудовой политики и правового регулирования. Отношение к рекомендациям МОТ, а также степень готовности к реализации их положений, позволяют государствам-участникам устанавливать идентичные механизмы правового регулирования. Интеграция осуществляется как бы по двум направлениям: 1) государства договариваются между собой об особенностях правового регулирования труда в рамках интеграционного объединения с учетом региональной (национальной) специфики и 2) друг с другом по поводу степени имплементации норм международного права как в национальное законодательство участников и унифицированные правовые механизмы интеграционного объединения.

Как уже было сказано, на национальном уровне необходимо быстро принимать хорошие эффективные законы. Добиться такого качества правотворческой работы традиционными способами становится все труднее и труднее. Тем более, что при модернистской (централизованной) модели управления правотворчество всегда было монополией государства. В эпоху постмодерна эта «ноша» с каждым этапом развития общества и усложнения общественных связей становится все тяжелее. У государства зачастую не хватает управленческих ресурсов. Соответственно, необходимо искать новые резервы, которыми, в сложившихся условиях, могут стать только общество, его институты, активные граждане, вовлеченные в процесс правообразования.

Современные правотворческие процедуры не столько делают акцент на реализацию государственного функционала, сколько в основном направлены на повышение эффективности правового регулирования. Увеличивается значение прогностической и корректирующей составляющих в механизмах правообразования.

В свою очередь такая зависимость национального и наднационального (международного) измерений (уровней) права заставляет по-новому оценить соотношение средств повышения эффективности правовой системы. Если правовая система современного государства представляет собой комплексную, многоуровневую структуру, встроенную в глобальное правовое пространство и международное региональное право, то средства повышения ее эффективности также должны иметь универсальный характер. В идеале эти инструменты должны быть применимы как в целях гармонизации правового регулирования интегрирующихся государств, так и для совершенствования национальной правовой системы, повышения качества правотворческой функции органов государственной власти.

Гармонизация правового регулирования как форма сближения права и одновременно – наднациональное средство повышения эффективности правовой системы должна быть органически связана

с другими средствами – универсальными технологиями совершенствования правовой системы. Тем более, что одним из результатов глобализации является использование разными государствами фактически одинаковых по содержанию правовых процедур.

Перед рассмотрением вопроса об их содержании еще раз отметим основной тезис нашего исследования: в прикладном смысле гармонизация правового регулирования является одним из средств повышения эффективности национальной правовой системы посредством ее сближения с правовыми системами других государств в рамках интеграционных процессов. Другими словами, гармонизация представляется инструментом (формой) сближения, цель которого состоит в повышении эффективности национального права. В какой-то степени это есть главный стимул и мотив интеграции. Глобализация делает современные государства эффективнее в политическом и экономическом плане, а сближение их правовых систем, в том числе и через гармонизацию правового регулирования, обеспечивает этот процесс надежной правовой основой.

Так же надо учесть и тот факт, что в процессе интеграции объективно синхронизируются национальные механизмы повышения эффективности правового регулирования, прежде всего, это касается процесса правообразования. Национальные механизмы приобретают общие универсальные черты, в технологическом смысле одинаково работающие в правовом пространстве интегрирующихся государств.

К таким наиболее «популярным» процедурам (технологиям), в том или ином виде закрепленным в законодательстве большинства государств СНГ, относятся: имплементация норм международного права, мониторинг правоприменения, оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия.

В рамках настоящего исследования представляется излишним подробно описывать все варианты правового регулирования вышеперечисленных средств повышения эффективности правовой системы в национальных законодательствах государств-участников СНГ. Поэтому остановимся на характеристике действующего законодательства Российской Федерации как наиболее типичного в этом плане.

1.2.1. Мониторинг правоприменения как средство объективной оценки деятельности национальных органов публичной власти и гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения

Мониторинг правоприменения в рамках современной системы государственного управления представляется вполне известной и хорошо обеспеченной в правовом смысле процедурой. С момента принятия двух важнейших нормативных правовых актов, сформиро-

вавших нормативную основу законодательства о мониторинге правоприменения (далее – мониторинг): Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657¹⁸, утвердившего положение о мониторинге правоприменения, и Постановления Правительства РФ от 19.08.2011 № 694¹⁹, утвердившего методику осуществления мониторинга, прошло достаточно времени для выявления большей части всех достоинств и недостатков этого института. Вместе с тем, даже сегодня приходится констатировать тот факт, что потенциал этого правового явления раскрыт не в полной мере.

Для того чтобы рассуждать о существенных характеристиках мониторинга и его значении для правообразования в целом (и гармонизации правового регулирования в частности), необходимо определиться с фактической стороной дела: разобраться в причинах создания национальной системы мониторинга правоприменения, описать особенности федерального и регионального законодательства о мониторинге, определить место и роль мониторинга в системе мониторинговых технологий оптимизации государственного управления, оценить его в качестве одного из средств повышения эффективности правотворческой деятельности органов государственной власти и возможности его использования в целях гармонизации правового регулирования в сфере занятости в процессе региональной евразийской интеграции.

Широкая интерпретация понятия «мониторинг» предполагает его употребление в значении системы регулярного сбора, обобщения и анализа социально значимой информации для последующего использования полученных данных при принятии управленческих решений. Разработка и внедрение мониторинговых технологий в социальную архитектуру становится своеобразным требованием времени. Без мониторинга уже невозможно представить эффективное обеспечение политических, социальных, экономических и, конечно же, правовых процессов. Это становится правилом или условием развития не только национальной правовой системы, но и всей системы международного права. Актуальность мониторинговых технологий становится особенно очевидной, когда возникает вопрос о взаимодействии национального и международного права. Например, при создании механизмов (средств) гармонизации правового регулирования как одной из правовых форм международной интеграции (сближения права).

Термин «мониторинг» все чаще используется и в теории права. Общие вопросы правового мониторинга разрабатывались Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

¹⁸ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

¹⁹ Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

Предметная работа в этом направлении началась синхронно с административной реформой в начале 2000-х. Ключевыми исследованиями, составляющими теоретическую базу теории, стали работы И. Л. Бачило, Д. Б. Горохова, В. В. Лапаевой, Ю. А. Тихомирова, М. Д. Чесноковой и других ученых. Сегодня тематика правового мониторинга является одним из самых популярных направлений правовой науки. Существуют специальные сайты и периодические издания, посвященные этой проблематике.

Актуальность изучения действующего законодательства и нормативной трактовки понятия «мониторинг правоприменения» определяется попыткой рассмотреть его в качестве одного из средств оптимизации правотворческого процесса, повышения его эффективности. Важно понять, какими нормативными нитями правотворчество связано с мониторингом, в каком направлении развивается законодательство о мониторинговых технологиях и достигает ли оно своей конечной цели.

О теории мониторинга правоприменения написано достаточно, и нет нужды в подробном описании (изложении) всех подходов и концепций, описывающих суть правовых явлений, связанных с мониторингом в сфере права, а также терминологических значений, использующихся в них понятий. Тем не менее, по этому вопросу необходимо сделать несколько замечаний, для более четкого понимания сущности государственного подхода (концепции) к организации и функционированию системы мониторинга правоприменения и его связях с другими средствами совершенствования национальной правовой системы.

Необходимо признать, что в отечественной науке до сих пор идет дискуссия по вопросам терминологии. В своих исследованиях авторы используют разные понятия: «правовой мониторинг», «мониторинг законодательства», «мониторинг правового пространства», «мониторинг правоприменения» и другие дефиниции. Применение различных понятий мониторинга сужает, либо наоборот – необоснованно расширяет, размывает содержание исследуемого явления. По мнению многих ученых, обеспечение терминологического единства должно быть связано с употреблением такого универсального термина как «правовой мониторинг», научное обоснование которого было сделано Ю. А. Тихомировым и другими исследователями еще в самом начале разработки проблематики мониторинга²⁰.

В качестве родового понятия правовой мониторинг охватывает все аспекты правовой деятельности, связанной с использованием мониторинговых технологий: правотворчество, толкование права, правоприменение, надзор и контроль, юридическое образование,

²⁰ Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13.

мониторинг реализации нормативных правовых актов в социально-экономической сфере, оценку их фактического воздействия на предмет правового регулирования. В практическом плане правовой мониторинг сводится к мониторингу действующего законодательства посредством изучения результатов правоприменительной практики и выработке предложений по ее совершенствованию. Именно такой концепт получил нормативное закрепление в действующем законодательстве и терминологическое выражение в понятии «мониторинг правоприменения». С точки зрения структурно-функционального содержания, мониторинг правоприменения представляет собой наиболее системно формализованную часть правового мониторинга. Изучение указанного явления позволит сделать вывод о направлениях дальнейшей эволюции средств совершенствования национальной правовой системы.

Как большинство государственно-правовых явлений, мониторинг правоприменения имеет дуальную природу, одновременно проявляющуюся в организационно-управленческом и правовом измерении. Речь идет о единстве комплексного инструмента государственного управления и механизма правового регулирования такой деятельности.

Организационно-управленческое назначение мониторинга заключается в понимании его как одной из ключевых функций федеральных и региональных органов исполнительной власти. Эта функция имеет универсальный характер и не зависит от «отраслевой принадлежности» ее исполнителей. На универсальность мониторинга как государственной функции указывает, в том числе, и характер ее кадрового и финансового обеспечения. Федеральные органы государственной власти осуществляют мониторинг в пределах установленной численности их работников, а также в пределах предусмотренных бюджетом ассигнований. На региональном уровне мониторинг так же осуществляется без привлечения дополнительных управленческих и финансовых ресурсов. Другими словами, мониторингом должны заниматься все органы государственной власти в рамках системы публично-правового регулирования общественных отношений, параметры которой четко определяются действующим законодательством. Функционирование такой системы предполагает достижение вполне конкретных целей, определяющих ее структуру, порядок взаимодействия субъектов мониторинга и методику его проведения.

В институциональном смысле, центральным звеном системы мониторинга правоприменения как одного из инструментов государственного управления является Министерство юстиции Российской Федерации, в организационном – процедура подготовки ежегодного доклада Президенту РФ о результатах мониторинга.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657, в ведении Минюста РФ находятся: 1) осуществление мониторинга

в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие, изменение или признание утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации; 2) координация мероприятий по мониторингу, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и их методическому обеспечению. Содержание последней функции выражается в подготовке ежегодного доклада Президенту РФ о результатах мониторинга и предусматривает целый комплекс мер, осуществляемых в определенной форме и последовательности, предусмотренных Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации (далее – Положение), утвержденным тем же Указом.

Действующая система мониторинга в самом общем виде работает следующим образом. Минюст РФ ежегодно, не позднее 1 сентября формирует план мониторинга, предварительно обобщая предложения, поступающие от органов государственной власти. Правительство РФ утверждает план не позднее 1 сентября. Результаты мониторинга федеральными и региональными органами исполнительной власти представляются в форме докладов в Минюст РФ до 1 июня. На основании этих докладов Минюст РФ подготавливает проект доклада Президенту РФ о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства РФ. Доклад представляется одновременно с планом мониторинга Правительством Российской Федерации до 1 сентября, по итогам рассмотрения доклада Президент РФ дает поручения о разработке необходимых нормативных правовых актов и принятии мер по реализации содержащихся в докладе предложений. Результаты мониторинга правоприменения представляют собой своеобразный импульс правотворческой деятельности, прежде всего, для государственных органов исполнительной власти.

Принятие Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657 и Постановления Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 стало первым этапом в процессе создания законодательства о мониторинге правоприменения одновременно на федеральном и региональном уровнях. В течение последующих двух лет органы государственной власти утверждают собственные порядки проведения мониторинга с учетом требований Положения о мониторинге²¹. Кроме того, для обеспечения работы по наиболее актуальным направлениям мониторинга могут быть при-

²¹ Об организации в Минэкономразвития России работы по мониторингу правоприменения в Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 03.12.2015 № 905 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

няты дополнительные нормативные правовые акты²², мониторинг включается в мероприятия по реализации государственных программ Российской Федерации²³.

Определение мониторинга правоприменения содержится в п. 2 Положения. Он характеризуется как комплексная и плановая деятельность, осуществляемая органами государственной власти РФ в рамках своих полномочий. Содержание мониторинга с точки зрения его функциональной структуры определяют четыре процедуры: сбор, обобщение, анализ и оценка информации в целях обеспечения правоприменительской функции государственных органов. В Положении уточняется: «...для принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных актов»²⁴.

В соответствии с принятой методикой можно выделить два вида мониторинга: текущий и оперативный. Текущий мониторинг проводится на регулярной и постоянной основе в отношении определенной отрасли (подотрасли) законодательства или нескольких нормативных правовых актов. Цель оперативного мониторинга состоит в проведении мониторинговых мероприятий в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека.

Исходя из нормативного определения мониторинга правоприменения и других требований Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657, можно выделить следующие признаки этого правового явления.

1. Мониторинг представляет собой юридически значимую деятельность органов государственной власти, осуществляемую ими в пределах своих полномочий. Центральным звеном системы мониторинга, его основными субъектами являются государственные органы исполнительной власти. Компетенция субъектов мониторинга формируется соответствующими федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

В связи с описанием данного признака принципиально важно отметить два обстоятельства.

²² О рабочей группе по мониторингу и анализу правоприменительной практики в сфере предпринимательства: распоряжение Президента РФ от 16.02.2016 № 27-рп // Собрание законодательства РФ. 2016. № 8. Ст. 1111.

²³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

²⁴ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

Во-первых, при всей довольно жесткой определенности роли и места субъектов и участников мониторинга, правовой механизм обеспечения функционирования такой системы предусматривает возможность реализации инициативного сценария. В соответствии с ним: «...федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе»²⁵. Указанная особенность правового регулирования придает всей системе известную степень устойчивости, способность привлекать дополнительные ресурсы для обеспечения наиболее эффективно государственного управления.

Во-вторых, в Указе Президента РФ от 20.05.2011 № 657 формализована возможность привлечения к мониторингу правоприменения средств массовой информации, институтов гражданского общества (общественных организаций, вузов и т.д.), а также органов местного самоуправления: «... органы исполнительной власти, ... при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган»²⁶. Некоторые исследователи не без оснований прямо связали вопрос о «негосударственной» составляющей мониторинга правоприменения с проблемой обеспечения правового регулирования участия структур гражданского общества в лоббистской деятельности. Например, проф. В. В. Астанин, определяя лоббизм как «...средство позитивного влияния на сферу законодательства и практику его применения...», оценивает законодательство о мониторинге применения в качестве механизма правового регулирования этой деятельности²⁷. По мнению автора, использование мониторинга для целей лоббизма во многом сокращает традиционный путь влияния на социально, политически и экономически значимые вопросы, которые находятся в ведении законодательной или исполнительной власти²⁸.

Через процедуру мониторинга общество получает легальную возможность принимать участие в осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

²⁷ Астанин В. В. О возможностях участия структур гражданского общества в лоббистской деятельности через мониторинг правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2012. № 3. С. 4.

²⁸ Там же. С. 5.

Таким образом, для решения своих управленческих задач государство привлекает дополнительные ресурсы, и, как минимум, формирует достаточно надежный канал получения информации «из первых рук» о результатах своих управленческих усилий и эффективности принимаемых законов. В каком-то смысле созданная система мониторинга является следствием и одной из правовых форм выражения государственной концепции внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам.

Включение гражданского общества в процедуру мониторинга правоприменения, пусть даже и на уровне участников, безусловно, является оправданной мерой. Такой подход придает всей процедуре мониторинга дополнительную степень объективности, позволяющую надеяться на определенное качество результата. В противном случае, выводы и оценки по поводу правоприменительной практики государственных органов делали бы сами органы, т.е. субъекты мониторинга оценивали бы свою же работу. Другой вопрос – это вопрос о способности и квалификации общества профессионально участвовать в мониторинге правоприменения. Для этого требуются вполне конкретные навыки, опыт и умения, которыми обладают достаточно ограниченное количество институтов гражданского общества²⁹.

2. Мониторинг имеет определенную структуру и включает в себя следующие направления: а) сбор информации (согласно п. 3 «Методики осуществления мониторинга правоприменения в РФ», под информацией понимается главным образом практика применения нормативных правовых актов); б) обобщение такой информации (правоприменительной практики государственных органов); в) анализ и оценка информации (выработка рекомендаций по повышению эффективности правотворчества).

3. Непосредственный результат мониторинга выражается в обеспечении соответствия правотворческой работы органов государственной власти основным задачам правовой политики государства. В определении мониторинга прямо говорится о целях такого правотворчества, основанного на результатах мониторинговой деятельности: от выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека, до устранения выявленных противоречий между прошедшими мониторинг действующими нормативными правовыми актами.

4. В соответствии с законодательством совершенствование правовой системы Российской Федерации является главной целью осуществления мониторинга правоприменения.

²⁹ Способность общества быть эффективным ресурсом (или субъектом) управления представляется отдельной и весьма важной темой, о которой следует говорить отдельно.

Цель мониторинга достигается посредством реализации следующих основных задач:

- получение достоверной информации о существующей практике применения нормативного материала (имеются в виду не только нормативные акты, но и решения Конституционного суда РФ, а также Европейского Суда по правам человека);
- выработка предложений по совершенствованию нормативного материала.

Такая формулировка цели мониторинга при соответствующем, установленном в законодательстве наборе средств и задач ее достижения требует отдельного пояснения.

Глобализация и повышение конкуренции практически во всех сферах, от идеологии и ценностных моделей развития до экономического противостояния в условиях санкционной политики как инструмента гибридных войн толкает национальное государство на весьма тяжелый путь трансформации, глубокого преобразования своих институтов. В этом смысле право одновременно выступает с одной стороны, в качестве инструмента целеполагания, с другой – нормативной основой таких преобразований. Правовое государство не может игнорировать правовые (конституционные) основы государственной власти в стране, в то же время оно использует право в качестве основного рычага для перестройки социальной действительности и всей системы общественных отношений. От эффективности процесса создания национального права сегодня зависит успешность национального государства, его адекватность внутренним и внешним условиям его существования.

Неслучайно, что сегодня (на текущем этапе своего развития) национальное государство начинает активно модернизировать средства и инструменты правотворчества. Процесс создания права должен быть постоянным, непрерывным, эффективным и, по возможности, адекватно реагирующим на все внутренние и внешние вызовы, возникающие перед страной и государством. Для достижения такого качества правотворческой работы государственные органы стараются максимально приблизить к процессу создания права институты гражданского общества, привлечь уже на начальном этапе создания проектов нормативных актов независимых экспертов, способных дать объективную оценку правотворческой инициативе.

Этой же проблемы касается и оценка действия уже принятых норм. Сегодня эффективное правотворчество уже невозможно представить без всестороннего анализа результатов правоприменения, на основе которого, например, строится планирование правотворческой работы, формируется содержание нормативного материала. Правотворчество и правоприменение, направления и технологии развития которых определяются положениями правовой идеологии, пред-

ставляют собой важнейшие компоненты национальной правовой системы. В этом заключается суть процесса ее совершенствования, а его организационной и правовой основой являются процедуры мониторинга правоприменения.

Таким образом, если говорить о мониторинге в самом общем смысле, можно сделать вывод о трех фундаментальных качествах этого явления. Во-первых, с точки зрения эволюции национальной системы государственного управления, мониторинг представляет собой поле для совместной работы государства и общества по оценке действующего законодательства. Надо признать, что этот потенциал мониторинга еще в полной мере не раскрылся. По мнению многих экспертов, установленные в законодательстве процедуры по большей части реализуются весьма формально. Роль институтов гражданского общества пока что невелика, хотя правовые основы для ее увеличения имеются.

Во-вторых, мониторинг позволяет обеспечить высокий уровень динамики (непрерывности) и эффективности правотворческого процесса. Возможность системного сбора, обобщения, анализа и оценки информации о правоприменительной практике позволяет правотворческим субъектам более четко «видеть» проблемы и перспективы принятия разрабатываемых ими проектов нормативных правовых актов. Такая связанность правотворчества с его конечными результатами в виде правоприменительной практики позволяет добиться его непрерывности.

В-третьих, мониторинг, охватывая все уровни государственного управления, представляется самым масштабным и эффективным средством совершенствования правовой системы, с помощью которого возможно комплексное воздействие на ее основные элементы для создания наиболее конкурентно способной и адаптированной к современным условиям модели государственной власти и правового регулирования. Это тем более актуально сейчас, когда национальные государства все активнее вовлекаются в различные глобальные процессы, связанные с политической, экономической и правовой интеграцией.

1.2.2. Мониторинговые технологии повышения эффективности правотворчества: оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия

Помимо мониторинга правоприменения, существуют другие средства совершенствования правовой системы, использующие мониторинговые технологии не столько для оценки правоприменительной практики органов государственной власти, сколько для оценки экономического эффекта разрабатываемых проектов нормативных правовых актов и корректировки действующего законодательства. В этом смысле они напрямую связаны с решением проблемы повышения эффективности правотворчества и гармонизации правового регулирования. К таким средствам относятся способы институализации оценки право-

вого регулирования в социально-экономической сфере: 1) процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (далее – ОРВ); 2) оценка фактического воздействия (далее – ОФВ). Данные процедуры в совокупности с мониторингом правоприменения составляют основу правового мониторинга, «обеспечивая» возможность изучения результатов реализации экономического и социального законодательства.

Как показывает зарубежный и отечественный опыт, ОРВ может проводиться как на этапе подготовки нормативного акта, так и оценки фактических последствий его принятия. В нашей стране это две тесно связанные, но в организационном смысле – разные процедуры. ОРВ применяется в процессе правотворчества на стадии подготовки проектов нормативных актов, а оценка фактического воздействия используется для мониторинга уже действующих актов.

В настоящее время институт ОРВ с разной степенью успешности реализуется во многих странах мира, в том числе, в большинстве стран СНГ. При одинаковом содержании названии этой мониторинговой технологии может быть разным: оценка эффективности реализации государственных и отраслевых программ (Казахстан); анализ влияния регуляторного акта (Украина); анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов (Кыргызстан); система оценки воздействия актов законодательства (Узбекистан); оценка эффективности программы (Белоруссия); модель стандартных расходов (Армения).

Обоснованность и даже необходимость использования ОРВ в целях гармонизации правового регулирования определяется уже имеющимся опытом применения этой процедуры в деятельности международного интеграционного объединения. Таким примером является деятельность Евразийской экономической комиссии – постоянно действующего регулирующего органа Евразийского экономического союза.

В соответствии с п.п. 16 п. 43 Положения о Комиссии³⁰ к полномочиям Коллегии Комиссии относится осуществление ОРВ и подготовка ежегодного отчета о мониторинге этих процедуры для рассмотрения Евразийским межправительственным советом. Порядок проведения ОРВ определяется Регламентом работы Комиссии³¹, предметом оценки являются проекты решений Комиссии, которые потенциально

³⁰ Положение о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=212769&fld=134&dst=101303,0&rnd=0.5636091905048082#007220504033861652> (дата обращения: 10.07.2021).

³¹ О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии: утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (ред. от 11.10.2017) // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172827/ (дата обращения: 12.07.2021).

могут оказать существенное влияние на условия и порядок ведения предпринимательской деятельности в странах-членах Евросоюза.

Практическая деятельность по проведению ОРВ требует соответствующего научного и экспертного сопровождения. Тематика ОРВ носит межотраслевой характер и достаточно широко представлена не только в работах правоведов, но и специалистов, занимающихся социологией, экономикой, изучением политических процессов, вопросами повышения эффективности управления, среди них можно отметить В. Ф. Баркатунова, М. В. Елесину, А. А. Ефремова, В. А. Левченко, А. В. Минаева, В. В. Попова, В. П. Уманскую и других исследователей. Помимо Минэкономразвития РФ, экспертным сопровождением ОРВ занимается: Центр оценки регулирующего воздействия ИГМУ НИУ ВШЭ под руководством Д. Б. Цыганкова³², Торгово-промышленная палата РФ³³.

В России внедрение ОРВ началось практически одновременно с формированием системы мониторинга правоприменения. Эти две процедуры объединяет общий концепт – как и мониторинг, ОРВ является формализацией идеи управления по результатам, детальная разработка которой состоялась в уже упоминавшейся Концепции административной реформы, положения которой во многом определили содержание «майских указов» Президента РФ, в одном из которых устанавливалось требование перехода на ОРВ к 2014 году³⁴.

После наделения в 2010 году Минэкономразвития России полномочиями по внедрению ОРВ было принято Постановление Правительства РФ № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым оценка регулирующего воздействия включена в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а в Минэкономразвития был создан Департамент оценки регулирующего воздействия³⁵.

Институт ОРВ в регионах стал активно развиваться после окончательной формализации соответствующих полномочий в рамках правового обеспечения реализации правотворческой функции региональных органов государственной власти. ОРВ была закреплена в ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах

³² URL: <https://ria-center.hse.ru/br> (дата обращения: 12.07.2021).

³³ URL: <https://uslugi.tpprf.ru/ru/services/> (дата обращения: 12.07.2021).

³⁴ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

³⁵ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2602.

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁶. Уже к началу 2014 года порядок проведения ОРВ проектов региональных нормативных актов был утвержден в половине субъектов Российской Федерации.

В целях организации скорейшего внедрения процедуры ОРВ на уровне субъектов РФ, а также унификации всех процедур на региональном и федеральном уровнях, Минэкономразвития был разработан и запущен в работу интернет-портал по ОРВ³⁷. Основная задача этого ресурса заключалась в унификации региональных процедур ОРВ на основе уже опробованной и отработанной на федеральном уровне системе, с учетом имеющегося практического опыта и технологий.

Нормативное определение ОРВ сформулировано в Постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318, утвердившем «Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии» (далее – Правила). В соответствии с положениями п. 4 Правил цель оценки заключается в «выявлении положительных и отрицательных последствий принятия проекта нормативного акта, а также положений, вводящих административные барьеры в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации»³⁸.

Еще раз отметим – с помощью ОРВ делается прогностический вывод об эффективности регулирующего воздействия нормативного правового акта на общественные отношения и тех социально-экономических последствиях, которые повлечет его принятие. Как и мониторинг правоприменения, ОРВ и ОФВ можно отнести к мониторинговым технологиям, так как все они основаны на непрерывном процессе наблюдения, прогнозирования, регистрации и сравнения параметров объектов мониторинга с заданными критериями.

³⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³⁷ URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

³⁸ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1318 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

Установленная в отечественном законодательстве процедура проведения ОРВ состоит из трех основных этапов: 1) размещение в электронной системе уведомления о подготовке проекта будущего нормативного акта; 2) разработка проекта акта или решения, составление сводного отчета о проведении оценки в отношении проекта и их публичное обсуждение; 3) подготовка уполномоченным органом заключения об оценке, его размещение в электронной системе.

Правила определяют три степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в подготовленном органом-разработчиком проекте нормативного правового акта:

а) высокая степень воздействия – проект акта или решения содержит положения, предусматривающие новые запреты обязанности и ограничения, а также устанавливает дополнительные (новые) расходы юридических и физических лиц в сфере предпринимательской либо иной экономической деятельности;

б) средняя степень воздействия – проект содержит новые регулирующие положения, изменяющие закрепленные в действующем акте обязанности, запреты и ограничения, а также положения, увеличивающие расходы юридических и физических лиц в сфере предпринимательской либо иной экономической деятельности;

в) низкая степень воздействия – проект акта или решения не содержит новых или изменяющих уже действующие обязанности, запреты и ограничения положений³⁹.

Вступившие в силу с 1 июля 2015 года изменения существенно скорректировали содержание порядка проведения оценки: исчисление процедур стало в рабочих днях, вместо календарных; расширен предмет ОРВ; было введено новое правило «one in one out», при котором каждое вновь введенное требование должно сопровождаться отменой существующего⁴⁰. Причем эти требования должны быть сопоставимы с точки зрения финансового обеспечения расходов на их реализацию.

Главными отличиями ОРВ от действующей в нашей стране практики и технико-экономического и *финансово-экономического* обоснования проектов нормативных актов являются следующие особенности:

³⁹ Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Изменения были внесены в Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

1) анализируются возможные альтернативы воздействия будущего акта⁴¹ на регулируемые отношения, учитываются предполагаемые издержки и выгоды от принятия нормативного акта; 2) активное использование не только публичных слушаний, но и процедуры публичных консультаций с субъектами, на которых направлено правовое регулирование⁴².

Необходимо согласиться с авторами проекта «Сравнительный анализ инструментов внедрения оценки регулирующего воздействия в России, СНГ и за рубежом», реализованного в рамках Программы «Научный Фонд ГУ ВШЭ», что процедуры ОРВ должны запускаться почти сразу после того, как концепция о способе и формах реализации определенной государственной политики или управленческой задачи начинает приобретать конкретные очертания, а не за несколько месяцев либо непосредственно перед вынесением законопроекта для принятия в орган законодательной власти. Это принципиальное условие возможно даже более важное, чем обеспечение процесса ОРВ достаточным финансированием. Основная задача ОРВ – «оценить перспективы правового регулирования и выбрать вариант реализации государственной политики»⁴³.

С точки зрения тематики настоящего исследования, такой вывод может быть использован в развитии рассуждений о формах сближения права. Назначение процедуры ОРВ содержательно совпадает с такими формами сближения права как синхронизация и гармонизация правового регулирования. В рамках последней, так же как и при проведении ОРВ, оценивается сама возможность установления сходного (сопоставимого) правового регулирования в правовых системах интегрирующихся государств, дается прогноз эффективности правового регулирования, изучаются конкретные средства реализации государственной

⁴¹ Например, в сентябре 2015 года Приказом Минэкономразвития № 669 утверждена «Методика оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования». Эта методика применяется как для проведения процедуры ОРВ, так и для ОФВ.

⁴² Например, Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р, прямо указывает на необходимость обязательного общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с субъектами саморегулирования в рамках проведения ОРВ.

⁴³ Дерман Д. О., Цыганков Д. Б. Сравнительный анализ внедрения инструментов оценки регулирующего воздействия в России и СНГ // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4-х книгах. / отв. ред.: Е. Г. Ясин. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. 2012. Кн. 1. С. 491.

правовой политики в определенной сфере или по проблеме, решение которой является предметом интеграционных устремлений нескольких государств, дается оценка альтернативным вариантам правового решения вопроса.

Несмотря на значительный потенциал ОРВ как самостоятельной процедуры, для увеличения синергетического эффекта от использования мониторинговых технологий в процессе совершенствования национальной правовой системы требуется не только хорошее прогнозирование последствий правового регулирования, но и предельно корректное выявление результатов действия принятых норм права, а также оценка таких результатов. Именно такой процедурой является оценка фактического воздействия (далее – ОФВ).

В конце 2015 года Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 были утверждены Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов⁴⁴. В соответствии с ними ОФВ проводится в отношении следующих нормативных актов: 1) при разработке которых применялась процедура ОРВ; 2) актов, определенных по решению Президента РФ, Правительства РФ. Процедура оценки фактического воздействия достаточно эффективно заменила ранее существовавшую экспертизу в целях выявления в них административных барьеров, затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Процедура проведения ОФВ включает в себя следующие этапы:

- формирование, обсуждение и утверждение плана проведения ОФВ, Правительственной комиссией по проведению административной реформы;
- подготовка отчета об ОФВ действующего нормативного правового акта и его публичное обсуждение;
- подготовка заключения Минэкономразвития России об ОФВ;
- рассмотрение Комиссией отчета и заключения об ОФВ.

До 1 июля 2017 года функцию по оценке фактического воздействия исполняло Минэкономразвития России, после чего, по аналогии с ОРВ, это стало обязанностью федеральных органов исполнительной власти. Такой переходный период был необходим для отработки на практике новых процедур и определения наиболее эффективных технологий и моделей анализа. Оценка фактического воздействия направлена на выявление взаимосвязи между целями принятия норма-

⁴⁴ О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

тивного акта, результатами проведения ОРВ и теми социальными и экономическими последствиями (результатами реализации), к которым привело его принятие.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод даже не столько о природе правового мониторинга, сколько о значении той системы правообразования, которая формируется в настоящий момент и частью которой являются все вышеперечисленные процедуры. Это тем более важно для ответа на вопрос о способах наиболее эффективного сближения национального права нескольких стран. Ведь формы сближения права – это не случайная совокупность действий и процедур. В современном мире шанс на успех имеет только продуманная, концептуально выверенная и институционально развитая система.

В прикладном измерении содержание правового мониторинга (как части системы правообразования) составляют три основных элемента: мониторинг правоприменения – из всех трех технологий это наиболее проработанная и масштабная процедура (оцениваются результаты правоприменительной практики публичных органов власти с обязательными выводами и предложениями по дальнейшему совершенствованию механизмов правового регулирования); оценка регулирующего воздействия (оценивается экономический эффект принятия проектов нормативных правовых актов, дается прогноз правового регулирования); оценка фактического воздействия (оцениваются результаты реализации действующего законодательства, может быть частью мониторинга правоприменения).

Единство мониторинговых технологий позволяет синхронизировать правотворческий процесс с полным жизненным циклом нормативного правового акта: от разработки концепции – до признания акта утратившим силу. При более или менее успешной реализации указанных процедур, результатом такой синхронизации должна стать оптимизация государственного управления и, в конечном счете – совершенствование правовой системы при условии понимания и осуществления правотворческого процесса как максимально широкой и разноплановой деятельности.

Правотворчество в глобальной и конкурентной среде современного мира уже не может быть простой совокупностью процедур по созданию проекта нормативного акта и его принятию. Такая «конвейерная философия», основанная на принципе «главное принять, а потом посмотрим что получилось» давно не соответствует запросам современного времени, которое требует «умного регулирования» (smart regulation), основанными маркерами которого являются: непрерывность мониторинга, прогнозирование, адекватность и быстрота реализации регуляторной функции государства, открытость и прозрачность принятия управленческих решений, привлечение дополнительных

ресурсов, в том числе и использование потенциала гражданского общества, научность.

Мониторинг правоприменения в совокупности с другими мониторинговыми технологиями значительно меняет содержание и формы процесса создания права, делая его более динамичным, зависимым от запросов общества, объективным, открытым и технологичным. Успешная реализация правотворческой функции органов государственной власти все больше зависит от профессионализма государственных служащих, основные компетенции которых совсем скоро будут определяться содержанием новых процедур. В то же время та роль, которая действующим законодательством отводится обществу в процессе правообразования, требует от его институтов все того же профессионализма, определенного качества и практических навыков участия в работе по правовому мониторингу и созданию нормативных правовых актов. Без этих условий современное право и государство уже не смогут быть эффективными.

Говоря о конкретном механизме гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения, можно предложить следующую общую «схему действия» по этому направлению, которая должна быть концептуально доработана в рамках соответствующей модели, о чем речь пойдет уже в следующем параграфе.

На первом этапе в результате применения мониторинговых процедур органами исполнительной власти государств-партнеров будет собрана, обобщена и проанализирована информация о применении национального законодательства в сфере занятости. На примере нашей страны результаты такой работы могут быть формализованы в докладе Президента РФ о результатах мониторинга правоприменения в соответствующей части, на основании чего будут даны не только поручения по совершенствованию действующего национального законодательства, но и даны рекомендации по гармонизации правового регулирования в сфере занятости на уровне государств-участников СНГ.

Предметом мониторинга правоприменения может быть как законодательство в сфере занятости, так и подзаконные нормативные акты, из которых особое значение имеет Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»⁴⁵. Как правовой инструмент, механизм реализации государственной программы наиболее подходит для гармонизации правового регулирования, которая вполне может быть утверждена в качестве одной из задач про-

⁴⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2147.

граммы. В этом случае программные мероприятия будут охватывать все этапы и процедуры гармонизации на национальном уровне. Осуществление гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения через механизм государственной программы также позволит с большей эффективностью использовать мониторинговые процедуры (ОРВ – при ее принятии, ОФВ и мониторинг правоприменения – при текущей и итоговой оценке ее реализации).

Второй этап предусматривает анализ национальных рекомендаций на межгосударственном уровне. Такую работу, например, может проводить в рамках своих полномочий Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств (далее – МПА СНГ) в формате деятельности Совета МПА СНГ и Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (далее – Исполнительный комитет СНГ).

Основным функционалом МПА СНГ является сближение и гармонизация национального законодательства государств-участников СНГ, этому уделяется основное внимание. В качестве главного результата такой деятельности выступают принимаемые МПА СНГ модельные правовые акты и рекомендации по различным направлениям взаимодействия и сотрудничества государств-участников. Все принимаемые правовые акты должны проходить процедуру оценки регулирующего воздействия на социально-экономическое положение стран-членов СНГ, а также должны оцениваться последствия их принятия на формирование общего рынка труда на всем евразийском интеграционном пространстве.

На третьем этапе решения, выработанные Советом МПА СНГ и Исполнительным комитетом СНГ «спускаются» на национальный уровень в виде рекомендаций, либо могут быть приняты модельные акты, принятие которых может быть запланировано в Перспективном плане модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств, утверждаемого Советом МПА СНГ на пятилетний период.

Четвертый этап предусматривает оценку регулирующего воздействия проектов национальных нормативных правовых актов, разработанных на основании модельных актов и рекомендаций МПА СНГ, мониторинг правоприменения и оценку фактического воздействия уже действующего законодательства. На наш взгляд, в результате реализации предыдущих двух этапов и процедур мониторинга на четвертом этапе, возможно добиться наиболее полной гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения. Так же важно отметить, что в этом случае гармонизация будет носить не одномоментный, а постоянный, системный характер. Только в этом случае интеграция национальных правовых систем государств-участников СНГ будет

по-настоящему эффективной, своевременно реагирующей на изменение экономических и социальных условий и вызовов, определяющих внутреннюю и внешнюю политику взаимодействующих стран.

1.3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ МОДЕЛИ (СИСТЕМЫ) ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ

Детальный анализ действующего национального законодательства о занятости государств-участников СНГ показывает ее достаточную наполненность, в то же время очевидна его громоздкость и недостаточная эффективность. Это становится особенно заметным при попытках решения вопросов на межнациональном уровне, связанных с региональной интеграцией. Существенная «разбросанность правовых норм, регулирующих отношения в сфере занятости населения, в законодательствах государств-участников СНГ не только затрудняет их применение, но и приводит к их несогласованности, а также препятствует формированию единого правового пространства общего рынка труда»⁴⁶. По этой причине объективно возникает потребность в поиске форм сближения национальных законодательств в сфере занятости государств-участников СНГ. Это та стратегическая цель, для достижения которой необходим широкий набор правовых инструментов и технологий, концептуально объединенных и действующих как единая система. Только при таком подходе возможно добиться сближения механизмов правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ при сохранении их политического, экономического и правового суверенитета. Сближение национальных законодательств предусматривает совместную работу по определению направлений развития законодательства о занятости, преодолению различий в правовом регулировании и формированию единых подходов в правоприменении.

На наш взгляд, проблему гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения важно рассматривать в контексте решения более широкой задачи: создания единого правового пространства общего рынка труда государств-участников СНГ, структура которого будет определяться гармонизированными, а во многих частях и унифицированными нормами национального законодательства госу-

⁴⁶ О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года.: Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 29.05.2020 года // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38492147 (дата обращения: 06.07.2021)

дарств-участников СНГ. Более того, практическая обоснованность такого подхода уже больше не может являться причиной теоретических споров, его совершенно четко утвердила уже упоминавшаяся нами «Концепция поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств-участников СНГ и Приоритетных мероприятиях по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы на 2017 – 2020 годы». Задача по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы представляет собой достаточно мощный стимул развития интеграционных процессов в рамках СНГ. Это та проблема, то «общее дело», которое позволит наполнить горизонтальную модель интеграции СНГ конкретным содержанием.

Несмотря на разную степень и скорость интеграции государств постсоветского пространства и даже их политическую разновекторность, для всех них вопросы занятости населения, безработицы, общего рынка труда являются тем общим интересом, который создает фундамент для дальнейшего взаимовыгодного сотрудничества. Даже для Украины, взявшей курс на скорейший выход из всех общих с Россией интеграционных процессов, вопросы формирования общего рынка труда являются крайне важными (по некоторым оценкам, в нашей стране работает более 2 млн. граждан этого государства).

Таким образом, цель гармонизации правового регулирования занятости населения (как и трудового законодательства в целом) состоит в создании нормативно-смысловой основы функционирования общего рынка труда. Соответственно, решение этой задачи должно осуществляться на системной, продуманной, концептуальной основе. В качестве одного из вариантов такого подхода может быть предложена авторская Концепция гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения, которая представляет собой доктринальное обоснование практической работы по гармонизации правового регулирования государств-участников СНГ и включает в себя следующие составные части, в совокупности составляющие ее содержание:

- цель и принципы гармонизации;
- уровни гармонизации;
- механизм гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ (включающий в себя понятийный аппарат и последовательность мероприятий по гармонизации правового регулирования);
- практико-ориентированная (инструментальная) часть Концепции.

На наш взгляд, к базовым принципам гармонизации правового регулирования в сфере занятости можно отнести следующие принципы: 1) согласованность правового регулирования; 2) последовательность этапов гармонизации; 3) синхронизация процессов правообразования

в правовых системах национальных государств; 4) обеспечение неизблемости суверенитета и юрисдикции каждого государства-участника СНГ в процессе гармонизации правового регулирования в сфере занятости; 5) равноправие и максимальный учет экономических, социальных и политических интересов всех государств-участников СНГ; 6) безусловный учет содержания общепризнанных норм и принципов международного права в процессе гармонизации правового регулирования в сфере занятости; 7) унификация национальных и международных инструментов (средств) гармонизации правового регулирования.

Последний принцип является одним из системообразующих, определяющим действие всей системы. Успешность гармонизации естественным образом зависит от того, какие средства используют субъекты, принимающие в ней участие. В этом случае принципиально важна не только синхронность действий, но и одинаковость алгоритма, последовательность и логика проведения гармонизации. Такой результат может быть достигнут только при использовании одинаковых средств гармонизации правового регулирования.

В процессе анализа законодательства стран-членов СНГ было установлено, что унифицированными средствами гармонизации правового регулирования являются: мониторинг правоприменения, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, технологии которых имеют примерно одинаковое содержание и назначение в правовых системах государств постсоветского пространства.

От проработанности правовых технологий и эффективности работы в целом на каждом уровне гармонизации по интеграционному взаимодействию в сфере занятости государств-участников СНГ зависит эффективность формирования правового пространства общего рынка труда государств-участников СНГ⁴⁷. В связи с этим предлагаем выделить следующие *уровни гармонизации*: 1 уровень – международный, предусматривает гармонизацию правового регулирования в рамках глобальной перспективы (с учетом положений основных Конвенций и Рекомендаций МОТ в сфере занятости населения) и евразийской перспективы (с учетом правовых актов органов СНГ, в том числе типовых (модельных) актов и рекомендаций); 2 уровень – национальный, предусматривает гармонизацию правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ с учетом долгосрочной и краткосрочной перспективы формирования организационно-правовых основ общего рынка труда по горизонтали (отраслевая гар-

⁴⁷ Орлова Е. Е. Проблемы унификации и гармонизации законодательства в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ в контексте Евразийской перспективы // Вопросы современной науки и практики Университет им. В. И. Вернадского. 2015. № 1(55). С. 169.

монизация) и вертикали (иерархическая гармонизация); 3 уровень – базовый (технологический), предусматривает гармонизацию конкретных механизмов правового регулирования на уровне совокупности правовых норм, либо в пределах отдельного правового акта или их системы.

Говоря о механизме гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ, необходимо обратить внимание на комплексный характер этого явления, функционирование которого направлено на самостоятельное воспроизводство динамичных и наиболее эффективных правовых средств, объединяющее в себе элементы, реализующиеся на соответствующих уровнях:

а) на международном уровне: 1) изучение опыта имплементации положений и принципов основных документов МОТ, правовых актов и решений органов СНГ в сфере занятости населения (в том числе – изучение практики реализации соответствующих актов принятых в рамках других международных интеграционных структур, членами которых являются государства-участники СНГ: ЕЭС, ШОС, АСЕАН); 2) гармонизация правового регулирования в сфере занятости населения: расширение договорно-правовой базы межгосударственного сотрудничества, принятие Типового (модельного) закона «О занятости населения» в новой редакции, других необходимых правовых актов органов СНГ (текущая актуализация принятых актов); 3) создание системы мониторинга реализации правовых актов органов СНГ по вопросам формирования общего рынка труда и гармонизации правового регулирования в сфере занятости (такая система должна работать как на международном, так и на национальном уровне, одним из результатов ее работы может быть подготовка предложений по актуализации действующих актов органов СНГ);

б) на национальном уровне: 1) анализ действующего национального законодательства на предмет его соответствия положениям основных Конвенций, Рекомендаций МОТ, правовых актов органов СНГ в сфере занятости населения; 2) подготовка предложений по изменению правового регулирования в сфере занятости (применение процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) при разработке проектов нормативных актов в целях установления социально-экономических последствий для развития национальной экономики и общего рынка труда государств-участников СНГ); 3) гармонизация правового регулирования на национальном уровне: принятие нормативных правовых актов, повышение эффективности действующих институтов; 4) применение процедуры оценки фактического воздействия (ОФВ) (оценка результатов реализации) и мониторинга правоприменения к принятым в рамках гармонизации нормативным правовым актам; 5) направление результатов ОФВ и мониторинга право-

применения для обобщения, анализа и оценки в органы СНГ для принятия решения о необходимости актуализации действующих актов органов СНГ по вопросам формирования общего рынка труда;

в) на базовом (технологическом) уровне: по результатам ОФВ и мониторинга правоприменения повышение эффективности правового регулирования, внесение изменений в действующее законодательство о занятости населения. Текущий разноуровневый мониторинг правоприменения – единственная объективная и практическая основа, которая позволит создать работающую систему, способную оперативно реагировать на потребности, вызовы и запросы формирующегося общего рынка труда государств-участников СНГ.

Гармонизация (так же как синхронизация и унификация) национальных законодательств в сфере занятости государств-участников СНГ в обязательном порядке должна предусматривать согласованную последовательную деятельность всех органов Содружества, осуществляемую в пределах своей компетенции. На концептуальном уровне эта последовательность определяется структурой механизма гармонизации, который должен формироваться с учетом как можно большего количества интеграционных процессов, развивающихся на евразийском пространстве.

Например, при проведении гармонизации правового регулирования, помимо национальных законодательств, необходимо учитывать нормы Евразийского союза, тем более, что эта организация обладает международной правосубъектностью. На наш взгляд, такая особенность ни в коей мере не является препятствием, скорее, наоборот – формат ЕАЭС позволяет перевести значительное количество мероприятий по гармонизации правового регулирования с национального на международный уровень. В рамках этого интеграционного объединения государства-члены СНГ имеют хорошую возможность использовать вариант «быстрой» гармонизации с использованием всех преимуществ вертикальной модели интеграции. Вместе с тем, гармонизация правового регулирования в рамках горизонтальной модели СНГ позволяет сохранить возможность для выработки наиболее универсальных подходов к формированию общего рынка труда и решения проблемы занятости населения. Уже сам факт существования такой многоуровневой системы, приспособленной под все модели интеграции, запросы и степень готовности к сближению его субъектов, будет способствовать усилению глобальных процессов евразийской интеграции.

Важнейшим элементом механизма гармонизации правового регулирования в сфере занятости является единый понятийный аппарат, который позволит унифицировать категории и понятия, описывающие сущность государственно-правовых явлений, связанных с проблематикой занятости населения; обеспечить содержательное единство (одно-

типность) мероприятий (процедур) гармонизации правового регулирования в государствах-участниках СНГ и является составной частью предлагаемого проекта Типового (модельного) закона «О занятости населения».

Важна и практико-ориентированная (инструментальная) часть Концепции, которая включает в себя предложения по принятию в новой редакции некоторых статей трудового законодательства и законодательства в сфере занятости населения, которая будет способствовать: 1) формированию правового пространства общего рынка труда; 2) повышению эффективности отдельных правовых норм в сфере занятости, содержащихся в различных отраслях права и устранению несогласованности некоторых правовых норм в законодательстве государств-участников СНГ; 3) принятию проекта Типового (модельного) закона «О занятости населения» в новой редакции и проекта Рекомендаций по формированию общего рынка труда государств-участников СНГ (вместе с планом мероприятий («Дорожной картой») по гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения на общем рынке труда государств-участников СНГ).

Как уже было отмечено, «гармонизация правового регулирования» содержательно отличается от понятия «гармонизации законодательства». Гармонизация правового регулирования охватывает не только все уровни нормотворчества (процессы правообразования в рамках деятельности органов СНГ и национальное правотворчество), но и подходы к формированию правоприменительной практики, а также механизмы и средства совершенствования национальных правовых систем (процедуры ОРВ, ОФВ, мониторинг правоприменения). Таким образом, в рамках реализации предложенной Концепции должны быть гармонизированы: правовые принципы, нормативные акты, правовые процедуры, а также основные принципы и подходы в правоприменении (правоприменительная практика государственных органов) по вопросам занятости населения.

Вопрос о гармонизации правового регулирования в сфере занятости в государствах-участниках СНГ относится не столько к юридико-технической деятельности, сколько связан с весьма острой проблемой организации системной работы по выявлению текущего состояния законодательства о занятости на всех уровнях регулирующего воздействия: от национального – до регионального и глобального. Создание такой системы позволит значительно улучшить содержание правового регулирования с учетом международных норм и принципов, трансляции на межнациональный уровень наиболее удачных национальных механизмов регулирования, придать новый смысл интеграционным процессам.

Гармонизация нескольких одинаковых по юридической силе или связанных иерархической зависимостью правовых актов должна обеспечивать единство системы права и совпадение содержания правового регулирования, его целей и самое главное – прогнозируемых результатов. Процесс гармонизации внутри каждой национальной правовой системы должен совпадать с траекторией сближения законодательств государств-участников СНГ, а также развитием системы правового регулирования общего рынка труда, в конечном счете способствовать наиболее эффективному решению вопросов занятости населения на всем пространстве евразийской интеграции.

На наш взгляд, технологии гармонизации позволят преодолеть самую главную проблему каждой интеграции – сохранение национального суверенитета при необходимости сближения (интеграции) в рамках единого образования. При гармонизации нет необходимости создавать наднациональные акты с жесткой системой обеспечения. Результат гармонизации выражается в принятии схожих по своему правовому воздействию актов и решений. Такие акты, действующие внутри национальных правовых систем, но одинаковые (гармонизированные) по своему содержанию, должны обеспечить эффективное правовое регулирование сферы занятости и общего рынка труда государств-участников СНГ.

При схожести общих подходов, связанных с установлением единых правовых принципов и механизмов правового регулирования, большое значение для гармонизации имеет общность приемов юридической техники. На первом этапе должна быть установлена степень совместимости терминологии, законодательных, правоприменительных и доктринальных правовых дефиниций. Без создания и, по возможности, законодательно закрепления единого «правового языка», взаимодействие между национальными правовыми системами, а тем более их сближение, представляется крайне затруднительным, если вообще возможным. Унификация юридических терминов и понятий в сфере занятости необходима для однозначного и единообразного понимания содержания принципов и норм права в пределах национальных законодательств о занятости населения государств-участников СНГ. Такое единообразие критически важно для создания правового пространства общего рынка труда, структура которого будет состоять прежде всего из норм национальных законодательств и положений региональных международных актов.

Таким образом, в прикладном значении, реализация Концепции гармонизации правового регулирования в сфере занятости государств-участников СНГ должна быть направлена на решение следующих задач:

- обеспечение единообразного понимания терминов и юридических дефиниций, содержащихся в законодательстве о занятости (должна быть проведена унификация терминологии);
- нормативные правовые акты национальных законодательств государств-участников СНГ должны содержать нормы права, соответствующие положениям Конвенций и Рекомендаций МОТ по вопросам занятости населения;
- создание единой системы мониторинга реализации законодательства в сфере занятости населения, состоящей из международной (региональной) и национальной составляющих, основанной на использовании процедур мониторинга правоприменения, ОРВ и ОФВ государствами-участниками СНГ, принимающих участие в гармонизации правового регулирования;
- обеспечение содержательной связи международных и национальных правовых актов в сфере занятости населения;
- проецирование на национальный уровень правового регулирования системного юридического воздействия, по возможности минимизирующего необходимость принятия подзаконных актов в сфере занятости населения (инструкций, правил, положений, приказов), а в случаях, когда такая необходимость все же возникает – предусматривающего необходимость их гармонизации, с учетом содержания (принципов) Концепции;
- формирование сходных механизмов и гарантий обеспечения правовых актов в сфере занятости государств-участников СНГ, в том числе мер юридической ответственности за нарушение действующего законодательства, а также создание гармонизированных механизмов стимулирования правомерной и социально полезной деятельности.

Глава 2 ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ СНГ

2.1. ПЕРСПЕКТИВЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ НОРМЫ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Исследование нормативной правовой базы в области занятости населения в государствах-участниках СНГ позволяет, с одной стороны, сделать вывод о довольно высокой степени ее сформированности, однако с другой, позволяет оценивать ее как в значительной мере пеструю и громоздкую. Формализация правовых норм, регулирующих отношения в сфере занятости населения, в большом количестве нормативных правовых актов, вольно или невольно создает условия для их несогласованности, возникновения коллизий, существенно затрудняет в этой части правоприменительную деятельность и, как следствие, препятствует складыванию единого правового пространства общего рынка труда⁴⁸.

Стоит отметить, что в советский период законодательство в сфере занятости, как союзное, так и республиканское⁴⁹, всегда включало в себя правовые нормы, относящиеся к различным отраслям права. Так, нормы, закреплявшие источники финансирования общественных работ, можно отнести к финансовому праву⁵⁰; нормы об установлении льгот по уплате промыслового, подоходного налога при организации кооперативных объединений безработных инвалидов – к налоговому праву⁵¹; нормы, предусматривающие всеобщность наказания в виде лишения свободы за занятие бродяжничеством или попрошайничеством, либо тунеядством – к уголовному праву⁵²; о создании артелей

⁴⁸ О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года : Решение Совета глав правительств СНГ // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ <http://cis.minsk.by/>.

⁴⁹ Большинство республик, ранее входивших в состав СССР, вошли в состав СНГ.

⁵⁰ О порядке организации и проведения общественных работ: Инструкция НКТ РСФСР от 02.03.1927 № 46 // Известия Народного комиссариата труда СССР. 1927. № 12. С. 186 (утратил силу).

⁵¹ О социальном обеспечении инвалидов: Декрет СНК РСФСР от 08.12.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 672 (утратил силу).

⁵² Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде: Закон СССР от 15.07.1970 № 2-VIII (ред. от 22.05.1990) // Ведомости Верховного Суда СССР. 1970. № 29. Ст. 265 (утратил силу).

безработных – к гражданскому праву⁵³; о выплате пособий по безработице – к праву социального обеспечения⁵⁴; о предоставлении другой работы лицам, утратившим способность к труду – к трудовому праву⁵⁵.

Указанная тенденция прослеживается и в законодательстве постсоветских государств, являющихся участниками СНГ. Примерами могут служить: Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁵⁶; Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»⁵⁷; Закон Республики Узбекистан от 2 июля 2019 года № ЗРУ-547 «О персональных данных»⁵⁸; Закон Украины от 22 июня 2012 года № 5026-VI «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности»⁵⁹; Закон Украины от 8 июля 2010 года № 2464-VI «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование»⁶⁰; Закон Украины от 23 декабря 2010 года № 2862-VI «О социальном диалоге в Украине»⁶¹; Закон Украины от 12 января 2012 года № 4312-VI «О профессиональном развитии работников»⁶²; Трудовой кодекс Туркменистана от 18 апреля 2009 года № 3 0-IV⁶³; Закон Республики Молдова от 30 марта 2012 года № 60

⁵³ О предприятиях и коллективах, организуемыми комитетами бирж труда для оказания трудовой помощи безработным: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 22.12.1924 // СУ РСФСР. 1925. № 2. Ст. 16 (утратил силу).

⁵⁴ Об обеспечении безработных: Декрет СНК от 03.10.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 68. Ст. 536 (утратил силу).

⁵⁵ О мероприятиях по расширению обучения и устройству на работу в народное хозяйство молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы в 1966 году: Постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР, Совмина РСФСР от 04.03.1966 № 213 // Свод законов СССР. 1988. Т. 2. С. 299 (утратил силу).

⁵⁶ Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 52 (часть I) ст. 6965 (приведен с учетом поправки, опубликованной в Собрании законодательства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 2 (часть II)).

⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 51 ст. 4831.

⁵⁸ Единый реестр правовых актов и других документов СНГ <http://cis.minsk.by/>.

⁵⁹ Ведомости Верховной Рады Украины от 31 мая 2013 года, № 22, стр. 1215, статья 151.

⁶⁰ Ведомости Верховной Рады Украины от 21 января 2011 года, № 2, /№ 2-3/ стр. 34, статья 11.

⁶¹ Официальный вестник Украины от 24.01.2011 – 2011 г., № 3, 62, статья 168, код акта 54472/2011.

⁶² Ведомости Верховной Рады Украины от 28 сентября 2012 года, № 39, стр. 1693, статья 462.

⁶³ Ведомости Меджлиса Туркменистана (1 апреля – 30 июня 2009 года) № 2(996) часть 4, Ст. 30.

«О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями»⁶⁴; Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК⁶⁵ и др.

Кодифицированные акты трудового законодательства России традиционно содержали положения, направленные на регулирование отношений в сфере трудоустройства граждан, их материальной поддержки в период безработицы. В КЗоТ 1971 г.⁶⁶ имелась глава III-A «Обеспечение занятости и гарантии реализации права граждан на труд», введенная Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 05.02.1988⁶⁷. Подобное положение вещей продолжало существовать вплоть до принятия в 2002 году Трудового кодекса РФ. И российское трудовое законодательство в этом отношении не было уникальным. Главы, регламентирующие меры государственной политики по обеспечению занятости, и в настоящее время содержатся в кодифицированных актах трудового законодательства ряда государств-участников СНГ.

Вместе с тем, утверждать на этом основании, что регулирующее воздействие норм трудового права охватывает все проблемы безработицы, занятости и трудоустройства⁶⁸, нам представляется неправильным. В пользу этого говорит, по меньшей мере, тот факт, что проблемам занятости оказалось совершенно не уделено какого-либо внимания в трудовых кодексах некоторых государств-участников СНГ, а нормы, содержащиеся ранее в главе III-A КЗоТ РФ, лишь частично вошли в ТК РФ.

Очевидно, что частью системы трудового права являются правовые нормы, направленные на предотвращение необоснованного прекращения трудового договора, заключение трудового договора, охрану трудовых прав работающих граждан⁶⁹. Однако некоторые из перечисленных отношений регулируются не только нормами трудового права. К примеру, отношения по трудоустройству инвалидов испытывают на себе регулирующее воздействие как норм трудового права, так и норм права социального обеспечения. Так, согласно положениям действующего законодательства, в качестве одной из мер социальной защиты закрепляется реабилитация, включающая в себя и профессио-

⁶⁴ Официальный монитор Республики Молдова, № 155-159, 27 июля 2012 года, Ст. 508.

⁶⁵ Казахстанская правда от 3 ноября 2015 года № 210 (28086).

⁶⁶ Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007 (утратил силу).

⁶⁷ Ведомости ВС РСФСР. 1988. № 6. Ст. 168 (утратил силу).

⁶⁸ Право социального обеспечения: учебник / под ред. К. Н. Гусова. М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. С. 131.

⁶⁹ Скачкова Г. С. Занятость и трудовое право // Человек и труд. 1997. № 4. С. 26.

нальную реабилитацию. Трудоустройство выступает в качестве одного из элементов профессиональной реабилитации, однако ст. 1 ТК РФ отношения, связанные с трудоустройством у конкретного работодателя, отнесены к предмету трудового права.

В данном контексте мы склонны разделить позицию тех исследователей, которые считают необходимым рассматривать трудоустройство инвалидов и как гарантию в сфере занятости, и как инструмент социального обеспечения⁷⁰.

В пользу межотраслевого характера комплекса норм, регулирующих отношения в сфере занятости, свидетельствует и то, что отношения, складывающиеся по поводу распределения и использования средств централизованных государственных денежных фондов на выплату пособий по безработице и прочих выплат безработным гражданам, организацию профессионального обучения и профессиональной ориентации граждан, содержание учреждений занятости населения регулируются, преимущественно, нормами финансового права.

Правовая и экономическая природа пособия по безработице, его генезис и эволюция, отечественный и зарубежный опыт предоставления свидетельствуют в пользу того, что оно является «составной частью отношений по социальному обеспечению»⁷¹. В юридической доктрине существует позиция, в соответствии с которой трудовое право воздействует на общественные отношения в сфере занятости и трудоустройства, а регулирующее воздействие норм права социального обеспечения распространяется на выплату пособия по безработице⁷².

В подтверждение указанной позиции стоит сказать, законодательство о социальном страховании государств-участников СНГ в состав социальных страховых рисков включает потерю работы или признание безработным. Пособие по безработице в законодательстве тех государств, за исключением Республики Казахстан, выделяется в качестве одного из видов обеспечения, выплачиваемого в рамках государственного социального страхования.

Все это давало полное основание К. С. Батыгину включать материальное обеспечение по безработице в состав системы социального обеспечения. Вместе с тем, он обращал внимание на то, что в соответствии с Законом о занятости в РФ пособие по безработице не является ни видом социального обеспечения, ни видом выплат в рамках государственного социального страхования. Доказательством этого служи-

⁷⁰ Кулакова С. В. Некоторые правовые вопросы трудоустройства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 23.

⁷¹ Батыгин К. С. Право социального обеспечения. Общая часть: учебное пособие. М., 1995. С. 5.

⁷² Право социального обеспечения: учебник / под ред. К. Н. Гусова. М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. С. 94.

ли положения ст. 7 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об основах обязательного социального страхования»⁷³, где безработица относилась к социальным страховым рискам, а также ст. 8, где пособие по безработице определялось как разновидность страхового обеспечения. В период действия соответствующей редакции указанного закона пособие по безработице включалось в выплаты по обязательному социальному страхованию. И это являлось довольно весомым аргументом относить отношения, связанные с выплатой пособий по безработице, к сфере регулирования права социального обеспечения. Ликвидация же Фонда занятости РФ, изменение источников финансирования мероприятий в сфере занятости населения формально исключили безработицу из категории страховых рисков. Но в качестве социального риска она все-таки продолжает оставаться.

Анализ законодательства о занятости, бюджетного законодательства государств, являющихся участниками СНГ, позволяет говорить о серьезном изменении подходов к финансовому обеспечению реализации мер государственной политики в сфере занятости. Если до 2020 года оно осуществлялось в абсолютном большинстве государств-участниц СНГ за счет средств государственного бюджета, а исключение составляли лишь Украина и Казахстан, то в настоящее время механизмы материального обеспечения безработных граждан претерпели существенную эволюцию. Большинство государств-участниц СНГ, напротив, перешли от прямого бюджетного финансирования к осуществлению социальных выплат по случаю потери работы из фондов социального страхования или смешанных источников. Ярким образчиком последнего подхода является законодательство Республики Таджикистан, где в качестве источников выплат пособия по безработице определены бюджетные средства, средства социального страхования, средства, поступающие в виде грантов, инвестиций, благотворительной и спонсорской поддержки от международных финансовых и общественных организаций для целей содействия занятости и создания новых рабочих мест. Финансирование соответствующих мероприятий в сфере занятости непосредственно из государственного бюджета сохранили лишь пять государств, являющихся участниками СНГ.

Сколь серьезно бы не отличалась отраслевая принадлежность норм о занятости в законодательстве государств-участников СНГ, наиболее очевидны и устойчивы связи соответствующего комплекса правовых норм, в первую очередь, с трудовым правом⁷⁴. Подобная взаимосвязь с нормами *трудового права* прослеживается в следующих законополо-

⁷³ Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

⁷⁴ Орлова Е. Е. Отраслевая принадлежность правовых норм в сфере занятости населения // Социальное и пенсионное право. 2009. № 2. С. 13.

жениях: Закона о занятости в РФ, ст. 8 которого подтверждает право граждан на выбор места работы и закрепляет механизм оформления решения о приеме на работу путем заключения трудового договора; ст. 22.2 (п. 9), предписывающая заключать трудовой договор на неопределенный срок или срочный трудовой договор продолжительностью не менее двух лет с работником, привлекаемым в рамках реализации региональной программы повышения мобильности трудовых ресурсов; ст. 24 (п. 2), содержащая положения о заключении и расторжении срочного трудового договора на общественных работах и об оплате труда на этих работах; Закона о занятости Республики Таджикистан: ст. 22, которая определяет порядок и условия заключения трудовых договоров, (контрактов, соглашений) при трудоустройстве на общественных работах; Закона о занятости Республики Беларусь: ст.18.1, закрепляющая порядок трудоустройства лиц, которым органы службы занятости предоставляют услуги в приобретении опыта практической работы; Закона о занятости Азербайджанской Республики: ст. 8.1.2, устанавливающая правовую защиту лиц, необоснованно уволенных с работы, или лиц, которым необоснованно отказано в приеме на работу и др.

Отраслевые связи с нормами гражданского права можно усмотреть в положениях ст. 2 Закона о занятости в РФ, которая определяет состав лиц, относящихся к числу занятых граждан, включая в него лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в установленном законодательством порядке; лиц, занятых в подсобных промыслах и реализующих продукцию по договорам; выполняющих работы по договорам гражданско-правового характера, предметами которых являются выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам, а также являющихся членами производственных кооперативов (артелей); лиц, являющихся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций, благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), которые не имеют имущественных прав в отношении этих организаций. Схожие по своему нормативному содержанию взаимосвязи с гражданским правом фиксируются нами и в Законах о занятости государств-участников СНГ (Кыргызской республики, Республики Туркменистан, Украины, Беларуси и др.).

Законодательство о занятости государств, входящих в СНГ⁷⁵, предоставляет гражданам широкие возможности судебной защиты

⁷⁵ Ст. 11 Закона о занятости в РФ; ст. 15 Закона о занятости населения Кыргызской Республики; ст. 8 Закона о занятости Республики Таджикистан; ст. 13 Закона о занятости Украины; ст. 21 Закона о занятости Республики Армения; ст. 9 Закона о занятости Республики Беларусь; ст. 105 Закона о занятости Республики Узбекистан.

своих прав, свобод и интересов посредством обжалования в судебном порядке решений, действий или бездействия органов занятости и их должностных лиц, что свидетельствует о наличии связей с гражданским процессуальным или административным процессуальным правом.

Реализация положений законодательства о занятости государств-участников СНГ, достижение целей государственной политики в той области невозможны без наличия тесных взаимосвязей с нормами финансового права, определяющими источники финансирования соответствующих мероприятий.

Однако все-таки наибольшее количество статей Закона о занятости в РФ (ст. 28 – 36) содержат правовые нормы, являющиеся частью права социального обеспечения. Именно они регулируют отношения, связанные с условиями, порядком назначения и выплаты пособия по безработице, стипендии, досрочной пенсии безработным.

Нормативное содержание законов и подзаконных нормативных правовых актов не может быть реализовано без привлечения иного отраслевого законодательства. И в этой части Законы о занятости государств-участниц СНГ содержат довольно многочисленные отсылки к актам законодательства, формализующим правовые нормы различной отраслевой принадлежности. Отсылочные нормы законодательства о занятости государств-участников СНГ позволяют конкретизировать некоторые нормы. В качестве примера можно привести: Закон о занятости в РФ⁷⁶, Закон о занятости Республики Казахстан⁷⁷, Закон о занятости Республики Украина⁷⁸, Закон о занятости Республики

⁷⁶ п. 2 ст. 32 определение условий досрочного выхода на пенсию; ст. 37.1 – об обеспечении размещения информации о предоставлении социальных гарантий; ст. 18.1 – об осуществлении деятельности по предоставлению труда работников; ст. 30 – об удержании с пособий по безработице.

⁷⁷ ст. 7 – о компетенциях уполномоченного органа по вопросам занятости населения; п. 25 ст. 7 – об оказании электронных услуг с применением информационных систем; п. 7 ст. 17 – о круге лиц, имеющих право принимать участие в общественных работах»; п. 2 ст. 18 – о порядке привлечения частных агентств для осуществления социальной профессиональной реабилитации.

⁷⁸ абз. 13. п. 1 ст. 1 – о круге лиц, относящихся к трудоспособному возрасту; п. 1 ст. 2 – о законодательстве о занятости населения; п. 3 ст. 11 – об ограничениях относительно содержания объявлений (рекламы) о вакансиях (приеме и работе) и ответственности за нарушение установленного порядка их распространения; п. 1. ст. 11 – о категории граждан. Имеющих дополнительные гарантии в содействии трудоустройству; п. 2 ст. 19 – о порядке формирования социального диалога; п. 1 ст. 21 – о финансировании деятельности органа исполнительной власти; п. 1 ст. 24 – о внутреннем перемещении лиц и др.

Беларусь⁷⁹, Закон о занятости Республики Армения⁸⁰, в Законе о занятости Республики Туркменистан⁸¹.

Необходимо сказать, что в Кодексах⁸² чаще всего закрепляются правовые нормы, распространяющие свое действие на всех безработных граждан, а правовое регулирование отношений с участием граждан, испытывающих трудности в поиске работы, осуществляется также и в актах текущего законодательства: от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸³; от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁸⁴; от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁸⁵, а также; в Законе Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»⁸⁶, Закон Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 286-VI ЗРК «Об обязательном социальном страховании»⁸⁷ и др.

Отмеченные разрозненность, комплексный характер общности правовых норм, регулирующих отношения в сфере занятости, дают основание целому ряду исследователей формулировать предложения о выделении соответствующих правовых норм в качестве самостоя-

⁷⁹ ст. 4 – по определению критериев подходящей работы; ст. 11 о дополнительных гарантиях в области содействия занятости; ст. 14 – о взаимодействии с государственными органами, иными организациями; ст. 24 – о назначении пособия по безработице и др.

⁸⁰ п. 2 ст. 3 – о занятости иностранных граждан и лиц без гражданства; п. 4 ст. 4 – о круге лиц, относящихся к лицам, рискующим потерять работу; п. 2 ст. 15 – о финансировании программ занятости населения, п. 8 ст. 20 – об отчислениях работодателем денежных средств при невыполнении квоты.

⁸¹ ст. 15 – о праве на трудоустройства за пределами Туркменистана; ст. 16 – о праве на обжалование действий (бездействия) службы занятости и их должностных лиц в вышестоящую организацию, а также в суд; ст. 29 – о снятии безработного с учета при установлении ему пенсии по старости и др.

⁸² Трудовой кодекс Азербайджанской Республики от 1 февраля 1999 года // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики, 1999 год, № 4, статья 213; Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК // Казахстанская правда от 3 ноября 2015 года № 210 (28086) и др.

⁸³ Документ не вступил в силу.

⁸⁴ Собрание законодательства Российской Федерации от 8 октября 2007 г. № 41 ст. 4849.

⁸⁵ Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 52 (часть I) ст. 6965 (приведен с учетом поправки, опубликованной в Собрании законодательства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 2 (часть II)).

⁸⁶ Казахстанская правда от 22 июня 2013 года № 212-213 (27486-27487).

⁸⁷ Казахстанская правда от 30 декабря 2019 года № 249 (29126).

тельной отрасли права. В отечественной правовой доктрине все чаще высказываются суждения о том, что в рамках правовой системы РФ уже сложилась новая комплексная отрасль права – право занятости либо, по меньшей мере, она находится в процессе своего становления⁸⁸.

Если обратиться к аргументации сторонников концепции «права занятости» как самостоятельной отрасли права, то к его предмету они относят, преимущественно, отношения, возникающие по поводу трудоустройства, профессиональной ориентации, профессиональной подготовки через систему органов занятости, оставляя за скобками вопрос о качественной специфике соответствующих отношений, необходимо сказать: анализируемая область общественных отношений касается не столько занятости, сколько именно содействию занятости. Как следствие, к предмету «права занятости» необходимо относить и общественные отношения, складывающиеся в сфере иных, помимо трудоустройства, форм занятости, и, самое главное, формулировать наименование отрасли права таким образом, чтобы оно исчерпывающе характеризовало ее предмет.

Одна из отправных точек теоретических построений сторонников данной концепции, видимо, заключается в придании самодовлеющего значения наличию комплексного акта федерального законодательства в сфере занятости (Закона о занятости в РФ). В подобной логике, коль скоро существует комплексный федеральный закон, должна существовать и комплексная отрасль права, к предмету которой должны тяготеть определенные группы общественных отношений из сложившихся отраслей права (например, по назначению и выплате пособий по безработице – из права социального обеспечения; по трудоустройству у данного работодателя – из трудового права, и т.д.). Поэтому отношения в сфере занятости далеко не «бесхозные», однако в связи с этим обосновывать необходимость и целесообразность существования новой отрасли права – «права занятости»⁸⁹.

Мы разделяем предложение О. М. Медведева о возможности и полезности включения комплексной учебной дисциплины с наименованием «Право занятости» в образовательные программы по направлению подготовки и специальностям, относящимся к укрупненной группе «Юриспруденция». Возможна, на наш взгляд, и небольшая корректировка в шифрах научных специальностей. В частности, специальность «12.00.05 – Трудовое право. Право социального обеспечения» дополнить словами «право занятости»⁹⁰.

⁸⁸ Яшурина Е. В. Основные особенности правоотношений по трудоустройству в России: дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2003. С. 67.

⁸⁹ Медведев О. М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения // Государство и право. 1992. № 8. С. 65.

⁹⁰ Там же. С. 76.

На наш взгляд, более адекватными будут представления о существовании не самостоятельной отрасли права, а межотраслевого института, объединяющего правовые нормы, регулирующие отношения в сфере занятости. Определенная часть норм, входящих в структуру данного института, закрепляется в трудовом законодательстве. Так же представляется необходимым относить к предмету трудового права общественные отношения с участием государственных органов и служб занятости, которые возникают в связи с трудоустройством определенных лиц и имеют своей целью заключение трудового договора с последними.

Показателен в этом отношении тот факт, что одной из тенденций развития трудового законодательства в целом ряде зарубежных правовых порядков является расширение сферы его регулятивного воздействия за счет включения в него, в частности, вопросов занятости и трудоустройства. Так, например, Трудовой Кодекс Франции состоит из девяти книг, одна из которых посвящена занятости и трудоустройству⁹¹, а в Кодексе законов о труде от 10.12.1971 № 322-VIII Украины⁹² содержится специальная глава, посвященная занятости.

В США в качестве подотрасли трудового права выделяется право занятости, которое регулирует вопросы устранения дискриминации в области занятости, закрепляет механизмы противодействия незаконным увольнениям, а также процедурный порядок обжалования последних. В России же в предмет указанного правового образования включаются несколько иные отношения. В соответствии с позицией, к примеру, А. М. Куренного, это отношения по трудоустройству и занятости. Исследователь отмечает тенденцию выделения из трудового права некоего комплекса общественных отношений, которые могут составить основу, фундамент самостоятельной отрасли законодательства о занятости и трудоустройстве. Однако степень подобного обособления не дает, по мнению А. М. Куренного, оснований для утверждений об оформлении самостоятельной отрасли права⁹³.

Как нами уже отмечалось, практически во всех государствах, являющихся участниками СНГ, как, впрочем, и в большинстве иных зарубежных государств, финансирование государственной политики в области занятости осуществляется на основе страховых принципов. Считаем в этой связи целесообразным возвращение к подобным принципам финансового обеспечения поддержания занятости и в Россий-

⁹¹ См.: Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник для вузов. М.: Дело, 1999. С. 39.

⁹² Ведомости Верховной Рады (ВВР). 1971. № 50. Ст. 375.

⁹³ Куренной А. М. Трудовое право: на пути к рынку. М.: Дело, 1997. С. 234–235.

ской Федерации. При этом нормы о пособии по безработице следовало бы исключить из Закона о занятости в РФ и закрепить в специальном нормативном правовом акте. Регулируемые соответствующими нормами общественных отношения в таком случае становились бы составной частью отношений по социальному обеспечению, что не противоречило бы отраслевой принадлежности общности правовых норм о занятости населения.

Воплощение страхового принципа в законодательствах государств-участниц СНГ предполагает создание специального фонда занятости, источниками доходов которого выступают взносы работодателей и работников, которые нередко дополняются и субсидиями из государственных бюджетов.

В Российской Федерации до 2001 года действовала идентичная описанной выше система финансирования мероприятий в области обеспечения занятости населения: необходимые средства выделялись из Государственного фонда занятости. После ликвидации Фонда в январе 2001 года исполнение соответствующих расходных обязательств было возложено на бюджеты субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из федерального бюджета.

Ликвидация Государственного Фонда занятости РФ была обусловлена соображениями двоякого рода. Во-первых, стремлением сократить фискальную нагрузку в виде обязательных платежей на работодателей, а, во-вторых, намерением усилить контроль федерального центра за расходованием средств Фонда и нивелировать диспропорции в финансировании мероприятий по поддержанию занятости в различных субъектах РФ. Дело в том, что до 80% средств Государственного Фонда занятости концентрировалось у территориальных фондов занятости и лишь 20% поступающих доходов консолидировались на федеральном уровне. В результате, в экономически развитых регионах на финансирование мероприятий государственной политики в области занятости тратились довольно значительные средства, а в депрессивных регионах их не хватало даже на выплату пособия по безработице.

По мнению некоторых экспертов, финансирование государственных органов занятости через казначейство с указанием цены услуги и численности граждан, получивших ее, позволяет точнее просчитать средства, направляемые на реализацию региональных программ.

Реформирование механизмов финансирования мероприятий государственной политики в сфере занятости повлекло за собой увеличение общей суммы бюджетных ассигнований, направляемых на выплату пособий и материальную помощь безработным. Вместе с тем, в рассматриваемый период общей тенденцией вносимых в Закон о занятости РФ поправок стало снижение размеров пособий по безработице,

установление ограничений на размер данных пособий для лиц, имевших до увольнения высокие размеры заработной платы. Пособие, выплачиваемое в размере 75% среднемесячного заработка за первые три месяца, 60% – за последующие четыре месяца, 45% – за последние 5 месяцев, во всех случаях не могло быть выше величины прожиточного минимума, исчисленного в субъектах РФ, и не ниже 30% величины указанного прожиточного минимума, а в настоящее время – размеры минимального и максимального размера пособия по безработице определяется Правительством Российской Федерации.

В 2003 году было принято изменение, ограничивающее размер пособия для лиц, увольняющихся по собственному желанию⁹⁴. В настоящее время для граждан, уволившихся по собственному желанию, размер пособия по безработице устанавливается в таком же размере, как и другим гражданам.

Принимая во внимание то обстоятельство, что исполнение расходных обязательств, связанных с материальной поддержкой безработных, осуществляется субъектами РФ за счет средств субвенций, предоставляемых федеральным бюджетом, вполне ожидаемым оказался отказ от законодательной фиксации размеров пособий, определяемых на основе величины прожиточного минимума соответствующего субъекта РФ, и переход к определению минимального и максимального размера пособий по безработице, утверждаемых Правительством РФ. Таким образом, соответствующее регулирование низводилось до подзаконного уровня. Было также исключено и бесплатное медицинское обслуживание, медицинское освидетельствование при приеме на работу по направлению службы занятости, из перечня «испытывающие трудности в поиске работы» исключена категория «безработные родители»⁹⁵. При этом можно пройти медицинское освидетельствование лишь при направлении органами службы занятости на профобучение.

В связи с переходом на бюджетное финансирование мероприятий по содействию занятости приказом Минздравсоцразвития РФ

⁹⁴ О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансирования мероприятий по содействию занятости населения // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 160.

⁹⁵ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

от 29.07.2005 № 485 было утверждено Положение о финансировании мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан за счет средств федерального бюджета⁹⁶. В нем была предусмотрена материальная поддержка безработных граждан, участвующих в общественных работах; безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите, на период участия во временных работах; материальная поддержка несовершеннолетних граждан на период их участия во временных работах. В Законе о занятости в РФ упоминания о материальной поддержке нет⁹⁷.

Все приведенные выше обстоятельства и аргументы свидетельствуют не в пользу прямого бюджетного финансирования мероприятий в сфере занятости. Считаем необходимым возвращение в современных российских условиях к ранее существовавшим механизмам финансирования, основанным на страховых принципах.

Механизмы финансирования мероприятий государственной политики в сфере содействия занятости, закрепленные действующим федеральным законодательством, функционируют также с учетом так называемого категориального принципа. Его содержание сводится к тому, что социально-экономические характеристики лица, обращающегося в государственную службу занятости, определяют его права, перечень и размеры распространяющихся на него обязательств на рынке труда.

Например, если безработный гражданин уволен по любым основаниям, но при этом имел в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, оплачиваемую работу не менее 26 недель на условиях полного рабочего дня (недели) или неполного рабочего дня (недели) с пересчетом на 26 недель с полным рабочим днем (неделей), то пособие по безработице ему будет установлено в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние 3 месяца по последнему месту работы. Если же признанный безработным впервые ищет работу (ранее не работал) или не имеет профессии (специальности), или стремится возобновить работу после длительного перерыва, а также если уволенный из организации гражданин в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имел оплачиваемую работу менее 26 недель, то пособие по безработице должно быть назначено в минимальном размере пособия по безработице. Аналогично программы профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан распространяются на все категории безработных, которым по тем или иным причинам невозможно подобрать подходящую работу, а программы общественных работ – преимущественно на безработных, не получающих пособий

⁹⁶ Российская газета. 2005. № 219.

⁹⁷ К упорядочению законодательства о занятости по теме диссертации, к содержанию конкретных правовых норм мы будем обращаться далее по ходу изложения материала.

по безработице, а также состоящих на учете более 6 месяцев. Перечень подобного рода примеров категориального подхода к безработным может быть продолжен.

Положительным аспектом действия указанного механизма является формальное выравнивание прав безработных в рамках одной их категории. Вместе с тем, необходимо сказать, что сумма бюджетных средств выделяемых для финансирования мероприятий в области поддержания занятости, не всегда оказывается связанной с той ситуацией, которая складывается на рынке труда того или иного региона. Причина этого лежит в отсутствии учета при последовательном применении категориального подхода дифференциации безработных по их трудовому стажу, получаемой ранее заработной плате. Между тем, в условиях применения страховых принципов эти факторы прямо воздействуют на величину взносов, перечисляемых работодателями в фонды занятости населения.

Социальная и экономическая логика диктуют, что безработный, трудовой стаж которого насчитывает 8 лет, а среднемесячная заработная плата 25 тыс. рублей, праве рассчитывать на получение услуг со стороны государственной службы занятости в большем объеме, нежели чем безработный, чей трудовой стаж насчитывает 2 года, а среднемесячная заработная плата 7 тыс. рублей. Несложно подсчитать, что отчисления работодателя в Фонд занятости при применении страховых принципов в первом случае существенно превышают объем отчислений во втором. Между тем, использование категорийного подхода для каждого из этих безработных уравнивает возможности участия в различных программах на рынке труда, что, по нашему мнению, влечет за собой фактическую дискриминацию работников⁹⁸.

Рационализировать расходы фонда занятости, в том числе и на выплату пособий по безработице, можно было несколькими способами, и некоторые, из этих способов уже апробированы на практике. Так, максимальный размер пособия по безработице, который мог получить безработный, первоначально ограничивался соотносительно его заработной платы, что создавало мощные стимулы к социальному иждивенчеству.

В 1996 году Закон о занятости в РФ предусматривал, что максимальный размер пособия не мог превышать средней заработной платы в субъекте Федерации, где зарегистрирован безработный, а в 1999 году – величины прожиточного минимума в этом регионе, в настоящее время –

⁹⁸ Орлова Е. Е. Механизм финансирования реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение в сфере занятости населения // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2014. № 49. С 86.

максимальной величины пособия по безработице, которое значительно ниже величины прожиточного минимума в субъекте РФ.

Эволюция нормативного регулирования принципов и механизма определения размера пособий по безработице показывает, что ее содержание было подчинено, преимущественно, идее рационализации бюджетных расходов на соответствующие выплаты. Категорийный подход, безусловно, следует подобной логике, нельзя не признать его эффективности в этой части. Но он, по нашему мнению, консервирует в рамках действующей модели правового регулирования негативную дифференциацию, ведущую к ограничению прав в сфере занятости. Назрел переход к проведению государственной политики в сфере занятости на началах действенного, а не декларируемого социального страхования.

Гармонизация законодательства в сфере занятости государств, являющихся участниками СНГ, необходимо предполагает установление соответствия нормативных правовых актов, принимаемым на внутригосударственном уровне положениям Конвенций МОТ, Модельного закона о занятости государств-участников СНГ, а также актам, которые принимаются межгосударственными органами СНГ по данному предмету.

Юридической основой для сближения законодательства в сфере занятости государств, входящих в состав СНГ, должны стать, в первую очередь, такие международно-правовые акты как Конвенции МОТ. Столь высокая значимость данных актов объясняется тем, что единообразие нормотворческой деятельности и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере во многом являются результатом следования рекомендациям конвенционных положений. Индикатором степени сближения законодательства в сфере занятости государств-участниц СНГ является полнота учета требований Конвенций МОТ при выработке как внутригосударственных механизмов правового регулирования, так и фундаментальных основ единого правового пространства общего рынка труда в пределах СНГ. Впрочем, в рамках СНГ существуют факторы, в некоторой мере препятствующие раскрытию потенциала Конвенций МОТ как основы для сближения законодательства государств-участниц в сфере занятости. Связаны они с ратификацией данных международно-правовых актов государствами, возникшими в результате прекращения существования СССР и вошедшими в состав СНГ.

СССР входил в состав МОТ с 1954 года до момента распада им были ратифицированы все основные Конвенции, имевшиеся на тот момент. Россия как правопреемник СССР приняла на себя все обязательства СССР по ратифицированным Конвенциям. Членами МОТ в период существования СССР были также Украина и Белоруссия,

ратифицировавшие те же Конвенции, что и Советский Союз и, соответственно, они обязаны выполнять их положения, независимо от факта обретения государственного суверенитета в 1991 году. Это касается Конвенции МОТ от 27.01.1919 г. № 2 «О безработице»⁹⁹ (далее – Конвенция МОТ № 2), Конвенции МОТ от 23.06.1934 г. № 44 «О пособиях лицам, являющимся безработными по независящим от них обстоятельствам»¹⁰⁰ (далее – Конвенция МОТ № 44), Конвенции МОТ от 09.07.1948 г. № 88 «Об организации службы занятости»¹⁰¹, Конвенции МОТ от 21.06.1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы»¹⁰² (далее – Конвенция МОТ № 168), и Конвенции МОТ от 19.06.1997 г. № 181 «О частных агентствах занятости»¹⁰³.

Однако иные бывшие советские республики, вошедшие в состав СНГ, были приняты в МОТ уже после обретения ими статуса суверенных государств и правопреемниками СССР они не являлись. Соответственно, большинство из них не успели ратифицировать довольно значительное количество Конвенций МОТ. В них получили признание две: Конвенция МОТ от 09.07.1964 г. № 122 «О политике в области занятости»¹⁰⁴ (далее – Конвенция МОТ № 122) (ратифицирована всеми государствами-участниками СНГ, за исключением Республики Туркменистан) и Конвенция МОТ от 09.07.1948 г. № 88 «Об организации службы занятости»¹⁰⁵ (ратифицировали только Республики Азербайджан, Молдова и Беларусь). Конвенция МОТ от 23.06.1975 г. № 142 «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов»¹⁰⁶ и Конвенция МОТ от 20.06.1983 № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»¹⁰⁷ ратифицированы лишь Россией.

⁹⁹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919 – 1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 9 – 11.

¹⁰⁰ Там же. С. 337 – 343.

¹⁰¹ Там же. С. 865 – 872.

¹⁰² Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2171 – 2184.

¹⁰³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КОДЕКС». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902283722> (дата обращения: 24.07.2021).

¹⁰⁴ Ведомости ВС СССР. 1967. № 45. Ст. 608.

¹⁰⁵ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 – 1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 865 – 872.

¹⁰⁶ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1751 – 1754.

¹⁰⁷ Там же. С. 2031 – 2035.

Первоначальным намерением МОТ являлось решение проблем занятости исключительно усилиями государства и на безвозмездной основе. Как следствие, одна из первых конвенций – Конвенция МОТ № 2 – возлагала на государства-участницы обязанность создания государственных бюро занятости и обеспечения выплат пособий по социальному страхованию от безработицы в равном размере как работникам, являющимся гражданами государства, так и мигрантам. Однако уже на следующий год в Конвенции МОТ № 8 появляются первые признаки допуска частной инициативы в сферу защиты от безработицы. Так, на основании ст. 2 Конвенции МОТ № 2 обязанность выплачивать морякам пособие по безработице в случае кораблекрушения возлагается не на государственные органы, а непосредственно на судовладельцев и иных лиц, выступающих стороной трудового договора с моряками.

В дальнейшем эти тенденции получили последовательное развитие в Конвенции МОТ № 44 и Конвенции МОТ № 168, предписывавшим государствам-участникам МОТ создать эффективную систему страхования на случай безработицы. Такая система, по мнению МОТ, обязана способствовать полной, продуктивной и свободно избранной занятости, включая вопросы определения размера соответствующих пособий и характер гарантий по защите прав безработных. С 1988 года Конвенция МОТ № 44 закрыта для ратификации. Однако принятая ей на смену Конвенция МОТ № 168 продолжает и развивает ту же тенденцию, расширяя предусмотренные обязательства государств в отношении выплаты пособий по безработице и дополняя их требованиями разработки программ создания дополнительных рабочих мест, профподготовки и профориентации, а также формирования системы дифференцированных норм по обеспечению занятости социально незащищенных категорий лиц.

Все приведенные выше акты ратифицированы государствами-участниками СНГ и в настоящее время в правовом пространстве государств-участников СНГ выполняют функцию ориентира, позволяющего выявить общие тенденции в развитии международно-правового регулирования в сфере занятости населения.

Конвенция МОТ № 122 определяет принципы, фундаментальные основы политики в сфере обеспечения занятости населения для ратифицировавших ее государств. Она выступает в качестве глобального инструмента сближения траекторий развития национальной политики занятости в различных странах мира на базе общепризнанных гуманитарных ценностей и социальных стандартов. Однако этим ее задачи не ограничиваются. Согласно ч. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 122 государственная политика в области занятости должна быть направлена на обеспечение: наличия работы для всех, кто готов приступить

к работе и ищет ее; продуктивности такой работы; свободы выбора занятости; широких возможностей для работника получить подготовку для выполнения работы и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного или социального происхождения.

Закрепленные в Конвенции МОТ № 122 цели государственной политики являются в первую очередь своеобразными ориентирами, маркерами развития правового регулирования. Их задача заключается в содержательном наполнении принципов правового регулирования посредством трансформации установленных Конвенцией международно-признанных ценностей в национальное законодательство в сфере занятости. Процесс имплементации конвенционных положений представляет собой внедрение содержания (духа) международного права в национальные механизмы правового регулирования. Только в этом случае Конвенция будет действенным инструментом сближения механизмов правового регулирования, синхронизации национальных законодательств. Синхронизация правового регулирования выступает в качестве необходимого условия для последующей гармонизации и унификации правового регулирования интегрирующихся правовых систем.

Помимо концептуального содержания, синхронизация имеет и вполне инструментальное значение. Складывание единого подхода к определению содержания принципов правового регулирования позволяет, например, на национальном уровне осуществлять конструктивную критику тех законопроектов в сфере занятости, нормативное содержание которых не соответствует или не в полной мере соответствует заявленным в Конвенции целям. Возможность подобной критики со стороны представительных органов работников и работодателей прямо закреплена в Конвенции МОТ № 122. Как уже было отмечено в первой главе настоящей работы, ст. 3 данной Конвенции обязывает государства учитывать опыт и мнения представителей работодателей и работников при разработке и осуществлении государственной политики в области занятости в ходе специально организуемых консультаций. В процессе проведения таких консультаций осуществляется активное и продуктивное взаимодействие государства с институтами гражданского общества. В качестве иллюстрации можно привести положения ст. 12 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁰⁸, которыми закрепляется право профсоюзов принимать участие в разработке государственных программ занятости,

¹⁰⁸ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

осуществлять контроль за соблюдением законодательства о занятости. В результате, общественные институты не только вовлекаются в формирование механизмов правового регулирования в области занятости в качестве активного участника нормотворческого процесса, но и оказываются причастными к его реализации в качестве субъектов общественного контроля.

Анализ законодательства государств, входящих в состав СНГ, показывает, что конвенционные положения в нем не всегда соблюдаются в полной мере. В качестве одного из наиболее очевидных примеров хотелось бы указать на ст. 5 Закона о занятости в РФ, дополняющую установленные в Конвенции Мот № 122 принципы государственной политики в сфере занятости. Отступление от международно-правового стандарта заключается в том, что ее положениями право на добровольный труд и свободный выбор занятости предоставляется лишь гражданам РФ, а работники-мигранты, таким образом, из числа носителей подобного права исключаются. Подобный подход не связан с деловыми качествами работника, в определенной степени нарушает принцип запрета дискриминации, изложенный в ч. 2 ст. 3 ТК РФ. Однако еще более зримо расхождение с положениями п. «с» ч. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 122, предписывающего при осуществлении государственной политики в области занятости руководствоваться необходимостью предоставления свободы выбора занятости, возможностей прохождения профессиональной переподготовки и иных мер в отношении всех работников, независимо от их гражданства. Принимая во внимание закрепленный Конституцией РФ принцип приоритетного действия ратифицированных РФ международных актов в системе российского права, мы должны констатировать необходимость такой корректировки государственной политики в сфере занятости в этой части, которая обеспечивала бы права всех работников, находящихся на территории РФ.

Это актуализируется и тем, что Российская Федерация активно участвует в формировании общего рынка труда на евразийском пространстве в разных форматах взаимодействия (имеется в виду как широкий формат СНГ, так и более тесная модель сотрудничества – ЕАЭС). Подобная повестка еще раз подтверждает острую необходимость гармонизации правового регулирования в сфере занятости. Вне рамок этого складывание общего рынка труда представляется невозможным.

Анализируя Конвенцию МОТ № 122, важно обратить внимание на такие ее положения, которые требуют при разработке содержания государственной политики в сфере занятости руководствоваться прежде всего необходимостью ее соответствия стадии и уровню экономического развития соответствующего государства. Ч. 3 ст. 1 Конвенции МОТ № 122 прямо предписывает соотносить цели в области

занятости с иными экономическими и социальными целями, а также обязывает государства использовать при реализации такой политики методы, соответствующие национальным условиям и практике.

Исключительное значение подобных конвенционных положений заключается в том, что они не обязывают государств-участников СНГ выстраивать модели государственной политики в сфере занятости на уровне международных стандартов форсированными темпами, невзирая на издержки, в ущерб собственным интересам в социальной и экономической сферах жизнедеятельности общества. Государства с переходной экономикой и проходящими период становления правовыми системами получают, таким образом, возможность разрабатывать и реализовывать политику в области содействия занятости эволюционно, избегая разрушительного воздействия скачкообразных изменений.

Данными положениями целесообразно, на наш взгляд, руководствоваться и внутригосударственным структурам государств-участников СНГ, участвующим в разработке и согласовании законопроектов в данной сфере, поскольку норма ч. 3 ст. 1 данной Конвенции позволяет законодательным органам государства отклонить предложения по совершенствованию законодательства на основании их несоответствия иным экономическим и социальным целям государства на современном этапе.

Общий рынок труда предполагает осуществление согласованной политики в области трудовых отношений, создание условий и охраны труда, а также регулирование миграции рабочей силы, сочетание интересов государств с интересами конкретных работников через экономически и социально оправданное территориальное перераспределение рабочей силы. Однако для формирования правового пространства общего рынка труда требуется высокая степень единообразия законодательства о занятости государств-участников СНГ, которую обеспечивают Конвенции МОТ, регулирующие отношения в сфере занятости населения. При этом возникает множество проблем, требующих решения. Так, известны проблемы с понятием «трудоустроенный-мигрант». На уровне международных актов СНГ данное понятие используется, и оно в значительной степени приближено к аналогичному понятию, применяемому в некоторых международных документах универсального уровня (например, в Международной конвенции ООН 1990 года «О защите прав всех трудоустроенных-мигрантов и членов их семей», документах МОТ и др.). В то же время в законодательстве ряда государств-участников СНГ, в том числе в России, это понятие отсутствует, действует другое понятие – «иностранный работник», которое слабо сопряжено с понятием «трудоустроенный-мигрант». Немалые проблемы вызывают на сегодняшний день и другие понятия («работодатель», «заказчик»).

Серьезной проблемой для государств-участников СНГ стало то, что, приняв на себя соответствующие международные обязательства, не осуществляют их выполнение. Соглашения не всегда сопровождаются приведением законодательства государств-участников СНГ в соответствие с этими документами, по ним не проводится обобщение правоприменительной практики, как следствие, такие соглашения имеют слабую действенность. Все это требует разработки новых подходов к обеспечению реализации международных соглашений на уровне СНГ.

Новым шагом в складывании общего правового пространства СНГ стала разработка по инициативе парламентов государств-участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ так называемых модельных законов¹⁰⁹. Однако рассмотрению нормативного содержания Модельного закона о занятости государств-участников СНГ¹¹⁰ должен предшествовать анализ сущности модельного закона как нормативно-правового акта.

Модельные законы имеют своим предназначением исправление дефектов действующего законодательства. Важнейшая идея, которая лежит в основе создания модельного законодательства, заключается в следующем: единая консолидированная система должна прийти на смену разрозненному законодательству. Можно выделить следующие устойчивые определения понятия «модельный закон».

Модельный закон – это законодательный акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений (иногда и пояснения к возможным вариантам, примеры) тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений¹¹¹.

¹⁰⁹ Модельный закон о занятости населения: принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 03.04.1999 № 13-4 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1999. № 21; Модельный закон о социальном партнерстве: принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16.11.2006 № 27-14 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2007. № 39 (ч. 2); Концепция модельного трудового кодекса: принята Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 09.12.2000 № 16-7 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2001. № 26.

¹¹⁰ Анализ правовых норм, определение содержания предлагаемого проекта Модельного закона о занятости будет проводиться по мере изложения материала в диссертации.

¹¹¹ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 138.

Модельный закон (model law) – рекомендательный закон, принимаемый законодательным инструментом федеративного государства, государственного объединения или международными организациями в целях согласования нормативной ориентации субъектов законодательной деятельности членов соответствующих объединений¹¹².

Отличие модельного закона от конвенции заключается в том, что он не требует от принимающего государства уведомления какого-либо органа или государств, которые также могли принять его¹¹³. Модельный закон представляет собой законодательный акт, содержащий рекомендации, а также варианты правовых решений, пояснения, примеры.

Государства могут при введении Модельного закона в свою правовую систему видоизменить или исключить отдельные его положения. Поэтому степень унификации и степень определенности в отношении того, в какой мере унификация может быть достигнута при применении модельного закона, будут более низкими, чем в случае конвенции. Однако модельное право предоставляет больше гибкости, позволяющей государству привести текст закона в соответствие со своими требованиями. Для того чтобы увеличить вероятность достижения удовлетворительной степени унификации и обеспечить достаточную определенность в отношении того, в какой мере достигнута унификация, государствам может быть предложено при введении модельного закона внести по мере возможности ряд изменений в свое законодательство.

Модельный закон, в противоположность конвенции, является инструментом, подходящим для модернизации и унификации национальных законов в том случае, если предполагается, что при создании основанного на ней проекта законодательства государства пожелают внести коррективы в единый текст.

Признаками модельных актов является то, что они: 1) носят рекомендательный характер; 2) выполняют нормативно-консолидирующую роль в законодательстве; 3) существует возможность законодательными органами самостоятельно определять степень восприятия модельных законов в законотворческой деятельности; 4) разрабатываются для более строгого увязывания с соответствующим законом; 5) служат стандартом правового регулирования в определенной сфере.

Существующий Модельный закон о занятости населения, принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 03.04.1999 (далее – Модельный закон о занятости),

¹¹² Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 2005. 971 с.

¹¹³ Котелевская И. В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М.: Юринформцентр, 1999. С. 97.

несколько запоздал во времени по сравнению с национальными законодательствами, так как все государства-участники СНГ приняли свои законы о занятости намного раньше 1999 года, в начале 1990-х годов.

Модельное законодательство было актуально на начальном этапе интеграции, когда новые суверенные государства были еще крепко связаны общим советским прошлым, с другой стороны, собственное национальное законодательство фактически отсутствовало. В практическом смысле до конца 90-х годов во многих странах действовали советские нормативные акты.

С учетом указанного обстоятельства можно сделать вывод о том, что существующий механизм сближения правовых систем государств-участников СНГ в сфере занятости, основанный на архаичном модельном принципе, уже не соответствует характеру и динамике сложившихся отношений. Скорее всего, реальные перспективы сближения и гармонизации правового регулирования интегрирующихся государств будут связаны с созданием новых подходов, основанных на использовании общих для всех государств правовых технологий, объединенных единой концепцией, утвержденной на межгосударственном уровне. Сегодня уже поздно принимать модельные законы. Более эффективной стратегией является поиск сходных по своей сути правовых технологий, способных обеспечить процесс гармонизации правового регулирования в сфере занятости. Как мы уже отмечали в первой главе, такими технологиями могут стать процедуры мониторинга правового регулирования, оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия при значительной координирующей роли наднациональных органов СНГ и других межгосударственных объединений евразийской интеграции. Создание такой системы позволит наиболее полно удовлетворить потребности в правовом регулировании формирующегося общего рынка труда на евразийском пространстве.

2.2. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

В толковых словарях русского языка под занятостью понимается «делать что-то», а занятым считается тот, кто имеет ту или иную работу, взятый для какой-нибудь работы¹¹⁴. Юридические же издания справочного характера, как правило, либо не дефинируют понятие «занятость», либо воспроизводят легальное его определение, которое дается в ст. 1 Закона о занятости в РФ.

Доктринальные представления о занятости отличаются исключительным разнообразием. Райкович А. проводит различия между заня-

¹¹⁴ Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова М.: Альфа-Принт, 2005. 1216с.

тостью в широком (это работа, занятие, труд и т.д.) и в узком (это работа в условиях служебного подчинения лиц) смыслах¹¹⁵; В. Н. Ягодкин под занятостью предлагает рассматривать обеспеченность всего трудоспособного населения работой, трудом в различных отраслях и сферах общественного производства или общественно полезной деятельностью¹¹⁶; Е. И. Рузавина усматривает природу данного явления как движение активной части населения относительно вещественных условий производства в процессе накопления в специфических для данного общества социально-экономических формах¹¹⁷; Э. Р. Саруханов – совокупность экономических отношений, связанных с обеспечением рабочими местами и участием в хозяйственной деятельности¹¹⁸; С. Н. Злупко – общественные отношения планомерного вовлечения трудоспособного населения в общественно полезный труд¹¹⁹.

Медведев О. М. по сложившейся традиции так же предлагает рассматривать занятость в двух аспектах: узком и широком. Под занятостью в узком смысле выделяется совокупность экономических, социальных, организационно-правовых и других мероприятий, способствующих достижению удовлетворения потребности трудоспособного населения в сфере общественного и личного труда в не противоречащих законодательству формах, направленную на получение заработка (трудового дохода) или иного вознаграждения. Категория занятости, рассматриваемая в широком смысле, по его мнению, помимо всех указанных выше, включает в себя и мероприятия, ориентированные на сохранения и поддержание достигнутого в обществе уровня занятости¹²⁰.

Категории занятости в узком и широком смысле используются и Г. В. Сулеймановой. По ее мнению, под занятостью в узком смысле, понимается трудовая деятельность по найму или другим основаниям, приносящая регулярный доход. К ней отнесены: работа по трудовому договору на условиях полного или неполного рабочего времени; на дому; в течение сезона или другого срока; оплачиваемая работа, выполняемая на основании актов назначения, утверждения или избрания на должность; членство в производственной кооперации и других

¹¹⁵ Райкович А. Занятость населения Польши. М.: Прогресс, 1970. С. 28.

¹¹⁶ Ягодкин В. Н. Воспроизводство рабочей силы и повышение эффективности использования трудовых ресурсов. М.: МГУ, 1971. С. 152.

¹¹⁷ Рузавина Е. И. Занятость в условиях интенсификации производства. М.: Статистика, 1975. С. 9.

¹¹⁸ Управление трудовыми ресурсами / под общ. ред. Л. А. Костина. М.: Экономика, 1987. С. 19.

¹¹⁹ Злупко С. Н. Теоретико-управленческие аспекты занятости в развитом социалистическом обществе. Киев: Наукова думка, 1985. С. 9.

¹²⁰ Медведев О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 16–17.

хозяйственных объединениях, основанных на личном участии в труде и иная оплачиваемая работа. Всякая временная по своему характеру, в связи ли с нетрудоспособностью, повышением квалификации, отпуском, приостановкой производства как следствие забастовки, невозможность непосредственного выполнения работы, отнюдь не прерывает состояния занятости, понимаемой в указанном смысле.

Что касается понимания занятости в широком смысле, то данный исследователь включает в ее состав, помимо вышеуказанных видов, также и деятельность, направленную на удовлетворение личных и общественных интересов, однако при этом не приносящую дохода и выходящую за рамки законодательной дефиниции, закрепленной в ст. 1 Закона о занятости в РФ. К такого рода видам деятельности относится воспитание детей, занятие домашним хозяйством, уход за больными членами семьи и т.д.¹²¹. Следовательно, в последнем случае к занятости относится всякая фактическая трудовая деятельность, вне зависимости от ее конкретного юридического основания.

В соответствии со ст. 1 Закона о занятости в РФ, занятость – это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход. Итак, с точки зрения законодателя, занятость – это *деятельность*, совокупность систематически осуществляемых актов целенаправленного поведения субъектов – физических лиц (граждан).

Коль скоро понятие «занятость» дефинируется законом через понятие «деятельность», следует более обстоятельно обратиться к вопросу о соотношении этих двух понятий. Довольно распространенной в юридической литературе является позиция, подвергающая критике попытку законодателя представить занятость как своего рода деятельность. С точки зрения В. Чуракова занятость не может быть деятельностью¹²². Котляр А. Е. усматривает содержательную разницу между понятиями «занятость» и «труд», несмотря на то, что законодатель фактически их отождествляет. В его представлении, занятость необходимо характеризовать не как деятельность, а как комплекс общественных отношений между людьми, отличающихся вовлеченностью работника в конкретную кооперацию труда. Такие отношения устойчиво функционируют ровно до того момента, пока работник выполняет свою трудовую функцию в рамках той или иной подсистемы единого хозяйственного комплекса. Фактические действия самого человека, нахождение его в состоянии труда или отдыха, не оказывают никакого

¹²¹ Сулейманова Г. В. Трудоустройство и занятость. Правовое регулирование. М.: ПРИОР, 1999. С. 5.

¹²² Чураков В. Стартовые условия формирования рынка труда в России // Человек и труд. 1993. № 4. С. 38.

воздействия на состояние занятости и связанный с ней статус самого работника. Поэтому отождествлять понятия «занятость» и «деятельность» нет никаких оснований¹²³.

Другие исследователи критикуют понимание занятости сквозь призму «деятельного» подхода, опираясь на аргументацию иного свойства. Однобокость, фрагментарность его они усматривают в акцентировании внимания на определенных действиях одной стороны общественных отношений, в то время как в соответствии с постулатами общей теории права предмет правового воздействия могут быть лишь отношения, складывающиеся между субъектами права¹²⁴.

Мы считаем не вполне обоснованными суждения относительно невозможности рассмотрения деятельности в качестве одного из критериев или признаков занятости.

Действительно, стоит согласиться с тем, что, работая по трудовому договору, занимаясь предпринимательской деятельностью или обучаясь в образовательном учреждении, лицо даже в силу причин чисто физиологического свойства не может осуществлять постоянную во времени деятельность. Поэтому вполне закономерно сохранение за данным лицом статуса субъекта соответствующих правоотношений и тогда, когда в конкретный момент времени указанная деятельность не осуществляется. Так, не прекращает и не изменяет состояния занятости временное отсутствие работника в связи с отпуском, повышением квалификации, нетрудоспособностью, забастовкой и иными обстоятельствами.

С другой стороны, любая занятость предполагает реализацию конкретной деятельности, благодаря чему она приобретает определенное содержание и социальное значение. Например, работник, в рамках правил внутреннего трудового распорядка, выполняет трудовую деятельность; студент осуществляет образовательную деятельность в процессе изучения научных дисциплин, а гражданин, регистрируясь в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляет предпринимательскую деятельность.

Итак, содержание и развитие правоотношения, в рамках которого реализуется та или иная форма занятости, предопределяются прежде всего деятельностью, которая выступает причиной возникновения правоотношения. Существование в законодательстве норм, предусматривающих возможность считать занятыми граждан, не осуществляющих какой-либо деятельности (например, обладающих имущественными правами учредителей коммерческих организаций), является исключением, подтверждающим общее правило.

¹²³ Котляр А. Теоретические проблемы занятости остаются актуальными // Человек и труд. 1996. № 5. С. 9.

¹²⁴ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 2001. С. 106 – 109.

В связи с этим деятельность (не противоречащая закону и протекающая в определенных формах) не может быть исключена из числа элементов (признаков), характеризующих понятие занятости¹²⁵.

Занятость – это не просто деятельность, как правовая категория, она характеризуется, указанными в ст. 1 Закона о занятости в РФ, *признаками*: а) направленность на удовлетворение личных и общественных потребностей; б) легальность; в) доходность¹²⁶, г) возможность гражданина распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду.

Направленность на удовлетворение личных и общественных потребностей означает, что человек включается в сферу таких отношений, объектом которых является производство материальных и нематериальных благ и которые по этой причине имеют общественно полезный характер.

Добровольное осуществление всякой деятельности в первую очередь определяется потребностями человека. Изначально следуют физиологические потребности (сон, питание и т.д.), материальные (нормальное жилье, одежда и др.) и духовные (обучение, культурное развитие). Для удовлетворения своих потребностей гражданин заинтересован в получении материального дохода. При этом следует иметь в виду, что в подавляющем большинстве случаев материальный доход гражданин получает, осуществляя определенную деятельность. Так, выполняя работу по трудовому договору, работник получает заработную плату, тем самым, удовлетворяя и личные материальные потребности. Или, например, гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляет деятельность, направленную на получение прибыли. Вся эта деятельность осуществляется в первую очередь в целях удовлетворения материальных потребностей. Вместе с тем, не только получение материального дохода может быть рассмотрено в качестве побудительного мотива к осуществлению той или иной деятельности. Личной потребностью может выступать также желание гражданина повысить свой образовательный уровень, получить новую специальность или новую профессию.

Поскольку в Российской Федерации провозглашается свобода труда и свобода выбора вида занятости, определенным образом учитываются и иные личные потребности при выборе занятости. К ним могут быть отнесены: место занятости, специфика выполняемой деятельности, режим занятости и др. Все эти потребности в конечном

¹²⁵ Орлова Е. Е. Понятие занятости населения в российском законодательстве // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 1. С. 148.

¹²⁶ Джиоев С. Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости: монография. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. С. 20.

счете определяют свободный выбор индивидом наиболее подходящего ему определенного вида занятости.

Вместе с тем, законодательством устанавливаются определенные формы, в рамках которых гражданин может реализовать свои способности. Поэтому, осуществляя деятельность в той или иной сфере, гражданин объективно удовлетворяет и общественные потребности. Так, осуществляя трудовую деятельность в рамках заключенного трудового договора, работник удовлетворяет общественную потребность в производстве продукции, оказании услуг. Высокая эффективность работника при выполнении им своих трудовых обязанностей ведет к повышению количества и качества выпускаемой продукции. При этом, реализуя произведенную продукцию, предприятие получает прибыль, с которой уплачиваются налоги в государственный бюджет. Таким образом, общество также заинтересовано в эффективном выполнении работником своих трудовых обязанностей. Студент, обучаясь в образовательном учреждении, удовлетворяет личную потребность в получении знаний, но в то же время, получая специальное образование, он удовлетворяет и общественную потребность в квалифицированной рабочей силе. Корректировка тех или иных направлений социально полезной для государства и общества деятельности проводится системой экономических и правовых мер. Если та или иная деятельность (осуществляя которую, гражданин признается занятым) теряет для общества интерес, то государство может с помощью экономических механизмов (например, устанавливая более высокие налоги на прибыль с той или иной деятельности) или правовых запретов и ограничений, отказаться от данной формы занятости. Если же осуществление какой-либо деятельности государством поощряется, то она признается социально полезной и отвечающей общественным потребностям¹²⁷. Однако далеко не все занятия, требующие силы, энергии человека (например, любительский спорт, туризм и т.п.), могут быть отнесены к правовой категории занятости.

Под *легальностью* занятости можно понимать как ее содержание, так и оформление этого вида деятельности.

Занятостью считается деятельность, не противоречащая законодательству Российской Федерации. Это положение вытекает из ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации¹²⁸ (далее – Конституция РФ), в соответствии с которой граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и другие нормативно-правовые акты. В понятии занятости четко прослеживается общеправовой принцип

¹²⁷ Орлова Е. Е. Понятие занятости в законодательстве России и стран СНГ // Труд и социальные отношения. 2009. № 8. С. 74.

¹²⁸ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

законности. Занятыми могут быть признаны лишь лица, осуществляющие свою деятельность в тех сферах, которые определены законодателем, и в рамках, установленных законом. Следует отметить, что в некоторых случаях важным представляется как сама сфера занятости, так и статус субъекта, осуществляющего деятельность в данной сфере. Так, например, организовывать телевещание или радиовещание могут только юридические лица на основании лицензии, выдаваемой Министерством Российской Федерации по делам печати, телевидения и средств массовых коммуникаций. Таким образом, осуществлять деятельность в данной сфере индивидуальный предприниматель не вправе. Вместе с тем, гражданин вправе в качестве работника юридического лица, имеющего соответствующую лицензию, заниматься данной деятельностью в рамках, оговоренных трудовым договором. Или, например, нормы гражданского законодательства предусматривают необходимость государственной регистрации предпринимательской деятельности. Следовательно, граждане, осуществляющие такую деятельность без регистрации, нарушают положения гражданского законодательства, и нет оснований считать их занятыми, т.е. осуществление деятельности, запрещенной российским законодательством, не может рассматриваться в качестве занятости. С точки зрения содержания, нелегальна противоправная деятельность, влекущая за собой административную или уголовную ответственность. Однако законодатель обращает внимание только на внешнее оформление деятельности, которая признается занятостью. Так, независимо от характера обязанностей, составляющих трудовую функцию работника, он будет признан занятым лишь при условии заключения трудового договора и надлежащего оформления приема на работу в соответствии с положениями ст. 67–68 ТК РФ. Не повлияет на признание гражданина занятым и незаконный характер деятельности работодателя, по крайней мере, до тех пор, пока в силу этой причины не прекратятся трудовые отношения. Напротив, работник, выполняющий свои трудовые обязанности без надлежащего оформления, как это зачастую делается, особенно в сфере «теневого» экономики, не может быть признан по смыслу правовой нормы занятым¹²⁹.

Доходность как признак занятости обладает некоторыми особенностями. Особенности эти нашли свое отражение в формулировке определения занятости, а именно: занятость – это деятельность, приносящая, «как правило», доход. Можно сделать вывод, что если первые два признака являются обязательными, то доходность характерна не для всех видов деятельности, признаваемой занятостью.

¹²⁹ Орлова Е. Е. Понятие занятости населения в российском законодательстве // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 1. С. 148.

Не приносит дохода очный курс обучения в общеобразовательных учреждениях, учреждениях профессионального образования и других образовательных учреждениях, хотя учащиеся этих учреждений считаются занятыми. Предпринимательство, имеющее целью извлечение прибыли (дохода), может оказаться убыточным. Нельзя отнести к источникам дохода и материальное обеспечение гражданина, проходящего военную службу по призыву. Есть и другие примеры деятельности, отнесенной к занятости, но не приносящей доход. Так, дополнительно, ст. 1 Закона о занятости в РФ, провозглашает право граждан осуществлять любую, не запрещенную законодательством деятельность, в том числе не связанную с выполнением оплачиваемой работы, например, воспитание детей, ведение домашнего хозяйства, общественную деятельность и т.д. Тем не менее, ст. 2 Закона о занятости в РФ таких граждан не относит к категории занятых, а относит к категории «неготовых» приступить к работе, так как безработным могут быть признаны лишь граждане, ищущие работу и готовые приступить к ней. Хотя об их занятости свидетельствует ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹³⁰, предусматривающая включение в страховой стаж периодов ухода, осуществляемого трудоспособным лицом за инвалидами I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет, а также период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более трех лет в общей сложности.

На наш взгляд, *возможность гражданина распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду* является важнейшим признаком занятости. Основанием для выделения этого признака является термин «исключительное» в ч. 2 ст. 1 Закона о занятости в РФ: «гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду. Принуждение к труду в какой-либо форме не допускается...». Это положение указывает на базовое свойство занятости, то, что отличает занятость от рабского состояния – свободу воли человека в трудовых отношениях. Гражданина невозможно насильно заставить трудиться и, поэтому, все правоотношения в сфере занятости строятся с учетом этого условия.

Похожий по смыслу признак занятости выделяет М. В. Филиппова – *свобода занятости*¹³¹, нормативное содержание которого также определяется ч. 2 ст. 1 Закона о занятости в РФ. Смысл этого признака

¹³⁰ Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4920.

¹³¹ Курс российского трудового права / под. ред. С. П. Маврина, А. С. Пашкова, Е. Б. Хохлова. М.: Юрист, 2001. С. 329.

вполне естественно соотносится с основополагающим принципом трудового права России – принципе свободы труда, который закреплен в ст. 2 ТК РФ.

Запрещение принудительного труда является конституционным положением (ст. 37 Конституции РФ), где указывается, что принудительный труд запрещен. Конституционный запрет принудительного труда реализуется в различных законах и иных нормативных правовых актах – федеральных и субъектов РФ.

Запрещение принудительного труда соответствует международно-правовым актам – Международному пакту о гражданских и политических правах (1966)¹³², Конвенциям МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде» (1930)¹³³, № 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957)¹³⁴.

В ТК РФ определено, что к принудительному труду относятся такие нарушения обязанности работодателя по выплате заработной платы, как ее несвоевременная выплата, выплата не в полном размере. Работа без оплаты – принуждение к труду, запрещенное Конвенцией МОТ № 95 «Об охране заработной платы» 1949 года¹³⁵, а также ч. 2 ст. 37 Конституции РФ. К такому выводу пришел Верховный Суд Российской Федерации, отменив решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) о признании незаконной забастовки работников ППТС «Якутскгортеплосеть», объявленной в связи с длительной задержкой выплаты заработной платы. Нельзя обязывать работника выполнять трудовые обязанности без выплаты заработной платы¹³⁶, а также нельзя требовать от лица выполнения работы, сопряженной с угрозой его жизни или здоровью.

Запрещая принудительный труд, ст. 4 ТК РФ перечисляет виды работ, которые не считаются принудительным трудом. Это перечисление начинается с «работы, которая выполняется в порядке несения военной службы и альтернативной гражданской службы». Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹³⁷ граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими. При призыве на военную службу лицо может быть направлено на альтернативную гражданскую службу. Работа, выполняемая в процессе исполнения воин-

¹³² Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

¹³³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 13. Ст. 279.

¹³⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4649.

¹³⁵ Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 44.

¹³⁶ Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека <http://sudbiblioteka.ru>. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_1313.htm (дата обращения: 20.07.2021).

¹³⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

ской обязанности или прохождения альтернативной гражданской службы, не может квалифицироваться как принудительный труд. Не считается принудительным трудом работа, выполняемая в чрезвычайных обстоятельствах (аварии, пожары, наводнения; землетрясения и иные чрезвычайные обстоятельства, угрожающие жизни или жизнеобеспечению населения). Федеральный Конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹³⁸ предусматривает в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизацию трудоспособных граждан и привлечение их транспортных средств для проведения указанных работ при обязательном соблюдении правил охраны труда.

Все работы, выполняемые в порядке исполнения наказания по вступившему в законную силу приговору суда, не считаются принудительным трудом. К ним относятся исправительные, обязательные работы, а также работы, выполняемые при осуждении к лишению свободы. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ¹³⁹ предусматривает, что каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. В свою очередь, администрация обязана привлекать осужденных к общественно полезному труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности.

К признакам свободы занятости относятся: доступность и выбор продолжительности занятости.

Доступность занятости обеспечивается проведением государственной политики, ориентированной на обеспечение равных возможностей всем гражданам России в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости. На доступность занятости направлена система законодательно установленных информационных, профориентационных и образовательных услуг. Эти услуги оказываются органами государственной службы занятости населения на бесплатной основе соответствующими государственными органами по вопросам занятости.

Граждане всех государств-участников СНГ вправе самостоятельно решать, заниматься им деятельностью, приносящей заработок или нет. Так, в Законах о занятости Республики Узбекистан (ст. 5), Украины (ст. 3), Азербайджана (п. 7 ст. 7), Армении (ст. 8), Кыргызской республики (ст. 4), Молдова (ст. 4), Таджикистан (ст. 3) указывается, что добровольная незанятость не может служить основанием для привлечения к какой-либо ответственности.

¹³⁸ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

¹³⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

Обратимся к законодательству о занятости государств-участников СНГ. Положительным можно признать отнесение статьей 2 Закона о занятости Республики Беларусь к категории занятых граждан, осуществляющих уход за ребенком в возрасте до 3 лет, ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, инвалидом I группы либо лицом, достигшим 80-летнего возраста, а также за ребенком в возрасте до 18 лет, инфицированным вирусом иммунодефицита человека или больным СПИДом.

В связи с этим, целесообразно было бы в Законе о занятости в РФ отнести к категории занятых, трудоспособных лиц, осуществляющих уход, за инвалидами I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет, а также одного из родителей в период ухода за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более трех лет в общей сложности¹⁴⁰.

Хотелось бы так же отметить, что в Законе о занятости Республики Казахстан применительно к деятельности, приносящей доход, слова «как правило» отсутствуют. Из этого следует, что к категории занятых в Республике Казахстан относятся только граждане, деятельность которых приносит заработок (трудовой доход). Подтверждает сказанное и ст. 4 Закона о занятости Республики Казахстан, в которой в перечне занятых отсутствуют: обучающиеся по очной форме обучения; осуществляющие уход за нетрудоспособными членами семьи, требующими постоянного ухода и др. Это связано с тем, что отнесение гражданина к категории занятых в Республике Казахстан не влияет на выплату пособия по безработице. Поэтому можно согласиться с теми учеными, которые утверждают, что законодательное закрепление исчерпывающего перечня форм занятости необходимо для ограничения граждан, не нуждающихся в трудовой помощи со стороны государства¹⁴¹, и в связи с этим государство не дает им права на признание их безработными и на получение пособия по безработице¹⁴².

Термин «заработок» означает вознаграждение за труд, которое получают работающие по трудовому договору и все доплаты надбавки к ним, премии, иные поощрительные выплаты. Более правильно, на наш взгляд, сформулирована эта норма в ст. 1 Закона о занятости Украины, в которой под занятостью понимается «деятельность, в целях получения дохода (заработной платы) в денежной или иной форме».

¹⁴⁰ Орлова Е. Е. Понятие занятости населения в российском законодательстве // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 1. С. 147.

¹⁴¹ Харин К. С. Правовое регулирование занятости и трудоустройства: учебное пособие. СПб.: СПбГУАП, 2002. С. 32.

¹⁴² Андреева Л. А., Медведев О. М. Правовое регулирование обеспечения занятости в России: учебник. М.: МГИУ, 1997. С. 21 – 23.

В соответствии со ст. 131 ТК РФ, оплата труда может проводиться в *иных* формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации. Появление этой нормы обусловлено получившей широкое распространение практикой оплачивать труд в неденежной форме (например, продукцией, которую выпускает организация, где трудится работник). При этом никакого соотношения денежной и не денежной частей оплаты труда, как правило, не устанавливалось. В соответствии со ст. 131 ТК РФ, оплата труда в неденежной форме может проводиться лишь в том случае, если это предусмотрено коллективным или трудовым договором и при наличии письменного заявления работника. При этом даже при согласии работника на долю неденежной формы оплаты труда, должно быть не более 20% заработной платы. В связи с вышеизложенным, целесообразно было бы в п. 1. ст. 1 Закона о занятости в РФ, после слов «трудовой доход», дополнить словами «в денежной или иной форме».

Термин «трудовой доход» используется как синоним вознаграждения за личный труд в предпринимательстве, индивидуальной трудовой деятельности, как члена кооператива и т.п.

Следует отметить, что согласно российскому законодательству о занятости учет доходов гражданина, за исключением трудовых, не проводится. Практика показывает, что гражданин, оставаясь формально незанятым человеком, не имеющим работы и заработка (трудового дохода), может получать довольно высокий нетрудовой доход. Это могут быть проценты по облигациям и вкладам в банках, дивиденды по акциям, алименты, пенсии, доходы от сдачи в аренду недвижимой собственности (квартиры, гаражи, земельные и дачные участки).

В Азербайджанской Республике учитываются и нетрудовые доходы. Так, в ст. 3 Закона Азербайджанской Республики от 2.07.2001 № 170-III «О занятости»¹⁴³ (далее – Закон о занятости Азербайджанской Республики) к категории занятых относятся и лица, имеющие свой земельный пай.

В соответствии со ст. 1 Закона о занятости Украины деятельность должна приносить доход (слово «трудовой» отсутствует), в связи с чем должны учитываться все виды дохода, что на практике бывает весьма затруднительно. Например, как узнать, при регистрации гражданина в органах службы занятости, относится ли он к категории занятых или нет, ведь документов, удостоверяющих получение процентов по облигациям и вкладам в банках, дивидендов по акциям при регистрации гражданина по законодательству о занятости не требуется.

¹⁴³ О занятости: Закон Азербайджанской Республики от 29.06.2018 № 1196-VQ (ред. от 01.02.2021) // Газета «Азербайджан». 2018. № 191.

В Законе о занятости Республики Беларусь к занятости относится и деятельность, приносящая заработную плату, доход, вознаграждение за выполненную работу (оказанную услугу, создание объектов интеллектуальной собственности). Расширение этой нормы за счет включения граждан, получающих доход по гражданско-правовым договорам, неоправданно, так как вознаграждение за выполненную работу, оказанную услугу, создание объектов интеллектуальной собственности относится к разновидностям дохода. Более того, ст. 2 Закона о занятости Республики Беларусь все равно относит к занятым граждан, выполняющих работу у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, создание объектов интеллектуальной собственности.

Статья 1 Закона Республики Таджикистан от 01.08.2003 № 44 «О содействии занятости населения»¹⁴⁴ (далее – Закон о занятости Республики Таджикистан) подчеркивает, что занятость – это деятельность *трудоспособных* граждан, Закон о занятости Армении указывает на то, что занятый должен обладать *трудоустройственной способностью*. Это еще раз подтверждает, что это положение чрезвычайно важно только для признания граждан безработными, ведь работать могут и пенсионеры, и несовершеннолетние до 14 лет в свободное от учебы время и другие лица, которые, согласно законодательству о занятости государств-участников СНГ, не могут быть признаны безработными.

Как видно из приведенных примеров, все вышеприведенные нормативные трактовки имеют как сходные, так и различные признаки, что, конечно же, отражается на всем национальном законодательстве о занятости, нормы которого конкретизируют содержание установленных в определении свойств занятости. Нормативные формулировки базовых понятий являются своеобразной матрицей для всего механизма правового регулирования. Именно поэтому может быть так важно начать процесс гармонизации правового регулирования с установления общих подходов к определению занятости. Это позволит заложить фундамент будущей работы по формированию правового регулирования общего рынка труда государств-участников СНГ.

Как мы уже отмечали, для достижения этой цели принятие модельного закона вряд ли будет достаточным. Сегодня национальные государства уже в меньшей степени нуждаются во «внешних рекомендациях». По настоящему эффективной гармонизация правового регулирования возможна только при естественном стремлении правовых систем к сближению на основе использования правовых технологий,

¹⁴⁴ Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5844 (дата обращения: 13.07.2021).

способных выявлять объективные потребности общества в правовом регулировании и в соответствии с ними совершенствовать законодательство.

Например, с помощью мониторинга правоприменения и оценки фактического воздействия принятых нормативных актов важно оценить необходимость закрепления в нормативном определении занятости такого признака как «возможность гражданина распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду». Установление этого исключительного права позволит государству более эффективно бороться с таким явлением как принудительный труд, что является одной из важнейших задач государственной политики.

Александров Н. Г. считал невозможным довольствоваться только анализом конкретного содержания различных норм права и считал необходимым характеризовать содержание права также в обобщенных категориях. Такой категорией, которая служит для обобщенной характеристики содержания всей данной системы права или отдельных его отраслей (либо отдельных институтов в этих отраслях), являются, по его мнению, соответствующие принципы права¹⁴⁵.

Принципы правового регулирования представляют собой выраженные в праве исходные начала, основные положения, определяющие единство права, существенные черты его содержания и общую направленность развития правовых норм в пределах всей системы права, либо отдельных отраслей или институтов. Принципы правового регулирования, отраженные в законодательстве, сами приобретают регулирующее воздействие, и при, применении законов, и при исполнении пробелов в правовом регулировании, и в судебной практике правовые принципы служат своего рода указателями в правоприменительной деятельности. Но если принципы выражены в законодательстве, то, возможно, они не отличаются от правовых норм? На этот вопрос следует ответить отрицательно. Отличие заключается в том, что принципы права, устанавливая общее правило поведения на основе руководящих идей, не содержат всех элементов правовой нормы. С помощью принципа нельзя всесторонне урегулировать конкретное правоотношение между субъектами права¹⁴⁶.

Кроме того, правовые принципы более долговечны, они определяют сущность и содержание не только действующих, но и будущих

¹⁴⁵ Александров Н. Г. Принципы советского трудового права – принципы подлинной свободы труда. М.: Правда, 1949. С. 10–11.

¹⁴⁶ Орлова Е. Е., Рудакова Н. В., Воликова И. А. Принципы правового регулирования содействия занятости населения // Вопросы современной науки и практики: материалы II научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» 24 – 26 октября 2012 г. Тамбов, 2013, Вып. 44. С. 110.

правовых норм, тенденции развития законодательства. В соответствии с принципами осуществляется толкование норм, особенно в тех случаях, когда в них имеются противоречия и пробелы¹⁴⁷.

Принципы проявляют себя в нормах права, а нормы права не могут не соответствовать правовым принципам. Представляется, что закрепление правовых принципов в нормах права – это то, к чему должна стремиться правовая система любого социального, цивилизованного государства.

Под принципами правового регулирования занятости населения следует понимать закрепленные в действующем законодательстве основополагающие руководящие начала (идеи), выражающие сущность норм в сфере правового регулирования общественных отношений, связанных с функционированием рынка труда.

Развитие правовых норм в сфере занятости населения основывается на общих закономерностях, принципах правового регулирования. Применительно к занятости населения, наибольшее значение, по мнению некоторых ученых, имеют следующие принципы: 1) обеспечение равных возможностей всем гражданам, проживающим на территории РФ, независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии, в реализации права на содействие занятости; 2) осуществление содействия занятости преимущественно специальными государственными и иными органами и организациями в определенных организационно-правовых нормах; 3) добровольность вступления граждан в правоотношения по содействию занятости; 4) проведение специальных мероприятий, способствующих содействию занятости граждан, испытывающих трудности в поиске форм занятости; 5) сочетание интересов граждан, организаций (работодателей), регионов, государства в правовых нормах в сфере занятости¹⁴⁸.

В юридической литературе существует и другая точка зрения на принципы правового регулирования занятости населения. В частности, выделяют четыре таких принципа: 1) свобода занятости; 2) защита всех граждан от безработицы при особой поддержке лиц, нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; 3) государственная поддержка полной и продуктивной занятости; 4) участие представителей работников и работодателей в содействии занятости¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Российское трудовое право: учебник / под ред. А. Д. Зайкина. М.: Норма, 1997. С. 44–45.

¹⁴⁸ Джюев С. Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости: монография. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2006. С. 29.

¹⁴⁹ Медведев О. М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения // Государство и право. 1992. № 8. С. 65.

С учетом представленных подходов, на наш взгляд наиболее обоснованным является выделение трех главных принципов правового регулирования занятости населения: 1) свобода выбора рода занятий и работы; 2) защита от любых форм дискриминации и равенство возможностей в получении профессии и работы, выборе условий занятости и труда; 3) социальная защита от безработицы.

В правовом государстве принципы правового регулирования занятости напрямую определяют направления государственной политики содействия занятости. Так же, государственная политика содействия занятости является организационным выражением содержания конституционных прав граждан социального государства на свободное использование своих способностей для предпринимательской и иной экономической деятельности, включая свободное распоряжение своими способностями к труду и выбор видов деятельности.

Она отвечает общественным потребностям и требованиям рынка, способствует достижению сбалансированности предложений рабочей силы и рабочих мест и повышению эффективности существующих, развитию трудового и интеллектуального потенциала, совершенствованию систем обучения и переобучения, распределительных отношений в трудовой сфере.

Если обратиться к Законам о занятости государств-участников СНГ, то можно увидеть, что принципы правового регулирования занятости четко не выделены, хотя в названии некоторых статей Законов о занятости государств-участников СНГ они присутствуют. Например, ст. 5 Закона о занятости Республики Узбекистан так и называется «Основные принципы в области содействия занятости населения», хотя, по сути, сами принципы и являются направлениями государственной политики содействия занятости, тем, что определяет ее содержание.

Прежде чем выделить основные направления государственной политики в сфере содействия занятости, нужно определить ее цели и задачи, так как именно они, с учетом принципов правового регулирования, определяют содержание основных направлений деятельности государства в сфере занятости.

Целями государственной политики в сфере содействия занятости являются:

1. Основная цель политики на рынке труда состоит в минимизации периода поиска работы и упреждения роста масштабов и уровня безработицы, прежде всего длительной.
2. Государство проводит политику на рынке труда, направленную на содействие трудоустройству ищущих работу и социальную защиту безработных.

К числу приоритетных *задач*, решаемых в рамках реализации политики содействия занятости, относятся те мероприятия, которые перечислены в ст. 5 Закона о занятости в РФ:

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

- обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;

- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;

- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;

- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места, прежде всего, для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;

- координацию деятельности в сфере занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;

- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан РФ за пределами территории РФ и иностранных граждан на территории РФ, соблюдение международных трудовых норм.

Помимо прямого влияния на цели и задачи государственной политики в сфере занятости населения, принципы правового регулирования в немалой степени определяют и условия (факторы) эффективной реализации не только самих задач государственной политики, но и конкретных мероприятий, посредством которых они реализуются.

В Российской Федерации право, содержательно выраженное в принципах правового регулирования, определяет смысл и направления деятельности государственных органов. Такой концепт связан с закрепленной в Конституции РФ идеей о том, что Россия является правовым государством. Это означает ведущую роль права в формировании системы социального регулирования не только в ее нормативной, но и институциональной части, представленной государством в целом, его органами и государственной политикой. Основу такой системы образуют принципы правового регулирования, определяющие содержание законодательства, цели и задачи отраслевой государственной политики (в нашем случае в сфере занятости), и условия, обеспечивающие эффективность деятельности органов государственной власти по реализации задач государственной политики. Такие условия обеспечивают единство всех элементов системы, как и принципы правового регулирования, они влияют на решение всех или нескольких задач государственной политики, указанных в статье 5 Закона о занятости.

Проанализировав принципы правового регулирования занятости населения на примере Российской Федерации, хочется отметить, что они вполне приемлемы и для других государств-участников СНГ. В связи с этим их можно рассматривать в качестве концептуальной правовой основы для создания системы правового регулирования общего рынка труда.

Принципы права являются одним из основных инструментов гармонизации правового регулирования. Обеспечивая связь национального законодательства с международно-признанными ценностями, закрепленными в Конвенции МОТ № 122, они выступают в качестве системы координат для оценки эффективности механизмов правового регулирования в сфере занятости. Соответственно, согласование принципов правового регулирования на этапе синхронизации, является необходимым условием для гармонизации правового регулирования в последующем.

2.3. ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Проблема единства и дифференциации правового регулирования начала активно исследоваться в советской науке трудового права с 1950-х годов (в работах М. И. Бару, Б. К. Бегичева, С. С. Каринского, С. Л. Рабиновича-Захарина, И. О. Снигиревой и др.). Особенно следует выделить диссертационное исследование С. Л. Рабиновича-Захарина¹⁵⁰, вместе с тем, в науке трудового права уделено не достаточно внимания вопросам единства и дифференциации в правовом регулировании занятости населения.

¹⁵⁰ Рабинович-Захарин С. Л. Единство и дифференциация советского трудового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1947. 191 с.

Как верно отмечал А. Е. Пашерстник, дифференциация законодательства служит средством реализации единых принципов правового регулирования, их конкретизации в разнообразных условиях¹⁵¹. На наш взгляд, терминологический оборот «единство и дифференциация» можно без особых проблем заменить словосочетанием «общее и особенное» в правовом регулировании отношений в сфере занятости населения.

Общее характеризуется отсутствием каких-либо существенных различий в субъектах (сторонах), содержании их прав и обязанностей (правовом положении). При таких обстоятельствах устанавливаются единые правовые нормы, регулирующие отношения в сфере занятости населения. Они рассчитаны на всех лиц, ищущих работу, работодателей, органы, которые содействуют занятости населения. Вместе с тем, нормы в сфере занятости регулируют отношения разнообразных категорий граждан, различающихся по профессиональным, физиологическим, социальным и другим признакам, что в некоторых случаях влечет объективную невозможность применения общих правил. Дифференциация в правовом регулировании занятости в государствах-участниках СНГ представляет собой установление законодательством о занятости населения в государствах-участниках СНГ различий, исключений, предпочтений, ограничений прав и, как правило, это обусловлено особой заботой государства о лицах, испытывающих трудности в поиске работы. В случаях, когда различия не обусловлены этими причинами, их стоит рассматривать как дискриминацию. Эти же различия являются и пределами дифференциации¹⁵².

В «Словаре русского языка» С. И. Ожегова различие трактуется как разница, несходство между кем-то или чем-то, а особенность – как характерное, отличительное свойство кого-нибудь, чего-нибудь¹⁵³. Следовательно, особенность – не любое (в том числе индивидуально-частное) различие, а такое различие, которое обладает устойчивыми признаками, характерными для данного явления, объекта, условий и т.д.¹⁵⁴ Таким образом, дифференциация в правовом регулировании занятости населения представляет собой установление особенностей

¹⁵¹ Пашерстник А. Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. М.: Изд-во АН СССР, 1955. С. 55.

¹⁵² Орлова Е. Е. Особенности дифференциации в правовом регулировании занятости населения // Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова. 2013. № 2. С. 232.

¹⁵³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. С. 162.

¹⁵⁴ Снигирева И. О. Понятие особенностей и дифференциации. Единство в особенном при регулировании трудовых отношений: материалы пятой Международной научно-практической конференции «Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения» / под. ред. К. Н. Гусова. М.: Проспект, 2009. С. 19.

в регулировании отношений в этой сфере законодательством государств-участников СНГ, которые обусловлены различными факторами объективного и субъектного характера.

Единство и дифференциация законодательства в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ способствует более качественному и эффективному регулированию отношений в сфере занятости в государствах-участниках СНГ.

Основания дифференциации законодательства в сфере занятости населения государствах-участниках СНГ можно классифицировать на две большие группы.

К первой группе можно отнести *объективную дифференциацию*, т.е. определенные особенности, не зависящие от личности лица, ищущего работу. Рассмотрим подробнее объективную дифференциацию в сфере занятости населения на примере российского законодательства о занятости населения, так как другие государства-участники СНГ не имеют федеративного устройства.

Основным критерием объективной дифференциации в сфере занятости является федеративное устройство страны, которое объективно определяет структуру законодательства. Отмечаемая в теории права вертикальная структура законодательства стран с федеративной формой государственного устройства позволяет выделить в ней общую нормативную основу, имеющую общенациональное значение, обеспечивающую формирование единого правового пространства. Эта основа составляет базовый уровень законодательства. Дифференцированный уровень состоит из актов субъектов РФ, актов местного самоуправления и правовых актов органов службы занятости.

Рассмотрим в качестве примера Российскую Федерацию. В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся социальная защита, включая социальное обеспечение, а также трудовое законодательство. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Законодательство Российской Федерации о занятости населения имеет многоуровневую структуру, состоит из Конституции РФ, Закона о занятости в РФ, других федеральных законов и нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере занятости населения, и принятых в соответствии с федеральными законами нормативных правовых актов субъектов РФ (п. 1 ст. 6 Закона о занятости в РФ). Таким образом, субъекты РФ имеют возможность осуществлять нормативно-правовое регулирование общественных отношений в сфере занятости населения, что позволяет им существенно развивать и дополнять Закон о занятости в РФ с учетом

национальных, социально-экономических, административно-территориальных, демографических и других особенностей региона. Тем самым создаются благоприятные условия для наиболее полного обеспечения интересов отдельных групп и категорий граждан, формирования дифференцированной системы дополнительных гарантий прав в сфере занятости населения, с учетом региональной и местной специфики.

Практика законотворческого процесса субъектов РФ в сфере занятости развивается в основном по двум направлениям:

1. *Законы субъекта РФ, дублирующие основные положения Закона о занятости в РФ.* В законах некоторых субъектов РФ текст Закона о занятости населения дублируется вплоть до нумерации статей и пунктов в статьях. В общем, законотворчество на уровне субъектов РФ проявляется в незначительных дополнениях и изменениях исходного текста федерального закона.

Такой подход противоречит как правилам юридической техники, так и принципам правотворчества, характерным для правовой системы федеративного государства. Указанная проблема уже имеет «хронический» характер и довольно типична для регионального законодательства в целом. Необходимо отметить, что о недопустимости такого подхода не раз высказывались высшие органы судебной власти. Одним из примеров отрицательного отношения к дублированию норм федерального законодательства в нормативных правовых актах субъектов РФ является постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2003 № 13-П¹⁵⁵ и определение ВС РФ от 27.03.2001 № 11-Г01-26¹⁵⁶.

Дополнительно формализуя положения федерального законодательства в своих актах, субъекты РФ нарушают законодательно установленные рамки предметов ведения, что является одним из факторов дестабилизации правового регулирования. Это вносит путаницу в процесс регулирования общественных отношений. На наш взгляд, такая правотворческая практика является безусловным поводом для внутренней гармонизации правового регулирования, в ходе которой необходимо выявить и исключить все нормы, принятые вне предметов ведения субъектов Российской Федерации либо дублирующие нормы федерального законодательства уже регулирующие соответствующие общественные отношения.

¹⁵⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

¹⁵⁶ Определение Верховного Суда РФ от 27.03.2001 № 11-Г01-26 Дело в части отказа в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству Закона Республики Татарстан «О связи» от 23.09.1998 № 1780 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=164914000002949025184972065&cacheid=58366AC353A80C05E0B7CAF6C8A872E8C001AAF#d6pr38y0hc> (дата обращения: 18.07.2021).

Наиболее эффективным инструментом такой гармонизации, по нашему мнению, является мониторинг правоприменения, позволяющий на основе анализа и оценки законодательства сделать выводы о соответствии или несоответствии положений регионального законодательства нормативно определенным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. *Принятие нормативных актов в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ.* Это направление законотворческой деятельности субъектов РФ представлено целым рядом законов в сфере занятости населения, разработанных и принятых в соответствии с компетенцией этих законодателей в сфере занятости населения. Этот путь характерен для многих субъектов РФ.

В этих законах устанавливаются правовые нормы по вопросам, отнесенным федеральными законами к компетенции субъектов РФ, либо вообще упущенным при определении компетенции законодателей, и, таким образом, оставленным за пределами чьей-либо определенной компетенции. В последнем случае, законотворческая деятельность субъектов РФ вполне законна, так как они действуют в рамках ст. 73 Конституции РФ, устанавливающей, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

В основном, Законы о занятости и другие нормативно-правовые акты в сфере занятости населения дают четкие закрытые перечни вопросов в сфере занятости, отнесенные к компетенции законодательного органа и к компетенции органа исполнительной власти. По такому принципу пошли, например, Москва и ряд других субъектов РФ.

Вместе с тем, используются и другие правовые приемы реализации своей компетенции в этой сфере. Широкое распространение сегодня получила договорная форма регулирования отношений в сфере занятости и трудоустройства в государствах-участниках СНГ. Однако договор, как источник субъективных прав, возможен только при трудоустройстве граждан частными агентствами по трудоустройству (установлена обязательная письменная форма договора на оказание платных услуг по трудоустройству), или при организации и проведении общественных работ в государствах-участниках СНГ.

Договор в сфере занятости позволяет: а) демократизировать отношения в сфере занятости; б) повысить качество предоставления услуг в сфере занятости; в) более полно обеспечить право в сфере занятости; г) создать условия для защиты права в сфере занятости. Более того, в настоящее время усиливается роль локализации договорного регулирования отношений в сфере занятости. Прежде всего, мы имеем

в виду включение многих вопросов, касающихся занятости, в содержание коллективных договоров и социально-партнерских соглашений, заключаемых на различных уровнях, а также трудовых договоров. Полагаем, что договорное регулирование будет и дальше применяться и в отношениях как между отдельными государствами-участниками СНГ и др., так и регионами, организациями (работодателями) и собственниками. Кроме того, для целей гармонизации правового регулирования договорная форма наиболее удобна по причине своей динамичности. В отличие от закона, договор является более гибким способом формализации отношений. С помощью договора возможно более оперативно реагировать на меняющиеся запросы и потребности общества в регулировании общественных отношений в сфере занятости. Так же договор является прекрасным средством согласования различных интересов на всех уровнях правового регулирования: наднационального, национального, регионального, местного, локального.

Представляется отрадным тот факт, что происходит расширение полномочий субъектов РФ в данной сфере. В соответствии со ст. 7, 7.1, 7.2 Закона о занятости в РФ некоторые полномочия федеральных органов государственной власти в области содействия занятости переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

К *второй группе* оснований дифференциации, которую можно назвать *субъектной дифференциацией*, относится дифференциация по признаку возраста, состояния здоровья, семейных обязанностей и т.п. Однако наиболее подробно она представлена в законодательстве о занятости в РФ:

1. Дифференциация по субъекту, обратившемуся за содействием в поиске подходящей работы в органы службы занятости (ищущие работу, безработные, лица, испытывающие трудности в поиске работы).

По этому основанию можно выделить четыре группы субъектов:

– по медико-биологическим и физиологическим особенностям граждан (например, к этой группе относятся: инвалиды, несовершеннолетние, лица предпенсионного возраста);

– по наличию в семье лиц, которых безработный гражданин обязан содержать или за которыми он осуществляет уход (например, к этой группе относятся: одинокие и многодетные родители, граждане, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов);

– по условиям прежней деятельности (граждане, уволенные с военной службы и члены их семей; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф);

– в связи с особым статусом лица и вследствие этого необходимостью обеспечения занятости граждан в целях профилактики преступности (лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказания).

2. Дифференциация по основаниям увольнения: уволенные в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников; уволенные за нарушение трудовой дисциплины и другие виновные действия; уволенные от работодателей-физических лиц и т.д.).

3. Дифференциация по наличию определенного стажа в течение года перед обращением в органы службы занятости (имеющие 26 недель оплачиваемой работы на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) и на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей); не имеющие 26 недель оплачиваемой работы).

В качестве способов дифференциации в правовом регулировании занятости населения в государствах-участниках СНГ выступают специальные нормы в сфере занятости населения, действующие наряду с общими правилами. Деление норм на общие и специальные связано с необходимостью наиболее полной регламентации общественных отношений. Действительно, невозможно одним правилом урегулировать все многообразные социальные связи, не приняв во внимание при этом его субъектный состав, различные дифференцирующие факторы или жизненные ситуации.

Говоря о наличии общих и специальных норм в сфере занятости в государствах-участниках СНГ, необходимо отметить так же, что существует и дифференциация международных норм в сфере занятости. Все нормы, принимаемые в рамках МОТ, можно разделить *на общие*, которые посвящены общим вопросам регулирования отношений в сфере занятости. Например, Конвенция МОТ от 27.01.1919 г. № 2 «О безработице», Конвенция от 25.06.1958 г. № 111 «О дискриминации в области труда и занятий», Конвенция МОТ от 09.07.1964 г. № 122 «О политике в области занятости», Конвенция МОТ от 1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы». Некоторые документы этой организации содержат и *специальные нормы*, например, Конвенция МОТ от 20.06.1983 г. № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов», Конвенция МОТ от 09.07.1948 г. № 88 «Об организации службы занятости», Конвенция от 23.06.1934 № 44 «О пособиях лицам, являющимся безработными по независящим от них обстоятельствам», Конвенция 1997 г. № 181 «О частных агентствах занятости».

Такая дифференциация позволяет Международной организации труда обратить внимание на вопросы, требующие разрешения, а также уделить внимание гражданам, особо нуждающимся в социальной поддержке.

Поскольку специальные нормы, наряду с общими, являются видами норм права, они удовлетворяют всем общим родовым признакам норм права (общая обязательность, неопределенный круг адресатов, признание со стороны государства и т.д.).

Специфика же специальных норм права состоит в том, что они детализируют, уточняют, дополняют или исключают действия общих правил. Такие нормы адаптируют принципы правового регулирования под конкретные ситуации. Общие нормы непосредственно связаны с определением содержания и реализацией принципов, специальные – с учетом частных, через что возможна гармонизация правового регулирования.

Таким образом, специальные нормы, регулирующие отношения в сфере занятости, это общеобязательные правила поведения или иные предписания, принятые или санкционированные государством, рассчитанные на неоднократное поведение и адресованные неопределенному кругу лиц, которые детализируют, уточняют, дополняют или исключают действие общих правовых предписаний по отношению к отдельным категориям лиц ищущих работу, безработным, испытывающим трудности в поиске работы, работодателям с учетом факторов объективного или субъектного характера.

Рассмотрев понятие «специальных норм», регулирующих отношения в сфере занятости населения, выделим их признаки:

- 1) возникают в результате социально-экономически обусловленной специализации правового регулирования общественных отношений;
- 2) являются производными от общих предписаний, их функционирование на основе и в тесной связи с общими нормами;
- 3) они всегда регулируют определенные виды отношений;
- 4) особенность специальных норм проявляется в своеобразии критерия их выделения.
- 5) позволяя адаптировать принципы правового регулирования к специфике конкретных правовых отношений, осложненных специальными условиями и факторами, определяющими их содержание.

Проведем классификацию специальных норм с учетом их особенностей:

– нормы дополнения (включая нормы гарантии). Это самый распространенный способ дифференциации правового регулирования занятости. Такие нормы устанавливают дополнительные гарантии в сфере занятости гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, которые необходимы для того, чтобы уравнивать стартовые возможности неконкурентоспособных граждан на рынке труда (например, в соответствии с п. 1 ст. 13 Закона о занятости в РФ, государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест, установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами).

Нормы-дополнения содержатся в ст. 13 Закона о занятости в РФ; ст. 9 Закона о занятости Республики Таджикистан; ст. 11 Республики Беларусь; ст.14 Закона о занятости Украины; ст. 23 Закона о занятости Республики Армения; ст. 9 Закона о занятости Республики Азербайджан; ст. 38 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст.7 Закона о занятости республики Туркменистан; эти нормы имеют компенсаторное назначение, позволяя субъектам, так или иначе в чем-то ограниченным, иметь одинаковую с другими возможность реализовать свои права в сфере занятости населения;

– нормы изъятия, которые устанавливают исключения из общих правил (например, в соответствии с п. 1 ст. 4 Закона о занятости в РФ, подходящей считается такая работа, в том числе временного характера, которая способствует профессиональной пригодности работника, в том числе временного характера, с учетом уровня его профессиональной подготовки, условий последнего места работы, *за исключением* общественных работ), в ст. 4 Республики Беларусь, п. 2 ст. 2 Закона о занятости Республики Молдова и др. Назначение таких норм состоит в выравнивании условий правового регулирования в сфере занятости за счет введения каких-либо ограничений.

Дифференциацию отношений в сфере занятости в государствах-участниках СНГ отличают следующие основные характеристики:

1) субъектом принятия норм о дифференциации прав в сфере занятости выступает нормотворческий орган или социальные партнеры, имеющие право принимать коллективно-договорные акты либо нормативные договоры;

2) основаниями дифференциации являются объективные признаки, не зависящие от личности ищущего работу (например, федеративное устройство) или субъектные признаки обратившегося за содействием в поиске подходящей работы в органы службы занятости (по признаку возраста, состояния здоровья, семейных обязанностей и т.п.);

3) дифференциация осуществляется посредством принятия норм изъятий и норм-дополнений. Причем специальная норма имеет приоритет перед общей;

4) дифференциация обеспечивает с помощью особенностей единство правового регулирования, фактическое равенство прав в сфере занятости;

5) дифференциация может носить как «положительный», так и «отрицательный» характер. Отрицательная дифференциация, снижающая уровень гарантий ищущих работу лиц, часто связанная с ограничением прав в сфере занятости, может устанавливаться исключительно федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, прав

и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства¹⁵⁷. Рассмотрим поподробнее ограничение прав в сфере занятости.

В тексте Конституции РФ содержатся нормы и принципы международного права, позволяющие определить пределы ограничения прав и свобод, в том числе и в сфере занятости населения.

Например, положения ст. 55 Конституции РФ содержательно основаны на ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека, которая устанавливает возможности ограничения прав человека только нормами закона в целях уважения и признания прав других людей, а также удовлетворения требований морали и необходимости обеспечения общественного порядка. Аналогичные положения содержатся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 4, 8), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 12, 18, 19, 21), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 8 – 11).

Важнейшим средством сдерживания отрицательной дифференциации является достаточно обширная практика Конституционного суда РФ, рассматривающего, в том числе, и заявления о признании неконституционными статей Закона о занятости населения, ограничивающих права в сфере занятости населения и их гарантии. Анализ и обобщение постановлений и определений Конституционного Суда позволяет выявить следующие правовые позиции в отношении пределов ограничения прав в сфере занятости населения. На сегодняшний день сложилась уже довольно обширная практика Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривающего, в том числе, и заявления о признании неконституционными статей Закона о занятости населения, ограничивающих права в сфере занятости населения и их гарантии. Анализ и обобщение постановлений и определений Конституционного Суда позволяет выявить следующие правовые позиции в отношении пределов ограничения прав в сфере занятости населения¹⁵⁸.

1. *Права граждан в сфере занятости могут быть ограничены только федеральным законом в строго определенных Конституцией Российской Федерации (ст. 55) случаях, а также преследовать конституционно значимые цели.* Всякие ограничения прав человека могут быть оправданы только необходимостью защиты конституционных

¹⁵⁷ Орлова Е. Е. Особенности дифференциации в правовом регулировании занятости населения // Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова. 2013. № 2. С. 233.

¹⁵⁸ Орлова Е. Е. Конституционный суд РФ о пределах ограничения прав граждан в сфере занятости населения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 16.

ценностей, что должно обеспечивать необходимый баланс между интересами личности, государства и общества. Содержательную основу такого баланса и всякую деятельность по достижению социального компромисса определяет задача защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав человека, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Так, например, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации № 105-О от 06.02.2003 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аванова Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положением п. 2 ст. 3 Закона о занятости в РФ»¹⁵⁹ отмечается, что введение требования учета (регистрации) безработных граждан по месту жительства не направлено на ущемление их права на защиту от безработицы. Напротив, оно обусловлено необходимостью создать наиболее благоприятные условия для поиска территориальными органами службы занятости подходящей гражданину работы в пределах именно той местности, где он проживает. Вместе с тем, учитывая, что реализация указанного права предполагает получение соответствующего материального пособия, законодатель вправе предусматривать в федеральном законе как порядок и условия приобретения статуса безработного, так и определенные организационно-учетные правила, с одной стороны, способствующие беспрепятственной реализации каждым права на защиту от безработицы, включая право на получение предусмотренного в этом случае пособия, а с другой стороны – исключающие возможность злоупотребления данным правом, в частности путем его реализации не только по месту жительства. При этом из ст. 37 (ч. 3) Конституции РФ не вытекает возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур реализации права на защиту от безработицы. Напротив, соответствующая конституционная норма предполагает право и обязанность государства установить на законодательном уровне механизм и условия реализации данного права.

Таким образом, само по себе введение регистрации гражданина в качестве безработного по месту жительства – как направленное на обеспечение организационных и иных условий социальной защиты безработных в различных формах, включая поиск подходящей работы, в том числе с учетом места жительства гражданина, а также имеющее целью предотвращение возможных злоупотреблений правом и, соответственно, защиту прав и законных интересов иных граждан от неправомерного расходования средств на выплату пособий по безрабо-

¹⁵⁹ Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека <http://sudbiblioteka.ru>. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30950.pdf> (дата обращения: 24.07.2021).

тице за счет уплачиваемых ими налогов – не может рассматриваться как нарушающее конституционное право на защиту от безработицы и ограничивающее государственные гарантии занятости граждан, предоставляемые в рамках реализации конституционных прав, закрепленных в ст. 37 (ч. 1 и 3) Конституции РФ, и в силу этого не согласующееся со ст. 17, 19 (ч. 1 и 2) и 27 Конституции РФ.

2. *Вводимые федеральным законом ограничения в сфере занятости населения не должны затрагивать само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания.* Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16.12.1997 № 20-П признал норму, устанавливающую ограничение оплаты периода временной нетрудоспособности безработных граждан 30 календарными днями в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости, не соответствующей Конституции РФ¹⁶⁰.

Конституция РФ гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39, ч. 1). Данная конституционная норма содержит открытый перечень случаев, с которыми связано предоставление государственных гарантий. Как правило, большинство перечисленных социальных рисков определяются невозможностью человека иметь доход, обеспечивающий ему и членам его семьи достойный уровень жизни.

Провозглашение в ст. 7 Конституции нашей страны Российской Федерации в качестве социального государства предусматривает обязанность государства заботиться о соответствующем уровне благополучия своих граждан. Такая обязанность должна быть связана с государственной поддержкой семьи, материнства, инвалидов, пенсионеров, других социально незащищенных категорий населения. Деятельность социального государства в своем функционале направлена на развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения.

Провозглашение в ст. 7 Конституции нашей страны Российской Федерации в качестве социального государства предусматривает обязанность государства заботиться о соответствующем уровне благополучия своих граждан. Такая обязанность должна быть связана с государственной поддержкой семьи, материнства, инвалидов, пенсионеров, других социально незащищенных категорий населения. Деятельность

¹⁶⁰ Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека <http://sudbiblioteka.ru>. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision41925.pdf> (дата обращения: 24.07.2021).

социального государства в своем функционале направлена на развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения. И хотя социальное обеспечение охватывает различные виды помощи, поддержки, его основное содержание заключается именно в материальном обеспечении, предоставлении человеку средств к существованию, на что указывает и ст. 39 (ч. 2).

Одним из элементов этой системы и, одновременно, средством социальной защиты является комплекс мер, обеспечивающих право каждого на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37 Конституции РФ). Помимо такой защиты, законодательство предусматривает и другие меры материальной поддержки.

Согласно Закону о занятости в РФ государство гарантирует безработным гражданам обеспечение социальной поддержки, основной формой которой является выплата пособия по безработице в течение определенного законом срока, а в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переквалификации по направлению органов службы занятости – выплата стипендии. Целевое назначение пособия по безработице (стипендии) состоит в том, чтобы предоставить указанным лицам временный источник средств к существованию. К гарантиям социальной поддержки безработных названный Закон относит и оплату периода их временной нетрудоспособности.

Предусмотренная оспариваемым положением выплата, по сути, является пособием по временной нетрудоспособности. Право на его получение связано с правом безработного на получение пособия по безработице (стипендии). В этом случае цель такой выплаты заключается в возмещении безработному временной потери дохода в связи с нетрудоспособностью. Закон о занятости в РФ позволяет в определенной части компенсировать этот утраченный доход.

Так же необходимо отметить, что природу этой выплаты не меняет и тот факт, что она выплачивается из средств Государственного фонда занятости населения, а не Фонда социального страхования, за счет средств которого финансируются пособия по временной нетрудоспособности. На наш взгляд, источник финансирования представляется второстепенным вопросом, так как его решение является прерогативой законодателя.

Таким образом, регулирование условий и порядка выплаты пособия по безработице всегда осуществляется с учетом целевого характера этой выплаты и в связи с другими мерами социального обеспечения и государственной поддержки безработных.

Установленное федеральным законом социальное обеспечение в случае безработицы гарантируется Конституцией РФ наравне с социальным обеспечением по возрасту, в случае болезни, инвалидности,

потери кормильца, для воспитания детей. Невыплата пособия по безработице в связи с временной нетрудоспособностью безработного, если безработный имеет право на его получение, должна возмещаться другой выплатой по системе социального обеспечения, которая представляла бы ему источник средств к существованию на этот период.

Между тем, устанавливая оплату безработным периода их временной нетрудоспособности не свыше 30 календарных дней, Закон о занятости населения в РФ не предусматривает мер материальной поддержки указанных лиц при продолжении временной нетрудоспособности свыше этого срока, которые позволяли бы в какой-то степени компенсировать потерю ими дохода в виде пособия по безработице (стипендии). Законом предусмотрена возможность оказания органами службы занятости материальной и иной помощи безработным гражданам лишь при утрате ими права на пособие по безработице в связи с истечением периода его выплаты, установленного законодательством Российской Федерации о занятости населения (ст. 36). В рассматриваемом же случае речь не идет об истечении срока выплаты пособия по безработице, и право на его получение гражданин не утрачивает, выплата пособия фактически приостанавливается и возобновляется после окончания временной нетрудоспособности.

Не могут рассматриваться в качестве адекватной и достаточной компенсации предписания п. 2 ст. 28 и п. 4 ст. 35 Закона о занятости в РФ, согласно которым период временной нетрудоспособности безработного не засчитывается в общий период выплаты пособия по безработице, а также не прерывает его трудового стажа и засчитывается в общий трудовой стаж. Не является равноценной заменой материальной поддержки в период временной нетрудоспособности, продолжающейся свыше 30 календарных дней, и продление общего срока выплаты пособия по безработице после выздоровления.

Какое-либо минимальное материальное обеспечение в рамках системы социального обеспечения не гарантировано в достаточной степени безработным гражданам и другими федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами федерального уровня. Федеральное законодательство о государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам), предоставление которой позволило бы обеспечить безработным, находящимся в тяжелой жизненной ситуации в связи с болезнью и отсутствием работы, минимальные средства к существованию, до настоящего времени не принято. Соответственно, в случае отсутствия работы и увеличения срока временной нетрудоспособности более 30 дней, безработный фактически остается без какой-либо материальной поддержки государства. Между тем, отсутствие у безработного в этот период каких-либо средств

к существованию может поставить под угрозу его жизнь и здоровье, повлечь стойкую утрату трудоспособности (инвалидность).

С учетом этого, установление для безработных граждан предельного 30-дневного срока оплаты периода их временной нетрудоспособности в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости, при отсутствии надлежащих законодательных гарантий, предоставления им иного источника средств к существованию (минимального материального обеспечения) в рамках системы социального обеспечения при продолжении временной нетрудоспособности свыше указанного срока, по сути, является лишением их права на социальное обеспечение за период временной нетрудоспособности, превышающий 30 календарных дней, что не соответствует Конституции РФ, ее ст. 39 (ч. 1).

3. Ограничение прав в сфере занятости не должно нарушать принципа равенства субъектов этих прав.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Г. И. Чернига оспаривала конституционность примененных в ее деле положений Закона о занятости в РФ п. 2 ст. 32, в соответствии с которым по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства безработным гражданам, уволенным в связи с сокращением численности или штата работников организации, с их согласия может назначаться пенсия на период до наступления возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста.

В ее просьбе оформить в соответствии с п. 2 ст. 32 названного Закона досрочно трудовую пенсию решением директора Левокумского районного центра занятости населения ей было отказано. Законность и обоснованность отказа подтверждены вступившим в законную силу решением Левокумского районного суда Ставропольского края.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 18.11.2004 № 400-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Черниги Галины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 32 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»¹⁶¹ подчеркивается, что Конституция РФ в соответствии с целями социального государства, закрепленными в ее ст. 7 (ч. 1), гарантирует каждому социальное

¹⁶¹ Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека <http://sudbiblioteka.ru>. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30837.pdf> (дата обращения: 24.07.2021).

обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39, ч. 1).

Осуществление государством конституционной обязанности по установлению гарантий социальной защиты предполагает учет особенностей положения определенных категорий граждан, для которых государственная поддержка является необходимым источником средств к существованию. Правовые основания предоставления социальной помощи, круг лиц, на которых она распространяется, ее виды и размеры устанавливаются законом (ст. 39, ч. 2, Конституции РФ).

Что касается п. 2 ст. 32 Закона о занятости в РФ, то содержащаяся в нем норма, наделяя органы службы занятости правом, при определенных обстоятельствах, предлагать соответствующим категориям безработных граждан досрочное назначение трудовой пенсии, направлена на повышение их социальной защищенности и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающая какие-либо конституционные права и свободы. Вместе с тем, из содержания данной нормы не следует, что органы службы занятости, осуществляя свои полномочия, могут действовать произвольно, а законность и обоснованность их действий и решений не подлежит судебному контролю.

4. Ограничение прав в сфере занятости должно быть соразмерным, обеспечивать баланс соответствующих конституционных прав и свобод сторон трудового отношения, оптимальное согласование интересов сторон правоотношения в сфере занятости.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А. Д. Красильников оспаривал конституционность абз. четвертого п. 3 ст. 35 Закона о занятости в РФ, согласно которому выплата пособия по безработице может быть приостановлена на срок до трех месяцев в случае нарушения безработным условий и сроков перерегистрации в качестве безработного. По мнению заявителя, данное положение лишает социальной поддержки нуждающегося в ней лица и умаляет охраняемое государством достоинство личности, что противоречит ст. 21 (ч. 1) и 37 (ч. 3) Конституции РФ.

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 20.11.2003 № 426-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Красильникова Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав абз. четвертым п. 3 ст. 35 Закона о занятости в РФ»¹⁶²,

¹⁶² Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека <http://sudbiblioteka.ru>. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32690.pdf> (дата обращения: 24.07.2021).

установленная оспариваемым положением возможность приостановления выплаты пособия по безработице, обусловлена предъявляемым к безработному требованием своевременного прохождения перерегистрации (Порядок регистрации безработных граждан в соответствии со ст. 3 Закона о занятости в РФ утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.04.1997 № 458). Именно соблюдение этого требования является основанием выплаты пособия не реже двух раз в месяц (п. 6 ст. 31 названного Закона).

Таким образом, оспариваемое положение – в системной связи с названной нормой – направлено не только на исключение злоупотребления правом со стороны получателя пособия по безработице, но и на обеспечение регулярности выплаты ему пособия, что не может рассматриваться как нарушение конституционных норм, на которые ссылается заявитель. К тому же, законодатель не установил обязательность приостановления выплаты пособия, что позволяет уполномоченному органу с учетом конкретной ситуации отказываться от применения такой санкции.

Особый случай ограничения (лишения) прав в сфере занятости связан с пробелами и противоречивыми положениями законодательства в сфере занятости населения.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации № 116 от 04.12.1995 г. отмечалось, что неясность формулировок, понятий, а также пробельность закона могут являться основанием проверки его конституционности по жалобе гражданина лишь при условии, что это приводит в процессе правоприменения к такому толкованию, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права. На наш взгляд, пробел в п. 1 ст. 32 Закона о занятости в РФ, лишает права на увеличение периода выплаты пособия по безработице на две календарные недели за каждый год работы, превышающий страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно, тех граждан, у которых установлен первоначальный период выплаты пособия 6 месяцев.

Глава 3

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА ОБЩЕГО РЫНКА ТРУДА В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ СНГ

3.1. ГАРМОНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕГО РЫНКА ТРУДА

Процесс научного анализа правоотношений как правового явления является одним из актуальных в юридической науке. Научно-практическое значение исследования правоотношений в сфере занятости имеет большое значение, так как только в правоотношениях в сфере занятости населения возможна реализация субъективных прав и обязанностей. В течение достаточно продолжительного времени эти проблемы изучали такие видные ученые-теоретики и специалисты как: Н. Г. Александров¹⁶³, С. С. Алексеев¹⁶⁴, Л. Я. Гинцбург¹⁶⁵, С. Ф. Кечекьян¹⁶⁶, Р. З. Лившиц¹⁶⁷, В. И. Никитинский¹⁶⁸, Ю. П. Орловский¹⁶⁹, В. Н. Скобелкин¹⁷⁰, Л. А. Сыроватская¹⁷¹, Р. О. Халфина¹⁷².

Эволюция российского законодательства о занятости населения в последние тридцать лет характеризуется возникновением инновационных видов, нестандартных форм занятости, возникающих в результате трансформации экономики под воздействием как глобальной,

¹⁶³ Александров Н. Г. Трудовое правоотношение: монография. М.: Проспект, 2008. С. 129.

¹⁶⁴ Алексеев С. С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 152.

¹⁶⁵ Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Наука, 1977. С. 210.

¹⁶⁶ Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: АН СССР, 1958. С. 59.

¹⁶⁷ Лившиц Р. З. Развитие правового регулирования труда: практика и теория // Советское государство и право. 1987. № 4. С. 16.

¹⁶⁸ Никитинский В. И., Коршунова Т. Ю. Правовое регулирование трудовых отношений работающих собственников // Советское государство и право. 1992. № 6. С. 50.

¹⁶⁹ Орловский Ю. П. Сфера действия трудового законодательства и практика его применения // Право и экономика. 2005. № 5. С. 36.

¹⁷⁰ Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М.: Вердикт, 1999. С. 294.

¹⁷¹ Сыроватская Л. А. Трудовые отношения и трудовое право // Государство и право. 1996. № 7. С. 75.

¹⁷² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М.: Юр. лит., 1974. С. 179.

так и региональной интеграции. Как мы не раз говорили выше, такая логика событий уже сейчас требует от правотворческих субъектов на всех уровнях (региональном, национальном и наднациональном, в рамках интеграционных объединений) немедленной актуализации и адаптации законодательства о занятости, а в самом лучшем варианте – создания комплексного и эффективно работающего механизма гармонизации правового регулирования в данной сфере социально-экономической жизни общества, имеющей огромное значение практически для всех трудоспособных граждан в границах общего рынка труда.

Достижение этой цели предусматривает уточнение содержания и сближение не только нормативных механизмов правового регулирования, но и гармонизацию понятийного аппарата правового регулирования в сфере занятости. Важно одинаково понимать специфику правоотношений, связанных с правовым регулированием занятости, четко определять виды таких правоотношений, основания их классификации.

Только на основе такого знания возможно реализовать верный концептуальный подход к гармонизации правоотношений в сфере занятости на всех уровнях правового регулирования. В этой главе мы постараемся, во-первых, сформировать теоретическую основу для проведения работы по сближению механизмов правового регулирования занятости государств-участников евразийской интеграции и формирования правового пространства общего рынка труда в государствах-участниках СНГ. Во-вторых, необходимо определить перечень конкретных предложений по гармонизации национальных законодательств в сфере занятости, с указанием проблем в правовом регулировании и даже норм, которые, по нашему мнению, требуют гармонизации.

Всекие пределы правового регулирования фиксируются в определенных рамках, которые зависят от предмета правового регулирования, используемых методов регулирования, характеристик субъектов этого процесса и содержания возникающих между ними отношений. Таким образом, для начала следует максимально точно сформулировать определение понятия «правоотношения в сфере занятости», определить его уникальные особенности, позволяющие отличать его от других правовых явлений. Например, от понятия «трудовые правоотношения».

Например, В. Н. Скобелкин дает одно из наиболее четких определений понятия «трудовые правоотношения»: отношения по поиску работы до обращения гражданина за трудоустройством и после такого обращения, до заключения с ним трудового договора, так как они возникают по поводу обеспечения работой¹⁷³.

Для вывода о соотношении содержания трудовых правоотношений и правоотношения в сфере занятости необходимо рассмотреть

¹⁷³ Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих. М.: Юрид. лит., 1982. С. 51.

основные признаки трудовых правоотношений и постараться понять, насколько они соответствуют отношениям, возникающим в сфере занятости населения.

1. Трудовое правоотношение возникает при заключении трудового договора и прекращается его расторжением.

Жизненные обстоятельства, на основе которых возникают, развиваются и прекращаются правоотношения, имеют совершенно другую правовую и фактическую природу, так как процесс поиска подходящей работы не всегда заканчивается трудоустройством. Например, регистрация лица в качестве лица, ищущего работу, имеет свое правовое измерение, это, безусловно, правоотношение, но не по поводу исполнения трудовой функции. Так же не является трудовым правоотношением выдача такому лицу направления к потенциальному работодателю. Общение работодателя с потенциальным работником никак не связано с трудовым договором, он может быть так и не заключен, соответственно – трудовые отношения не возникнут. То же самое можно сказать и по поводу: выплат различных субсидий; заключение гражданско-правовых договоров на переподготовку и др.

2. Субъектами трудовых отношений являются работник и работодатель.

Правоотношения в сфере занятости имеют более широкий набор участников в зависимости от конкретной ситуации и характера возникающих отношений. Это могут быть отношения как публично-правового характера, так и частноправового. Например, между службой занятости и гражданином, заинтересованном в получении работы, или между работодателем и ищущим работу гражданином.

3. Трудовые правоотношения – всегда являются возмездными. Правоотношения в сфере занятости, безвозмездны (исключением являются платные услуги частных агентств занятости).

4. Трудовое правоотношение возникает на основе трудового договора, регулируется нормами трудового права.

Правоотношения в сфере занятости имеют межотраслевой характер и принадлежат различным отраслям права (трудового, гражданского, административного, финансового, права социального обеспечения).

Таким образом, вышеприведенное сравнение позволяет сформулировать основные, наиболее типичные признаки правоотношений в сфере занятости, которые определяют их специфику, позволяют отделить от трудовых¹⁷⁴ и дают все основания для выделения их в особую группу:

¹⁷⁴ Орлова Е. Е. Особенности правоотношений, возникающих при реализации прав граждан на содействие в трудоустройстве // Вопросы современной науки и практики: материалы II научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (24 – 26 октября 2012 г.). Тамбов, 2013. Вып. 44. С. 105.

1) в качестве основания для возникновения выступают: потребность гражданина в защите от безработицы и содействии, действия уполномоченных органов по обеспечению занятости;

2) в своем большинстве имеют безвозмездный характер;

3) функциональная цель правоотношений в сфере занятости заключается в способствовании установлению других видов правоотношений: трудовых, образовательных, отношений в сфере предпринимательства и т.д. (в каком-то смысле эти отношения вторичны, так как предшествуют возникновению других правовых отношений и прекращаются после их возникновения)¹⁷⁵;

4) у правоотношений в сфере занятости имеется собственный субъектный состав, содержание, а также в специфика их возникновения, изменения и прекращения¹⁷⁶;

5) носят срочный характер (определяются периодом поиска работы и трудоустройства или временем реализации мер политики содействия занятости);

б) могут иметь как различную отраслевую принадлежность, так и межотраслевую характер в целом.

Соответственно, правоотношения в сфере занятости определяются как возникающие на основе норм различных отраслей права, индивидуализированные общественные связи между гражданами, испытывающими потребность в обеспечении занятости и защите от безработицы и организациями (государственными и негосударственными), оказывающими услуги в сфере занятости населения, а также между организациями, имеющими целью содействие занятости населения (в том числе работодателями), характеризующиеся наличием у субъектов-участников этих отношений юридических прав и обязанностей в сфере занятости, обеспечиваемые государством.

Юридическое содержание правоотношений в сфере занятости населения определяется взаимными правами и обязанностями их участников. Материальное содержание этих правоотношений определяется поведением субъектов, совершаемыми их участниками действиями, после чего такие отношения приобретают определенную юридическую форму¹⁷⁷.

Судя по целям и содержанию правоотношений в сфере занятости, можно выделить три основания классификации таких отношений: 1) по особенностям связи с трудовыми отношениями; 2) по субъектно-му составу; 3) по содержанию.

¹⁷⁵ Субъективные права граждан в сфере занятости могут быть реализованы и вне указанных правоотношений путем непосредственного обращения к работодателю.

¹⁷⁶ Медведев О. М. Правовое регулирование обеспечения занятости населения: учеб. пособие. М.: Изд-во МГТУ, 1992. С. 56–57.

¹⁷⁷ Субъективные права и обязанности будут рассмотрены более подробно в п. 3.3 диссертации.

По особенностям связи с трудовыми отношениями, правоотношения в сфере занятости делятся на две группы видов: 1) по степени интенсивности такой связи (производные и относительно самостоятельные); 2) по характеру и порядку ее возникновения (предшествующие, сопутствующие, вытекающие).

Несмотря на очевидные различия в базовых характеристиках, юридическая наука по-разному описывает варианты взаимосвязи и соотношения между правоотношениями в сфере занятости и трудовыми правоотношениями. В основном правоотношения в сфере занятости описываются через сравнение с трудовыми, а не наоборот.

Попробуем дать краткую характеристику некоторым вариантам взаимосвязи трудовых правоотношений и правоотношений в сфере занятости по степени интенсивности такой связи.

Производные от трудовых отношений. Наиболее часто встречающаяся характеристика, суть которой выражается в фразе: «правоотношения, тесно связанные с трудовыми»¹⁷⁸. Без трудовых правоотношений, как результата развития правоотношений в сфере занятости, существование последних было бы вообще невозможно, оно лишилось бы всякого смысла. Этой позиции придерживались еще советские ученые¹⁷⁹. Например, при отсутствии трудовых правоотношений утрачивали бы всякий смысл такие явления как: социальное партнерство, заключение коллективных договоров и соглашений, содержащих положения о содействии занятости (об условиях высвобождения работников, об опережающем обучении (переобучении) работников и др.). Нормы о занятости определяют структуру и содержание локальных актов, которые распространяют свое действие в том числе и на работающих граждан, не только принимаемых на работу, но и состоящих в трудовых отношениях с работодателем. Реализация таких норм, даже сам факт их существования, оказывает значительное влияние на состояние рынка труда, подходы к решению вопросов занятости с точки зрения ее системной организации. Производные правоотношения в сфере занятости населения призваны способствовать развитию и укреплению трудовых отношений, выступают по отношению к ним в качестве обеспечивающего правового средства. Соответственно, правовое содержание такой связи выражается в ее тесном и обязательном характере.

Самостоятельные. Помимо производных правоотношений, основанных на прямой связи между трудовыми отношениями и правоотношениями в сфере занятости, существует вариант их «самостоятельного», относительного независимого сосуществования. Например,

¹⁷⁸ Российское трудовое право: учебник / под ред. А. Д. Зайкина М.: Норма, 1997. С. 122; Яшурина Е. В. Основные особенности правоотношений по трудоустройству в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2003. С. 4–5.

¹⁷⁹ Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М.: Юрлит, 1972. С. 174.

в процессе трудоустройства граждане, как правило, не обращаются в службу занятости, а самостоятельно заключают трудовой договор с работодателем. Так же и работодатели, для организации опережающего обучения работников не всегда прибегают к помощи служб занятости. В отличие от описанных выше производных отношений, такие специфические отношения, характеризующиеся относительной самостоятельностью, некоторые исследователи относят к «факультативным спутникам»¹⁸⁰.

Строгович М. С. считал, что субъективное право, в том числе и право на занятость, существует и *вне* трудового правоотношения¹⁸¹. По мнению М. Ю. Лавриковой, широкий и узкий подходы к пониманию занятости формируют смысл и содержание соответствующего вида правоотношений. Во-первых, содержание правоотношений в сфере занятости определяет любая общественно-полезная деятельность, относящаяся к этой сфере. Во-вторых, под занятостью понимается только как комплекс правоотношений по трудоустройству¹⁸².

По порядку и характеру возникновения связи с трудовыми отношениями правоотношения в сфере занятости делятся на вытекающие, сопутствующие и предшествующие.

Предшествующие отношения возникают в целях трудоустройства, неразрывно связаны с трудовыми правоотношениями и прекращаются одновременно с возникновением трудовых отношений. Например, к ним относятся правоотношения: по трудоустройству у данного работодателя, в том числе правоотношения по организации общественных работ; по организации временного трудоустройства несовершеннолетних; по организации трудоустройства в счет квотирования рабочих мест и т.д.

Сопутствующие правоотношения в сфере занятости по отношению к трудовым могут выполнять функцию обеспечения, возникая и сосуществуя одновременно с ними. В основном, к сопутствующим относятся правоотношения, обозначенные в предыдущей классификации как «относительно самостоятельные». Часто они характеризуются как обязательные спутники трудовых: правоотношения по опережающему обучению; правоотношения по материальной поддержке безработных в период участия их в общественных работах и в период временного трудоустройства граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

¹⁸⁰ Российское трудовое право: учебник / под ред. А. Д. Зайкина. М.: Норма, 1997. С. 123.

¹⁸¹ Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. С. 168.

¹⁸² Лаврикова М. Ю. Правовое регулирование занятости населения в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1991. С. 13.

Вытекающие из трудовых, правоотношения в сфере занятости своим логическим основанием имеют трудовые отношения. Например, они возникают: при направлении безработного по предложению органов службы занятости на досрочную пенсию; при определении выплаты пособия по безработице (в зависимости от наличия трудового стажа, оснований увольнения с последнего места работы).

По субъектному составу все правоотношения в сфере занятости можно подразделить на правоотношения: 1) с участием лица, ищущего работу; 2) с участием субъектов, призванных содействовать занятости. Каждый из этих критериев предусматривает определенный видовой состав правоотношений.

Правоотношения в сфере занятости населения с участием лица, ищущего работу, включают в себя:

1) правоотношения, связанные с реализацией правомочий лица, ищущего работу:

– правоотношения, связанные с информированием граждан (правоотношения, возникающие на основе норм, обеспечивающих информационную поддержку ищущих работу);

– профориентационные правоотношения;

2) правоотношения, связанные с приобретением правового статуса безработного;

3) правоотношения, связанные с реализацией правомочий безработного:

– правоотношения по профессиональному обучению, переобучению, повышению квалификации;

– правоотношения по обеспечению занятости, которые, в свою очередь, подразделяются на:

а) правоотношения по трудоустройству (связанные с организацией общественных работ; временного трудоустройства несовершеннолетних; квотированием рабочих мест; правоотношения по трудоустройству у данного работодателя);

б) правоотношения, возникающие при заключении гражданско-правовых договоров и организации самозанятости; занятии предпринимательской деятельностью; по материальной поддержке безработных граждан.

Правоотношения в сфере занятости населения с участием субъектов, призванных содействовать занятости:

– с участием субъектов, обладающих специальной компетенцией в сфере занятости населения: органов государственной службы занятости; негосударственных организаций, оказывающих услуги в сфере содействия занятости населения;

– с участием субъектов, обладающих общей компетенцией в сфере занятости населения: федеральных и региональных органов

государственной власти, органов местного самоуправления, МСЭК, КЭК, образовательных учреждений;

– с участием органов социального партнерства в сфере занятости: координационных комитетов содействия занятости населения; работодателей; профессиональных союзов.

Важной научной задачей является определение «условной отраслевой принадлежности» правоотношений в сфере занятости. Сложность такого вывода связана с тем, что отношения в сфере занятости регулируются различными отраслями права, поэтому целесообразно провести классификацию правоотношений в сфере занятости **по их юридическому содержанию**. С этой точки зрения, под таким содержанием предлагаем понимать усложненную и определяемую отраслевой спецификой совокупность субъективных прав и юридических обязанностей их участников в сфере занятости населения. Фактическое содержание правоотношений в сфере занятости будет определяться конкретными действиями субъектов правоотношений с учетом той или иной отраслевой специфики.

В зависимости от отраслевой специфики фактического содержания правоотношения в сфере занятости делятся на пять групп, две из которых относятся к предмету правового регулирования трудового права.

1. Отношения по поводу трудоустройства у будущего работодателя.

Эти отношения могут возникать как с участием службы занятости, так и без ее помощи между данным работодателем и лицом, ищущим работу.

Правовое регулирование данного вида правоотношений, как и правоотношений, относящихся к следующей группе, порождает устойчивое мнение некоторых исследователей о принадлежности отношений в сфере занятости к предмету правового регулирования трудового права. И этот вопрос до сих пор однозначно не решен.

Противники причисления отношений по трудоустройству к трудовым, как правило, апеллируют к публично-правовому, на их взгляд, характеру взаимодействия субъектов в их структуре. Например, Б. К. Бегичев, исключал эти отношения из предмета трудового права, констатируя их государственно-правовой характер¹⁸³. Такая позиция всегда имела своих сторонников (В. С. Андреев и К. П. Уржинский), признававших их преимущественно административно-правовой характер. Необходимо иметь в виду, что такая точка зрения сформировалась

¹⁸³ Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит., 1972. С. 28. Впоследствии он скорректировал свою позицию и включил в предмет трудового права отношения между гражданами и предприятиями по поводу поступления приема на работу.

в условиях довольно специфической советской системы правового регулирования, в которой сфера публичного права была доминирующей и составляла стержень системы. Некоторые современные исследователи так же придерживаются такой же точки зрения. Например, Е. Б. Хохлов считает, что отношения по трудоустройству «являются если не исключительно, то по преимуществу публично-правовыми»¹⁸⁴.

Другие исследователи называют правоотношения в сфере занятости «отношениями по содействию обеспечения занятости и трудоустройству»¹⁸⁵ или «отношениями по трудоустройству»¹⁸⁶ и относят их к предмету правового регулирования трудового права.

Для более четкого понимания юридической природы рассматриваемого вида правоотношений в сфере занятости необходимо учесть несколько существенных обстоятельств. Исторически, законодательство о трудоустройстве и занятости населения формировалось как совершенно уникальная сфера правового регулирования, связанная с различными аспектами государственного презрения и социального страхования. Такое назначение отражало начало нового этапа эволюции современного государства – его превращение в государство социальное. В советской политико-правовой системе это было еще и государство социалистическое, с очевидным идеологическим содержанием, которое, безусловно, отразилось на предмете правового регулирования правовых норм о занятости. Отсюда сформировалась позиция советской науки и практики о квалификации отношений по трудоустройству как отношений, производных от трудовых.

Иными словами, в условиях отсутствия частной собственности на средства производства за занятость по большому счету отвечало государство-работодатель, которое одновременно выступало в двух ипостасях: работодателя и того, кто фактически обеспечивал (гарантировал) занятость населения, применяя при этом все доступные ему средства и способы. Таким образом, правоотношения в сфере занятости населения совершенно органически и логично воспринимались как часть (вид) трудовых отношений. Например, в КЗоТ РСФСР имелась отдельная глава, посвященная этому институту.

Современные российские политико-экономические реалии совсем другие. Принципиально изменилась как структура трудовых отношений, так и отношений в сфере занятости, основой трудовых отношений становится трудовой договор. Но, несмотря на это, критика ТК РФ

¹⁸⁴ Трудовое право России: учебник / под ред. С. П. Маврина, Е. Б. Хохлова. М.: Норма, 2008. С. 167.

¹⁸⁵ Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России: учебник. М.: Проспект, 2003. С. 111 – 114; Трудовое право России / под ред. А. М. Куренного. М.: Юристъ, 2004. С. 160-171.

¹⁸⁶ Трудовое право / под. ред. О. В. Смирнова, И. О. Снигиревой. М.: Проспект, 2010. С. 146 – 150.

за отсутствие в нем раздела, посвященного занятости, остается. На это, например, указывают К. Н. Гусов и В. Н. Толкунова¹⁸⁷. Киселев И. Я. считает отсутствие специального раздела об обеспечении занятости одной из особенностей ТК РФ.

Для более четкой характеристики содержания двух видов правоотношений в сфере занятости, относящихся к предмету правового регулирования трудового права, необходимо проанализировать сугубо теоретическую проблему, касающуюся места норм права о занятости в структуре системы права и особенностей их формализации в системе законодательства.

Не вызывает сомнений тот факт, что ТК РФ регулирует не только трудовые отношения, но и другие по своей юридической природе правовые отношения – тесно связанные с трудовыми. На это, например, указывает нормативно закрепленный в кодексе принцип защиты от безработицы и содействия трудоустройству (ст. 2 ТК РФ), который по своей сути и регулятивному содержанию относится к универсальным принципам. Он влияет не только на отношения между работником и работодателем, но и на другие отношения:

- между потенциальным работодателем и ищущим работу;
- между работодателем и ищущим работу с участием службы занятости;
- отношения, возникающие в процессе переподготовки и повышения квалификации ищущего работу или работающего лица;
- в процессе оформления и выплаты пособия по безработице и другим видам социальной поддержки.

Данный подход к характеристике содержания ТК РФ позволяет сделать вывод о непропорциональном соотношении содержания трудовых правоотношений и отношений в сфере занятости в системе права и системе законодательства. Характеризуя такое соотношение с точки зрения системной организации и отраслевой принадлежности, мы приходим к выводу о существенной разнице между предметами правового регулирования трудового права и механизмом правового регулирования занятости. В то же время, с точки зрения целеполагания, эти элементы системы права безусловно близки, что находит свое отражение в их структурном совпадении внутри системы законодательства. Поэтому ТК РФ абсолютно обоснованно закрепляет принцип защиты от безработицы и содействия трудоустройству и нормы конкретизирующие его содержание.

Такое совпадение на уровне системы законодательства и различие в структуре системы права, на наш взгляд, позволяет уточнить господствующую на данный момент точку зрения, согласно которой инсти-

¹⁸⁷ Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России: учебник. М.: Юристъ, 2007. С. 134.

тут «правовое регулирование отношений в сфере занятости и трудоустройства» относится к особенной части отрасли трудового права. Более того, некоторые авторы рассматривают безработного как особого субъекта трудового права, являющегося вспомогательным субъектом трудового права с производной правоспособностью от способности основного субъекта трудового права – работника¹⁸⁸.

По нашему мнению, институт «правовое регулирование отношений в сфере занятости и трудоустройства» является комплексным межотраслевым (смешанным) институтом права, имеющим свой собственный предмет правового регулирования, распределенный между несколькими отраслями. Определенную автономность (самостоятельность) и функциональную устойчивость нормы данного института приобретают в силу того, что регулируют сходные (типичные) общественные отношения, посвященные трудоустройству конкретной личности в частности и решению проблемы занятости в масштабе социальной функции государства. Именно поэтому ТК РФ и Закон о занятости РФ следует рассматривать как единую систему правового регулирования занятости.

С этой точки зрения следует поддержать предложения о необходимости включения в ТК РФ главы о занятости. В ней надо закрепить нормы, регулирующие отношения по трудоустройству с последующим заключением трудового договора, а также нормы, касающиеся отношений по внутреннему трудоустройству работающих по трудовому договору.

Согласно действующему законодательству, по своей природе правоотношения, связанные с трудоустройством у конкретного (данного) работодателя, являются организационными (процедурными). Содержание таких правоотношений определяется фактическими основаниями их возникновения (ст. 16 ТК РФ). К таковым, например, относятся переговоры лица, ищущего работу и его потенциального работодателя. Кроме того, ТК РФ содержит пусть и небольшой, но перечень гарантий при трудоустройстве на работу (ст. 5, 64, 65).

2. Отношения, возникающие в связи с определением условий функционирования рынка труда (по регулированию рынка труда), составляют предмет трудового права.

Регулирование рынка труда осуществляется в соответствии с действующим законодательством, которое является нормативной основой для фактических отношений между работодателем и работником. Создавая законодательство, государство не вступает в какие-либо правоотношения, в то же время именно оно создает то правовое пространство, в котором субъекты рынка труда взаимодействуют между собой.

¹⁸⁸ Курс российского трудового права Т. 2: Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы) / под. ред. С. П. Маврина, А. С. Пашкова, Е. Б. Хохлова. М.: Юрист, 2001. С. 376.

Такими субъектами являются соответствующие органы исполнительной власти государства, объединения работников (профсоюзов), работодатели и работники. Как правило, в процессе взаимодействия в рамках социального партнерства вышеперечисленные субъекты преследуют различные по своему содержанию, но в любом случае – социально значимые цели. Таким образом, создаются соответствующие правовые акты (акты социального партнерства), регулирующие отношения на рынке труда, в которых нормативно закрепляются результаты переговоров, консультаций и компромиссов, которые достигли субъекты рынка труда.

Акты социального партнерства в сфере занятости населения можно разделить на две группы:

- акты, определяющие условия функционирования рынка труда;
- акты, оказывающие косвенное воздействие на этот рынок (как-то дальше складывается впечатление что об этом ничего нет. По первой группе есть примеры и их характеристика, по второй группе нет).

Первую группу составляют коллективные договоры и соглашения. Соглашения могут устанавливать механизмы регулирования оплаты труда с учетом различных факторов. Главной целью заключения всякого подобного соглашения является установление организационных и финансово-экономических условий существования и развития рынка труда. К организационным условиям относится регулирование занятых и рабочих мест, как правило, в соглашениях речь идет об их сохранении и увеличении. Финансово-экономические условия касаются особенностей найма работников на соответствующем рынке труда.

Коллективный договор посвящен содержанию и порядку выполнения взаимных обязательств работодателя и работников в области труда и занятости. Указанные условия распространяются на работников уже состоящих в трудовых правоотношениях, что оказывает определенное влияние на состояние спроса и предложения рабочей силы.

Осуществляющие функции в сфере занятости государственные органы, могут заключать с работодателями отдельные соглашения по вопросам трудоустройства. Как правило, в таких соглашениях предусматривается: установление квот приема отдельных категорий работников, условия проведения общественных работ, договоренности по видам и мерам поддержки работников и т.д.

Итак, правоотношения, касающиеся условий формирования и функционирования рынка труда, по своей сути и содержанию являются правоотношения социального партнерства. Такие правоотношения по своему субъектному составу, содержанию и юридическим фактам связаны с деятельностью по поиску взаимных компромиссов между всеми участниками рынка труда.

3. *Отношения между органом службы занятости и гражданином, ищущим работу*, представляют собой предмет правового регулирования отрасли *права социального обеспечения*. По своей сути такие отношения тесно связаны с предоставлением государственных услуг и выплат безработным, большинство которых связывается с государственной службой занятости¹⁸⁹. Так или иначе эта система работает в большинстве стран СНГ.

Наряду с термином «государственные услуги, предоставляемые гражданам в сфере занятости населения», часто встречается и другая категория – «социальные услуги, предоставляемые гражданам в сфере занятости населения». На первый взгляд, государственные и социальные услуги в сфере занятости практически неразличимы.

По нашему мнению, здесь едва ли есть какое-либо противоречие. Понятие «государственная услуга» описывает деятельность, которая осуществляется государственным органом в пределах его полномочий по запросу заявителя. Термин «государственная» указывает на субъектную сторону оказания услуги, когда ее оказывают представители государства в определенном (нормативно закрепленном) порядке. В соответствии с действующим законодательством каждая услуга должна предоставляться в строгом соответствии с административным регламентом ее оказания.

Термин «социальная услуга» указывает не на субъектную сторону процесса, а на его содержание, социальные услуги должны иметь социально значимый результат. Социальные услуги оказываются разными субъектами, в том числе и негосударственными организациями.

Некоторые исследователи убеждены в принадлежности отношений между службой занятости и ищущим работу к административному праву. В качестве аргументации своего вывода они указывают на десять Государственных стандартов, утвержденных Приказами Минтруда России по всем направлениям работы органов службы занятости¹⁹⁰. С этим нельзя согласиться.

¹⁸⁹ Закон о занятости населения в РФ. Ст. 7.1, п. 1 абз. 3.

¹⁹⁰ Приказ Минтруда России от 13.11.2012 № 524н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» // Российская газета. 2013. № 18; Приказ Минтруда России от 11.02.2013 № 52н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации проведения оплачиваемых общественных работ» // Российская газета. 2013. № 136; Приказ Минтруда России от 29.01.2013 № 34н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации» // Российская газета. 2013. № 107; Приказ Минтруда России от 09.01.2013 № 3н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по социальной адаптации

Действующие государственные стандарты в сфере занятости, как и ранее принятые в 2007 – 2009 годах административные регламенты, не могут порождать дополнительных прав и обязанностей, кроме как в рамках правоотношений в сфере занятости, установленных законодательством о занятости населения.

Например, отношения, возникающие между Пенсионным фондом и гражданами при реализации права на определенный вид социального обеспечения, относятся к предмету права социального обеспечения (процедурные нормы), а не к предмету административного права,

безработных граждан на рынке труда» // Российская газета. 2013. № 107; Приказ Минтруда России от 12.02.2013 № 58н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые» // Российская газета. 2013. № 107; Приказ Минтруда России от 23.08.2013 № 380н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования» // Российская газета. 2014. № 255; Приказ Минтруда России от 24.12.2013 № 773н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан, включая оказание гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и гражданам, признанным в установленном порядке безработными, прошедшим профессиональное обучение или получившим дополнительное профессиональное образование по направлению органов службы занятости, единовременной финансовой помощи при их государственной регистрации в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского) хозяйства, а также единовременной финансовой помощи на подготовку документов для соответствующей государственной регистрации» // Российская газета. 2014. № 71; Приказ Минтруда России от 17.04.2014 № 262н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию безработных граждан, включая обучение в другой местности» // Российская газета. 2014. № 145; Приказ Минтруда России от 7.03.2013 № 92н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по содействию безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости» // Российская газета. 2013. № 112; Приказ Минтруда России от 9.01.2013 № 4н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по психологической поддержке безработных граждан» // Российская газета. 2013. № 125.

несмотря на то, что эти отношения также регулируются административными регламентами¹⁹¹.

Государственная услуга, оказываемая службой занятости, всегда связана с запросом ищущих работу лиц и выражается в совершении действий, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений в сфере занятости или создании правовых документов. Оказание таких услуг является фактическим выражением полномочий органов государственной власти и, пожалуй, представляет основной комплекс государственных гарантий в этой сфере. В отличие от административных отношений, возникающих и развивающихся в государственно-управленческой деятельности, социально-обеспечительные отношения более направлены на реализацию функции социальной поддержки государством общества, его оптимальной структуры и удовлетворительного состояния.

Во всех правоотношениях между службой занятости и ищущим работу лицом (имеются в виду материальные, процедурные и процессуальные правоотношения) права и обязанности субъектов имеют соответствующую отрасли права социального обеспечения специфику.

Содержание основного материального социально-обеспечительного правоотношения в сфере занятости зависит от соотношения права ищущего работу требовать предоставления ему соответствующих государственных услуг и обязанностью службы занятости предоставить такие услуги. Иными словами, речь идет о предоставлении такого вида социального обеспечения в нормативно установленном объеме. Соответственно, структура содержания такого правоотношения характеризуется тем, что права главным образом возникают у ищущих работу, а обязанности – у органов службы занятости, хотя оба субъекта имеют как права, так и обязанности в процессе этой юридической связи. Основные материальные правоотношения, как верно указывает Е. Е. Мачульская¹⁹², являются «ядром» всей системы правоотношений по социальному обеспечению.

Содержание процедурного социально-обеспечительного правоотношения в сфере занятости определяется соотношением права ищущего работу на процедуру проверки юридических фактов и уста-

¹⁹¹ Об утверждении административного регламента предоставления пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему и регистрации заявлений граждан об установлении им пенсий в соответствии с федеральными законами «о трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.12.2011 № 1521н // Российская газета. 2012. №70 (утратил силу); Приказ Минздравсоцразвития РФ от 21.12.2011 № 1596н // Российская газета. 2012. № 61 (утратил силу).

¹⁹² Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: учебное пособие. М.: Книжный мир, 1999. С. 372.

новления его права на соответствующий вид социального обеспечения и вынесении решения о его назначении и обязанностью органа службы занятости провести вышеуказанную процедуру, а также предоставить предусмотренные законом социальные услуги и выплаты гражданам, ищущим работу. Так же нужно иметь в виду, что процедурные правоотношения направлены на обеспечение основных материальных правоотношений по социальному обеспечению.

Содержанием процессуального правоотношения являются процессуальные действия субъектов по рассмотрению спора о социальном обеспечении и вынесении решения по нему. В зависимости от правового статуса рассматривающего спор субъекта процессуальные правоотношения могут быть двух видов:

- правоотношение вышестоящего органа службы занятости, которому ищущее работу лицо обжалует действия нижестоящего органа;
- правоотношение, возникающее между судом и ищущим работу лицом по рассмотрению спора по защите права на социальное обеспечение.

4. *Отношения между органом по трудоустройству (помимо службы занятости, к этой категории относятся и частные агентства занятости) и потенциальным работодателем* – составляют предмет *административного или гражданского права*.

Отношения между будущим работодателем и государственной службой занятости составляют предмет административного права.

В рамках отношений между работодателем и службой занятости, происходит обмен информацией в соответствии с нормами действующего законодательства. Так же работодатель выполняет обязанности по трудоустройству, либо резервированию отдельных видов работ для безработных и испытывающих трудности в поиске работы граждан. Так же работодатель имеет право бесплатно получать от службы занятости информацию о состоянии и динамике рынка труда, пользоваться возможностями службы занятости для поиска необходимых работников.

Отношения между будущим работодателем и частным агентством по занятости составляют предмет гражданского права.

5. *Отношения между органом службы занятости и субъектами, участвующими в содействии занятости: Медико-социальной экспертизой (МСЭ); образовательными учреждениями; координационными комитетами содействия занятости; органами государственной власти и органами местного самоуправления* – составляют предмет *административного права*.

С точки зрения целеполагания и принципов организации, все вышеперечисленные виды правоотношений складываются в определенную, непротиворечивую и сложноорганизованную систему. Специфика же правоотношений определяется тем, что нормы, регулирующие отношения в сфере занятости, имеют разный по своей отрас-

левой принадлежности предмет правового регулирования и разные методы правового регулирования.

Всем правоотношениям в сфере занятости как элементам единой системы свойственны общие черты. Вместе с тем они различаются по субъектам и содержанию, основаниям возникновения (изменения, прекращения), характеру прав и обязанностей их участников¹⁹³.

Таким образом, *система правоотношений в сфере занятости* рассматривается как объединенная общими целями совокупность сходных общественных отношений, возникающих в сфере занятости населения, в связи с потребностью граждан в обеспечении занятости и защите от безработицы, урегулированных нормами о занятости населения, относящихся к различным отраслям права.

3.2. СУБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

В науке трудового права дается вполне традиционное определение субъектов права как лиц, обладающих взаимными субъективными правами и юридическими обязанностями, способных их реализовывать и вступающие в трудовые правоотношения.

Для настоящей работы необходимо учесть одну существенную особенность субъектов правоотношений, на которую своих трудах обратил внимание еще Георг Еллинек. Субъектами права в процессе реализации правоотношений являются не столько люди и организации, сколько определенные способности, характеризующие их. По мнению Еллинека такие способности создаются либо формируются существующем в конкретном обществе правопорядком¹⁹⁴. Именно он, через совокупность формализованных норм в значительной степени определяет юридические возможности участников правоотношений.

Таким образом, на первый план выдвигается не личностная характеристика субъектов, а их функциональные возможности с точки зрения права. Это превращает условно-абстрактного субъекта во вполне определенного участника конкретных правоотношений, реализующего свои возможности (права) и выполняющего требуемое, должное поведение (обязанности).

Как уже было сказано выше, специфика отношений в сфере занятости заключается в том, что их «цементирующим» началом являются цели правового регулирования, связанные с защитой от безработицы и которые достигаются с помощью реализации норм о занятости населения разных отраслей права. Это как раз и составляет

¹⁹³ Орлова Е. Е. Правовая природа правоотношений, возникающих при трудоустройстве граждан // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 5.

¹⁹⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек; вступ. ст.: И. Ю. Козлихин СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 123.

не только содержание режима правового регулирования в сфере занятости (правопорядок по Еллинеку), но и во многом определяет так называемые «способности» субъектов права в таких правоотношениях. Субъективные права и юридические обязанности субъектов правоотношений в сфере занятости, так же как и правоотношения, являются сложносоставными в силу разноотраслевой принадлежности закрепляющих их норм права.

Говоря о субъектах права и особенностях их взаимодействия между собой в рамках конкретных правоотношений, следует учитывать все существенные признаки правоотношения как особого явления правовой действительности. Одним из них является воля. Именно она персонифицирует правоотношения, дает возможность субъектам участвовать в них, используя для достижения своих целей и законных интересов определенные законом общие по своему характеру права и обязанности. Именно она во многом определяет мотивацию участников правоотношений, саму вероятность их возникновения. Безусловно, степень и форма проявления воли может быть разной.

Для возникновения и развития правоотношений в сфере занятости, как и трудовых правоотношений – требуется проявление (наличие) воли субъектов. Важно заметить, что степень проявления воли примерно одинаковая.

Еще раз подчеркнем, что с точки зрения научной объективации такого явления и понятия как «субъект правоотношений», определяющее значение имеют его права и юридические обязанности. В этом смысле они делятся на четыре группы:

- 1) лица, желающие найти работу;
- 2) органы-посредники (государственные службы занятости и негосударственные организации, оказывающие услуги в сфере занятости);
- 3) организации, деятельность которых направлена на содействие занятости населения (органы государственной власти, координационные комитеты содействия занятости населения, профсоюзы, МСЭ и др.);
- 4) работодатели.

К первой группе относятся: субъекты, ищущие работу; безработные; граждане, испытывающие трудности в поиске работы.

В современном российском законодательстве о занятости отдельное определение «безработный гражданин» отсутствует. Содержание этого понятия раскрывают положения ст. 3 Закона о занятости в РФ, в которой определяется порядок и условия признания гражданина безработным. Похожие положения об условиях признания гражданина безработным, а также без определения понятия «безработный гражданин» содержатся в ст. 3 Закона о занятости Республики Узбекистан, в ст. 4 Закона о занятости Республики Таджикистан.

Определение понятия «безработный гражданин» содержится в Законах о занятости Республик Армения (п. 3 ст. 4), Казахстан

(п. 19 ст. 1), Беларусь (ст. 1, ст. 3), Кыргызской Республики (ст. 2, ст. 5) и Азербайджанской Республики (п. 1.0.4 ст. 1, ст. 4) Украины (п. 2. ст. 1), Туркменистана (п. 3 ст. 1), наряду со статьями об условиях признания гражданина безработным.

Анализ действующего законодательства стран-участников СНГ в сфере занятости приводит к однозначным выводам по поводу: 1) отсутствия единого доктринального подхода к характеристике структуры содержания правоотношений в сфере занятости; 2) необходимости нормативного закрепления в законодательстве РФ определения понятия «безработный гражданин»; 3) необходимости гармонизации законодательств государств-участников евразийской интеграции в этой части (по поводу субъектного состава правоотношений, моделей взаимодействия между ними, определения понятия «безработный гражданин» и т.д.). Проведение этой работы актуально даже в рамках национальных законодательств. Поэтому, с учетом заявленных нами целей и задач гармонизации, необходимо подробно рассмотреть понятие «безработный гражданин», по той причине, что именно он является одним из главных субъектов правоотношений в сфере занятости населения. Безработные, независимо от национальной специфики, всегда выступают в качестве основного потребителя услуг служб занятости любого государства.

Анализ ст. 3 Закона о занятости в РФ позволяет сделать вывод, что *безработным* признается гражданин (трудоспособный как по возрасту, так и по состоянию здоровья), не имеющий работы и заработка (трудового дохода), зарегистрированный в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищущий работу и готовый приступить к ней.

Определение безработного в национальных законодательствах, включая российское, достаточно близко по смыслу к формулировкам определения МОТ. Однако существуют и существенные отличия. Например, в России при определении условий признания безработным, считается важным и необходимым условие о его регистрации в таком статусе, в органах службы занятости. Другими словами, безработные граждане – это не статистическое понятие, констатирующее факт отсутствия работы и характеризующее личность как гражданина не имеющего работы. Головина С. Ю. справедливо отмечает, что общеупотребительное понятие «безработный» гораздо шире его юридического аналога. Закон о занятости в РФ придает общеупотребительному понятию сугубо юридическое значение, когда вводит дополнительные признаки безработного¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Головина С. Ю. Понятийный аппарат трудового права / М-во общ. и проф. образования РФ. Ур. гос. юрид. акад. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. С. 98.

По действующему российскому законодательству, для приобретения статуса безработного гражданину необходимо стать участником достаточно сложного юридического процесса, предусматривающего четыре важных составляющих условия, установленных в ст. 3 Закона о занятости РФ.

Первое условие – гражданин должен быть *трудоспособным* (как по возрасту, так и по состоянию здоровья). В российском законодательстве существует достаточно много норм, использующих это понятие. Например, о трудоспособном населении говорится в Постановлении Правительства РФ от 26.06.2021 № 1022: «...а) трудоспособное население – лица в возрасте от 16 лет и до достижения возраста, дающего право на страховую пенсию по старости ..., за исключением неработающих инвалидов этого возраста...»¹⁹⁶.

Закон о занятости Республики Узбекистан конкретизирует это условие. Безработным признается: 1) трудоспособное лицо в трудоспособном возрасте (для мужчин – 18–62 года, для женщин – 18–57 лет), т.е. находящееся в пределах от 16–18 лет до пенсионного возраста, установленного законом; 2) годное к выполнению определенной работы (по своему состоянию здоровья, физическим и психическим способностям).

В большинстве редакций национальных Законов о занятости указывается, что безработным признается лицо в возрасте от 16 лет до приобретения права на пенсионное обеспечение. В связи с чем возникает вопрос о субъектном составе таких правоотношений. Если следовать этой букве закона, то инвалид в трудоспособном возрасте, получающий пенсию по инвалидности, у которого есть показания к труду, не может быть признан безработным. Однако это не согласуется с положениями статей этих же Законов о занятости, которые нормативно закрепляют предоставляемые инвалидам признанными безработными дополнительные гарантии и специфические условия их реализации.

Границы трудоспособного возраста в различных государствах-участниках СНГ также не всегда совпадают. В связи с этим целесообразно было бы в предлагаемом Проекте Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ определить безработных как незанятых лиц из числа экономически активного населения или лиц, находящихся между предусмотренным законодательством государства нижним и верхним возрастным пределом и способных осуществлять трудовую деятельность.

¹⁹⁶Об утверждении Правил установления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в субъектах Российской Федерации на очередной год: Постановление Правительства РФ от 26.06.2021 № 1022 // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть III), ст. 5405.

Второе условие признания гражданина безработным – *отсутствие работы и заработка (трудового дохода)*.

Закон не содержит четкого определения термина «работа». Во взаимосвязи с «гражданами, самостоятельно обеспечивающими себя работой», к работе можно отнести виды деятельности, приносящие случайный доход (выращивание на подсобном участке овощей и фруктов, разведение домашнего скота и т.д.). По этому пути шла практика недалекого прошлого, когда органы службы занятости в России не ставили на учет в качестве безработных сельских жителей. Причина отказа – наличие в личном хозяйстве земельного участка, свиньи или коровы. Такой труд считался «работой» с получением «дохода».

Понятие «ищет работу» в Законе о занятости в РФ предполагает наличие доказательств поиска работы. Какие же обстоятельства могут быть доказательствами поиска работы – просто аргументы «работу ищу, но не могу найти» или может быть свидетельские показания. Несмотря на длительный срок действия Закона о занятости в РФ, словосочетание «ищут работу» до настоящего времени не конкретизировано. По нашему мнению, обращение гражданина в орган службы занятости уже является доказательством того, что он ищет работу.

В соответствии с п. 3. ст. 4 Закона о занятости Республики Армения безработные лица характеризуются как не достигшие возраста, дающего права на пенсию по возрасту, которые находятся в поиске работы и не заняты каким-либо видом деятельности, причем не конкретизируется – трудовой, общественно-полезный и т.д.

По Закону о занятости Кыргызской Республики (п.1. ст. 2) это граждане в трудоспособном возрасте, не имеющие работы или деятельности, приравненной к занятости.

Третье условие признание лица безработным – «*поиск работы*» – и здесь хотелось бы заметить следующее.

Понятие «ищущий работу» употребляется в законодательстве о занятости в РФ в двух смыслах.

В первом – для признания гражданина безработным он обязан пройти регистрацию в органах службы занятости, состоящую из двух этапов, определенных законодательством. При обращении граждане регистрируются в качестве *ищущего подходящую работу* и в течение этого времени гражданин обязан «искать» работу более активно, так как если он отказывается в течение 10 дней от двух вариантов подходящей работы, включая работу временного характера, то он не будет признан безработным. Более того, гражданин должен являться в орган службы занятости для предложения ему работы.

В Законе о занятости Кыргызской Республики безработным признается гражданин не «ищущий», а «*желающий*» найти работу. Действительно, и признанный безработным гражданин должен стремиться

к собственному трудоустройству¹⁹⁷. Об этом свидетельствуют нормы Закона о занятости в РФ, в соответствии с которым отказ в период приостановки выплаты пособия по безработице на срок до трех месяцев. Подобная норма содержится и в Законах о занятости других государств-участников СНГ. В частности – абз. 5 п. 5 ст. 9 Закона о занятости Республики Армения, п. 1 ст. 6 Закона о занятости Кыргызской Республики, ст. 28 Закона о занятости Республики Таджикистан, ст. 48 Закона о занятости Республики Узбекистан.

Среди лиц, ищущих работу, в Законе о занятости в РФ упоминаются и лица, впервые ищущие работу¹⁹⁸, разъясняется, что к этой категории относятся ранее не работавшие граждане.

Закон о занятости Азербайджанской Республики более четко определяет *лиц, впервые ищущих работу*, как ранее не работавших трудоспособных лиц, желающих впервые приступить к трудовой деятельности.

Отсутствие на первом этапе регистрации в качестве безработного четкого понятия категории граждан, обратившихся за поиском работы, вызывает трудности в практической деятельности. Полагаем целесообразным и в ст. 3 Закона о занятости в РФ слова «ищут работу» заменить словами «желают найти работу». Это же положение целесообразно включить и в Проект основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ.

Во втором смысле, понятие «ищущий работу» употребляется в законодательстве о занятости, когда, например, в службу занятости обращаются не только граждане, которые намерены найти новое место работы при потере прежнего, но и те, кто хочет изменить место работы, если оно его не устраивает. Эти граждане вообще не получают статус безработного, а регистрируются в качестве граждан, которые ищут работу (ищущие работу).

В Законе о занятости в РФ законодателем зачастую допускается терминологическая небрежность, вследствие чего эту категорию лиц называют то «гражданин, который ищет работу», то «ищущий работу».

В Законах о занятости ряда государств-участников СНГ дается официальное понятие ищущего работу. Так, в ст. 2 Закона о занятости Кыргызской Республики к гражданам, ищущим работу, относятся трудоспособные граждане, ищущие (новую) работу и способные приступить к ней. Они могут быть зарегистрированы и не зарегистрированы в органах государственной службы занятости населения в целях поиска подходящей работы. В статье п. 2 ст. 4 Закона о занятости Республики Армения лицами, находящимися в поиске работы, счита-

¹⁹⁷ Закон о занятости Республики Таджикистан (ст. 2).

¹⁹⁸ Закон о занятости в РФ (ст. 3, 4. п. 3 ст. 23, п. 1 ст. 29).

ются лица, достигшие 16-летнего возраста, которые, независимо от обстоятельства занятости каким-либо видом деятельности обратились в уполномоченный орган в целях реализации своих прав. В соответствии со ст. 2 Закона о занятости Республики Молдова лицо, которое предпринимает конкретные действия по самостоятельному поиску работы или посредством обращения в Национальное агентство занятости населения либо к другому поставщику услуг по трудоустройству.

Для более точного определения данной категории граждан целесообразно было бы ввести в Закон о занятости в РФ и в Проект Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ понятие ищущих работу в следующей редакции. Ищущие работу – это трудоспособные граждане, граждане других государств, лица без гражданства, не имеющие работы, а также лица, желающие сменить работу, в связи с чем прибегают к услугам государственной службы занятости.

Четвертое условие признания гражданина безработным – *готовность приступить к работе*.

Важное значение для признания и подтверждения статуса безработного при условии его готовности приступить к работе имеет понятие подходящей работы.

Такая готовность имеет принципиальное значение для признания и подтверждения статуса безработного. Понятие «подходящая работа» встречается в Конвенции МОТ от 23.06.1934 г. № 44 «О пособиях лицам, являющимся безработными по независящим от них обстоятельствам»¹⁹⁹.

Согласно Конвенции, понятие «подходящая работа» является базовым элементом в системе социальной поддержки безработных, которые должны быть готовы приступить к работе, но только в том случае, если им подыскали подходящую работу. Понятие «подходящая работа» используется как при поиске работы, так и при выплате пособия по безработице. Конвенция МОТ № 44 указывает на критерии, которые в обязательном порядке учитываются при определении подходящей работы: местонахождение, профессия, условия труда, вознаграждение за работу, непричастность к трудовым конфликтам и др.

Критерии, которые учитываются при определении подходящей работы, установлены в п. 2 ст. 21 16. Конвенции МОТ от 21.06.1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы»²⁰⁰. В ней указывается, что при определении подходящей работы учиты-

¹⁹⁹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 – 1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 337 – 343.

²⁰⁰ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2171 – 2184.

ваются: возраст безработных, трудовой стаж по прежней специальности, имеющийся у них опыт, продолжительность периода безработицы, положение на рынке труда.

В законодательстве большинства государств-участников СНГ учитываются не все критерии подходящей работы, названные в Конвенциях МОТ. В Законах о занятости некоторых государств-участников СНГ (ст. 12 Республики Казахстан, ст. 1 Республики Таджикистан, ст. 4 Республики Узбекистан, ст. 46 Республики Украина, ст. 2 Республики Молдова, ст. 4 Республики Беларусь) при подборе подходящей работы учитывают стаж (трудовой стаж), опыт работы по прежней специальности. Только опыт работы учитывается в соответствии со ст. 5 Закона о занятости Азербайджанской Республики и со ст. 2 Закона о занятости Киргизской Республики.

Одной из основных характеристик подходящей работы, как видно из содержания норм Законов о занятости всех государств-участников СНГ, является ее соответствие профессиональной пригодности работника, профессии (специальности), квалификации.

При отсутствии работы, соответствующей профессиональной пригодности безработного, он вправе в течение всего первоначального периода нахождения в статусе безработного искать подходящую работу, при этом, реализуя право на пособие по безработице, даже если это приводит к продлению срока выплаты пособия по безработице. Безработный может согласиться на работу, отличающуюся по характеру и выполняемым ранее функциям от прежней работы, или на предоставление работы по более низкой квалификации, а также на участие в общественных работах, переподготовку или повышение квалификации. При этом некоторое увеличение времени поиска работы будет не столько мешать, сколько способствовать более тщательному поиску вариантов имеющихся вакансий и подбору более подходящей гражданам работы²⁰¹.

Для некоторых категорий граждан почти во всех Законах о занятости государств-участников СНГ указывается на то, что подходящей работой может быть также любая оплачиваемая работа, включая работу временного характера и общественные работы, требующая или не требующая (с учетом возрастных или иных особенностей граждан) предварительной подготовки, отвечающая требованиям трудового законодательства. Как видно из норм Законов о занятости государств-участников СНГ, законодательство включило в эту группу всех тех, кто-либо не получил, либо утратил мотивацию, либо навыки к трудовой деятельности в сфере (граждане, впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие профессии (специальности);

²⁰¹ Власов В. И., Крапивин О. М. О занятости населения в Российской Федерации: постатейный комментарий к закону РФ // Человек и труд. 2006. № 12. С. 12.

стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва). Подбор подходящей работы таким гражданам требует их предварительной трудовой адаптации.

В Законе о занятости Республики Украина при подборе подходящей работы учитывается продолжительность периода безработицы.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с п. 3 ст. 4 Закона о занятости в РФ граждане, уволенные более одного раза в течение одного года, предшествовавшего началу безработицы, за нарушение трудовой дисциплины и другие виновные действия, а также прекратившие индивидуальную предпринимательскую деятельность, еще не утратили своих профессиональных навыков и имеют соответствующую профессиональную подготовку. Причины, по которым они стали безработными, не влияют на уровень их профессиональной подготовки, поэтому представляется, что для таких граждан подходящей должна признаваться работа, соответствующая их профессиональной пригодности с учетом уровня профессиональной подготовки. Тем же, кто стремится возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, состоит на учете в органах службы занятости более 18 месяцев, а также более трех лет не работал, т.е. тем, кто утратил мотивацию и навыки к трудовой деятельности, целесообразно было бы, прежде всего, предложить восстановить (повысить) квалификацию или получить смежную специальность и только в случае отказа предлагать работу, не требующую предварительной подготовки. Иначе говоря, подходящей работой для этой категории граждан должна считаться любая, в том числе неквалифицированная работа при условии, что им предлагалось восстановить (повысить) квалификацию, получить смежную специальность, но они отказались²⁰².

Как следует из Законов о занятости государств-участников СНГ, такое же положение подходящей работы применимо и к гражданам, впервые ищущим работу (ранее не работавшим) и при этом не имеющим профессии (специальности). На наш взгляд, такой подход неприемлем в отношении безработной молодежи, не имеющей профессии (специальности). Направление молодого безработного на любое вакантное место, как бы ни были далеки содержание и условия труда от уровня образования, индивидуальных склонностей и интересов безработного, фактически на нет сводит свободу выбора труда. Это решение идет вразрез с декларируемым в тех же Законах о занятости в государствах-участниках СНГ принципом особой защиты молодежи в сфере занятости. По-видимому, проблема обеспечения работой молодежи должна решаться на основе предоставления более широких

²⁰² Серегина Л. В. Понятие подходящей работы по законодательству о занятости // Трудовое право. 2006. № 3. С. 12.

возможностей получения профессиональной подготовки, которая обеспечивала бы конкурентоспособность при получении работы, а в дальнейшем, в процессе труда, профессиональный рост и прочное положение в сфере труда²⁰³. Поэтому в Законе о занятости в РФ, а также в Проекте Типового (Модельного) закона о занятости населения в государствах-участниках СНГ было бы целесообразно закрепить правило, в соответствии с которым для молодых людей, не имеющих профессии (специальности), в качестве подходящей считается работа, требующая профессиональной подготовки. Лишь в случае отказа от обучения им может быть предложена оплачиваемая работа, не требующая предварительной подготовки.

Законом о занятости в РФ установлено, что для граждан, указанных в п. 3 ст. 4, при подборе подходящей работы учитываются «возрастные и иные особенности». Отсутствие в законодательстве о занятости конкретизации «иных особенностей» позволяет предлагать безработному работу, которая заведомо не отвечает его потребностям и интересам под угрозой лишения права на пособие по безработице, что противоречит принципу свободного выбора работы. Поэтому целесообразно было бы уточнить в законодательстве о занятости формулировку «иные особенности», конкретизировав ее.

Важным критерием подходящей работы является ее соответствие состоянию здоровья будущего работника, на что указывается в п. 15 Правил регистрации безработных граждан, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.09.2012 № 89.²⁰⁴ Поэтому при подборе подходящей работы органами службы занятости с учетом состояния здоровья гражданина особое внимание обращается на физическое состояние, наличие хронического заболевания, удостоверенные медицинскими документами. Однако представление каких-либо документов в соответствии с Законами о занятости государств-участников СНГ не требуется. Исключение составляют лишь лица, признанные инвалидами. Они должны представлять индивидуальную программу реабилитации инвалида, содержащую заключение о рекомендуемом характере и условиях труда.

Положение о необходимости представления гражданами, имеющими ограничения в трудовой деятельности по состоянию здоровья, соответствующих медицинских документов имеет большое значение для подбора таким гражданам подходящей работы, вследствие чего оно должно быть прямо закреплено в Законах о занятости государств-участников СНГ.

В некоторых государствах-участниках СНГ при подборе подходящей работы такой критерий как состояние здоровья вообще не упо-

²⁰³ Серегина Л. В. Понятие подходящей работы по законодательству о занятости // Трудовое право. 2006. № 3. С. 13.

²⁰⁴ Собрание законодательства РФ. 2012. № 38. Ст. 5103.

минается (Республика Таджикистан, Республика Украина, Республика Армения). В Республике Украина указывается лишь на трудоустройство инвалидов, которое осуществляется в соответствии с индивидуальной программой реабилитации.

Еще одним важным критерием подходящей работы является учет условий последнего места работы. Как правило, к ним относятся условия охраны и оплаты труда.

То, что подходящая работа должна соответствовать условиям последнего места работы, присутствует только в определении подходящей работы в России и в Республике Таджикистан.

В соответствии с п. 4 ст. 4 Закона о занятости в РФ подходящей не может считаться работа, если предлагаемый заработок ниже среднего заработка, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы гражданина. Данное положение не распространяется на граждан, среднемесячный заработок которых превышал величину прожиточного минимума трудоспособного населения, исчисленного в субъекте РФ в установленном порядке. В этом случае подходящей не может считаться работа, если предлагаемый заработок ниже величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте РФ в установленном порядке. Хотя величина средней заработной платы в субъекте РФ, как правило, выше величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по России, признание подходящей работы с заработком на указанном уровне не позволяет поддерживать уровень жизни безработного гражданина в соответствии со средними стандартами жизни в данном регионе, показателем которых можно считать среднюю заработную плату в субъекте РФ. В связи с этим представляется целесообразным при подборе подходящей работы по уровню предлагаемой заработной платы исходить из критерия средней заработной платы в субъекте РФ, который был предусмотрен Законом о занятости до внесения в него изменений²⁰⁵.

²⁰⁵ В первоначальной редакции Закона о занятости 1991 года зарплата по предлагаемой работе не могла быть ниже среднемесячного заработка гражданина по последнему месту работы, а в случае, если его заработок превышал средний уровень заработка по данной специальности в регионе – не ниже этой средней заработной платы. Закон тем самым защищал не только право работника на достигнутый им уровень оплаты труда (в пределах средней заработной платы по специальности), но и сложившуюся отраслевую и профессионально-квалификационную иерархию оплаты труда. Впоследствии в Законе о занятости в редакции 1992 года критерий среднего регионального заработка по специальности был заменен критерием среднего регионального заработка. Федеральным законом от 17.07.1999 № 175-ФЗ критерий средней заработной платы в субъекте Российской Федерации был в свою очередь заменен критерием прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Сформулированные в п. 4 ст. 4 Закона о занятости в РФ условия, при наличии которых работа не может считаться подходящей (если она связана с переменой места жительства без согласия гражданина; условия труда не соответствуют правилам и нормам по охране труда; предлагаемый заработок ниже среднего заработка гражданина, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы), должны учитываться и при подборе подходящей работы гражданам, для которых любая оплачиваемая работа считается подходящей²⁰⁶.

Следует отметить, что в некоторых государствах-участниках СНГ предусматривается²⁰⁷, что уровень вознаграждения на предлагаемом рабочем месте должен быть не ниже, а условия труда – не хуже тех, которые имели место на прежней работе (например, в соответствии со ст. 4 Закона о Занятости Республики Беларусь).

В соответствии с Законом о занятости в РФ не считается подходящей работа, если условия труда не соответствуют правилам и нормам по охране труда. Характеристики условий труда имеют особое значение при работе в тяжелых, вредных и(или) опасных условиях. Условия труда (работа в тяжелых, вредных и(или) опасных условиях, наличие компенсаций и льгот за работу в таких условиях), которые ТК РФ отнесены к разряду обязательных (ст. 57 ТК РФ), при определении подходящей работы не учитываются. В связи с этим безработный не может отказаться от подходящей работы, в том числе во вредных условиях труда, если ему такая работа не противопоказана по состоянию здоровья, или от работы, которая будет предусматривать командировки, разъезды, работу посменно. Такая же норма присутствует во всех законах о занятости государств-участников СНГ.

Представляется, что действительной гарантией неухудшаемости положения безработных в сфере труда может служить лишь принцип подбора работы с условиями труда, не менее благоприятными, чем на прежней работе, и с учетом обычных стандартных условий труда по данной профессии (специальности).

При определении подходящей работы во всех государствах-участниках СНГ используется также критерий транспортной доступности нового рабочего места. Статьей 4 Закона о занятости в РФ предусмотрено, что смена постоянного места жительства возможна только с согласия безработного. Кроме того, новое место работы должно находиться в пределах транспортной доступности.

В соответствии с Законом о занятости в РФ максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определяется органами службы занятости с учетом развития сети обще-

²⁰⁶ Закон о занятости населения в РФ (п. 3 ст. 4).

²⁰⁷ ст. 1 – Закон о занятости Республики Таджикистан; п. 10 ст. 2 – Закон о занятости Кыргызской Республики; ст. 2 – Закон о занятости Республики Молдова; п. 20 – Закон о занятости Республики Туркменистан.

ственного транспорта в данной местности. Однако то, какие именно органы службы занятости (федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти в субъектах РФ, государственные центры занятости) должны определять максимальную удаленность подходящей работы от места жительства, какие критерии следует для этого использовать, из смысла Закона о занятости в РФ не следует.

Исходя из того, что содержание и строительство дорог в границах пунктов поселения, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения находится в сфере деятельности органов местного самоуправления, представляется логичным, чтобы именно эти органы определяли транспортную доступность рабочего места²⁰⁸.

Немного иначе этот критерий сформулирован в других государствах-участниках СНГ: работа должна быть незначительно удалена от места жительства, не более 1 часа (п. 10 ст. 2 Закона о занятости Кыргызской Республики); работа не должна предоставляться за пределами максимальной удаленности от места жительства безработного (ст. 4 Закона о занятости Республики Беларусь); на приемлемом расстоянии от места жительства (ст. 2 Закона о занятости Республики Молдова); не предполагающая перемены места жительства, незначительно удаленная от его постоянного места жительства (ст. 3 Закона о занятости Республики Узбекистан); работа, соответствующая транспортной доступности рабочего места, при затратах времени на общественном транспорте не более полутора часов в одну сторону (ст. 20 Закона о занятости Республики Туркменистан).

При определении максимальной удаленности подходящей работы от места жительства гражданина следует использовать не только критерий транспортной доступности рабочего места, но и критерий личного и семейного положения граждан. Необходимо предусмотреть для инвалидов, одиноких и многодетных родителей, воспитывающих детей дошкольного возраста, лиц предпенсионного возраста и других льготных категорий граждан меньшую максимальную удаленность подходящей работы от их места жительства, чем для других категорий граждан²⁰⁹, как это предусмотрено Конвенцией № 168 МОТ «О содействии занятости и защите от безработицы».

Положения указанной Конвенции должны получить отражение и в Законах о занятости государств-участников СНГ. Представляется необходимым предусмотреть положение, согласно которому подходящей не может считаться работа, отказ от которой обоснован уважи-

²⁰⁸ Серегина Л. В. Понятие подходящей работы по законодательству о занятости // Трудовое право. 2006. № 3. С. 14.

²⁰⁹ Орлова Е. Е., Кучма М. И. Основание и порядок признания граждан безработными // Человек и труд. 2006. № 4. С. 44.

тельными причинами, связанными с личным и семейным положением гражданина (например, не должна считаться подходящей работа для безработного родителя, если график работы или ее удаленность от места жительства с учетом особенностей занятости другого родителя, не позволяет семье пользоваться услугами детского дошкольного учреждения. При подборе работы гражданам с семейными обязанностями, желающим работать с неполным рабочим временем, можно было бы подыскать и такую работу).

Второе условие признания гражданина безработным – гражданин не должен относиться к категориям граждан, которые не могут быть признаны безработными (например, п. 3 ст. 3 Закона о занятости в РФ).

Третье условие – гражданин обязан пройти регистрацию в органах службы занятости.

Четвертое условие – необходимо решение органа службы занятости о признании гражданина безработным. После этого гражданин приобретает комплекс предусмотренных законом прав и обязанностей (у гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы (ищущего работу) совершенно другие права и обязанности).

Представляется, что в Закон о занятости населения в РФ, в Проект Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ может быть включено следующее понятие безработного: это незанятые лица, из числа экономически активного населения, проживающие на территории Российской Федерации, зарегистрированные в органах службы занятости по месту жительства в целях поиска работы, желающие и готовые приступить к работе.

Современное российское законодательство недостаточно учитывает проблемы скрытой (латентной) безработицы (при частичной потере работы и заработка), хотя она приобрела в России широкое распространение, как и во всех государствах-участниках СНГ.

Еще в 1988 году в ст. 10 Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и безработицы» было указано, что меры социальной защиты должны быть определены не только в случаях полной безработицы, но и в случаях потери заработка при частичной безработице, а также при перерыве в получении заработка или сокращении его размера по причине временного прекращения производства.

В связи с этим целесообразно было бы ввести в Законы о занятости государств-участников СНГ и в Проект Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ понятие «частично безработные».

Частично безработные – граждане, у которых снизился заработок при вынужденном переходе на неполное рабочее время, а также при невыплате заработной платы или сокращении ее размера в связи с временной приостановкой производства или временным сокращением объема выпускаемой продукции, работ, услуг.

Для частично безработных лиц желательно определить условия и меры социальной поддержки, в том числе возможность выплаты пособия по безработице в размере, зависящем от размера снижения их заработка.

Среди безработных граждан встречаются и граждане, которые больше, чем другие безработные граждане испытывают трудности в поиске работы и законодательством о занятости государств-участников СНГ относятся к лицам, особо нуждающимся в социальной защите. Именно так до недавнего времени их именовала ст. 5 Закона о занятости в РФ. Законодатель исходил из того, что не следует ограничиваться лишь материальной поддержкой граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Нужно оказывать им и особую помощь в трудоустройстве в связи с тем, что они не относятся к числу конкурентоспособных на рынке труда лиц²¹⁰. Поэтому в Законах о занятости некоторых государств-участников СНГ эти граждане называются «граждане, особо нуждающиеся в социальной защите и не способные на равных условиях конкурировать на рынке труда»²¹¹.

Наименование лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, в Законе о занятости в РФ было изменено. Теперь они называются гражданами, испытывающими трудности в поиске работы. О том, что они особо нуждаются в социальной защите, уже не говорится. Это не безобидная редакционная правка. Новая формулировка снимает с государства обязанность проявлять особую заботу об этой категории безработных, поскольку остальные безработные также испытывают трудности (хотя и меньшие) в поиске работы. Поэтому, по отношению к тем безработным гражданам, о которых идет речь в п. 2 ст. 5 Закона о занятости в РФ, следует говорить не только как об испытывающих трудности в поиске работы, но и как нуждающихся в особой социальной поддержке. При этом необходимо исходить из того, что в соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ социальная поддержка означает систему мер, обеспечивающих социальные гарантии гражданам. Следует иметь в виду то, что эти лица имеют не только общие, но и дополнительные гарантии. Следовательно, целесообразно указать

²¹⁰ Конкурентоспособность работников – соответствие рабочей силы требованиям рынка, открывающая работникам возможность вступать в отношения конкуренции (конкурировать) на рынке труда или совокупность характеристик, определяющая сравнительные позиции конкретного работника или отдельных групп на рынке труда и позволяющая ему претендовать на занятие определенных вакансий (найм). См.: Большой толковый словарь русского языка. СПб.: Норинт, 2000. С. 236.

²¹¹ Закон о занятости Республики Беларусь (ст. 10), Закон о занятости Республики Таджикистан (ст. 9), Закон о занятости Республики Узбекистан (ст. 7), Закон о занятости Республики Армения (ст. 23).

в Законах о занятости государств-участников СНГ и в Проекте Основ законодательства (Модельном акте) о занятости населения в государствах-участниках СНГ эту категорию лиц как «особо нуждающиеся в социальной поддержке и испытывающие трудности в поиске работы».

Рассмотрим, что представляет каждая из этих категорий граждан.

Понятие «инвалид» в русском языке всегда означало лицо, не способное принимать участие в жизни общества на одном уровне с другими вследствие потери или недостатка в психологической, физиологической или анатомической структуре или функции²¹².

В соответствии с законодательством о занятости государств-участников СНГ, инвалид – лицо, которое имеет нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленным заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящим к ограничению жизнедеятельности и вызывающим необходимость его социальной защиты²¹³. Наиболее удачное определение понятия «инвалид» содержится в Конвенции МОТ от 01.06.1983г. № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»²¹⁴. В соответствии с ней, инвалид – это лицо, возможности которого получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом (ч. 1 ст. 1). Данное понятие «инвалид» также помещается в рамках понятия «нетрудоспособность».

В настоящее время инвалидность рассматривается как социальная недостаточность вследствие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, приводящая к ограничению жизнедеятельности (в том числе и ограничению способности осуществлять трудовую деятельность) и необходимости социальной защиты. Из этого определения, следует, что сама по себе нетрудоспособность уже не является единственным критерием при установлении инвалидности. Однако для органов службы занятости для признания гражданина безработным и при подборе ему подходящей работы она выдвигается на первый план. Все большее внимание теперь при подборе подходя-

²¹² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. С. 162.

²¹³ О профилактике с инвалидностью: Закон Азербайджанской Республики от 31.05.2018 № 1153-VQ (ред. от 06.10.2020) // Газета «Азербайджан». 2018. № 161.; ФЗ РФ от 24.11.1995 № 181 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; Закон Республики Армения от 24.05.1993 № С-0800-1-ЗР-57 // Официальные ведомости Республика Армения. 1993. № 10; Закон Республики Казахстан от 13.04.2005 №39-III-ЗРК // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 7–8.

²¹⁴ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 – 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2031 – 2035.

шей работы, трудоустройстве инвалидов в государствах-участниках СНГ уделяется индивидуальной программе реабилитации, в которой бюро МСЭ указывают подходящие для инвалидов условия труда²¹⁵.

Особого внимания со стороны органов службы занятости требует молодежь.

Молодежь, как она определяется в словарях, – это социально-демографическая группа, выделяемая на основе возрастных характеристик, особенностей социального положения и обусловленных этим социально-психологических свойств, которые определяются общественным строем, культурой, закономерностями социализации, воспитания данного общества²¹⁶.

Слово «молодежь» широко используется в документах, с которыми работают органы службы занятости в государствах-участниках СНГ. Однако возрастной критерий, применительно к молодежи, в них разный. При отчетности статистические данные предоставляются в отношении лиц с 14 до 29 лет.

В соответствии с Законами о занятости в государствах-участниках СНГ гражданин может рассчитывать на помощь государства в подборе работы только с 16 лет, поскольку только с этого возраста органы службы занятости регистрируют гражданина в качестве безработного. В то же время в трудовом законодательстве государств-участников СНГ указывается, что в случаях, когда подросток оставил обучение в общеобразовательном учреждении или получил основное общее образование, не достигнув 16 лет, он вправе заключить трудовой договор по достижении 15 лет (а в исключительных случаях и с учащимся, достигшим 14 лет, при соблюдении определенных условий)²¹⁷. В результате в Законах о занятости государств-участников СНГ и в Кодексах о труде государств-участников СНГ не совпадает низший возрастной порог молодых людей, которые оказываются ищущими работу на рынке труда.

В некоторых государствах-участниках СНГ в число граждан, испытывающих трудности в поиске работы, входят и граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников²¹⁸. Упоминание о них, как о впервые ищущих работу, не представляется логичным. Нередки случаи, когда молодой человек в возрасте 19 лет, окончивший колледж, ищет работу не впервые, так как до поступления в колледж успел уже поработать. Несмотря на это в законах о занятости государств-участников СНГ

²¹⁵ Орлова Е. Е., Кучма М. И. Всякая ли работа подходит безработному // Человек и труд. 2006. № 5. С. 52.

²¹⁶ Советский энциклопедический словарь / ред. А. М. Прохоров. Издание 4-е, испр. и доп. М.: Советская энциклопедия, 1989–1990. С. 821.

²¹⁷ Закон о занятости Республики Таджикистан (ст. 4); Закон о занятости Азербайджанской Республики (ст. 4); Закон о занятости Украины (п. 7 ст. 14).

²¹⁸ Республика Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Украина.

не конкретизируется выпускниками каких учебных заведений (начального, среднего, высшего профессионального образования) они являются. Зачастую в законах о занятости они указываются как молодые специалисты или лица, впервые ищущие работу. Например, в законе о занятости Республики Узбекистан напротив указано, что это молодежь, окончившая общие средние и средние специальные образовательные организации, профессиональные школы, профессиональные колледжи, техникумы, высшие образовательные учреждения. Следовательно, данная норма конкретизирует выпускников каких учебных заведений можно отнести к гражданам, испытывающим трудности в поиске работы.

С момента введения Положения об организации временной занятости молодежи «Молодежная практика», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.1994 № 150²¹⁹, выпускниками стали считать граждан, окончивших учебные заведения в 12-месячный период, предшествующий признанию их безработными. Если в статусе молодого специалиста ранее гражданин находился три года, то с 1994 года – один год.

Желательно в Законах о занятости государств-участников СНГ эту категорию граждан обозначить как «граждане, окончившие высшие учебные заведения по очной форме обучения, впервые ищущие работу (ранее не работавшие), нетрудоустроенные в течение 12 месяцев с момента завершения обучения».

В круг лиц, нуждающихся в особом внимании при обеспечении их занятости, входят дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Эта категория граждан названа лишь в Законе о занятости Республики Беларусь (ст. 11), Законе о занятости Республики Туркменистан (абз. 4 п. 1 ст. 7) и Законе о занятости Республики Украина (ст. 7). Представляется целесообразным включить их в круг лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Законе о занятости тех государств-участников СНГ, где они отсутствуют, а также в Проект Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ.

Категория граждан, относящихся к лицам предпенсионного возраста, указана в Законах о занятости многих государств-участников СНГ. Исключение составляют Республика Армения, Молдова. Достаточно четко эта категория определена в ст. 5 Закона о занятости в РФ: это граждане из числа официально признанных безработными, в течение пяти лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно. И только в Законе о занятости Республики Украина (п. 2 ст. 14) это лица, которым до наступления права на пенсию по возрасту осталось 10 и менее лет.

²¹⁹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (утратил силу).

Практика свидетельствует, что работодатель неохотно принимает таких граждан на работу, отказывая им под любым благовидным предлогом, хотя трудовое законодательство государств-участников СНГ запрещает дискриминацию в сфере труда, в том числе по возрасту. Более того, работодатели часто считают возможным уволить, прежде всего, пожилого человека при сокращении штатов, хотя у него больше опыта (чем у молодого) и профессиональных знаний. Не всегда они считают целесообразным переобучение лиц предпенсионного возраста в целях получения ими новой профессии (специальности), нужной работодателям.

Досрочная пенсия не имеет однозначной оценки. С одной стороны, гражданину, проработавшему длительное время при отсутствии возможности трудоустройства, психологически трудно встать на учет в органах службы занятости на оставшееся до назначения пенсии по возрасту время. Можно было бы пойти по такому пути: отказаться от назначения безработным досрочных пенсий, но увеличить продолжительность периода выплаты пособия по безработице сверх срока, установленного в Законах о занятости государств-участников СНГ, но с некоторыми изменениями. При этом желательно учесть зарубежный опыт. Например, во Франции продление выплаты пособия безработным в возрасте 50 – 55 лет возможно дважды на 9 месяцев. Когда будет исчерпана возможность выплаты основного пособия, может быть назначена поддержка за счет страхового пособия. Оно предоставляется безработным в возрасте до 55 лет, имеющим 6 месяцев страхового стажа, на период до 18 месяцев. Затем, если использовано право на выплату страхового пособия, возможна выплата так называемого пособия солидарности, которое выплачивается в этот срок неограниченное количество раз²²⁰.

Увеличение срока выплаты пособия по безработице лицам, имеющим длительный страховой стаж, было бы экономичнее, чем выплата досрочных пенсий.

Категория «уволенные с военной службы» имеется не во всех Законах о занятости государств-участников СНГ. Такая категория отсутствует в Законах о занятости Республики Армения, Азербайджанской Республики, Казахстан. Формально увольнение с военной службы дает основание бывшему военнослужащему относиться к кругу лиц, особо нуждающихся в социальной поддержке, если оно состоялось по одному из многочисленных оснований: от истечения срока военной службы до вступления в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы.

²²⁰ Орлова Е. Е. Безработные граждане – потенциальные работники! Особенности трудоустройства лиц, испытывающих трудности в поиске работы // Кадровик. 2009. № 5. С. 7.

Однако все уволенные с военной службы в государствах-участниках СНГ не могут получить от органов службы занятости одинаковый объем поддержки. Так, первые семь групп, уволенных с военной службы, могут быть признаны безработными, а последние две группы могут быть названы лишь ищущими работу (без признания их безработными, со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями).

В Законе о занятости Украины (абз. 8 п. 1 ст. 14), Республики Беларусь (ст. 11) к категории граждан, испытывающих трудности в поиске работы, относятся участники боевых действий, в Законе о занятости Азербайджанской Республики (п. 9.1 ст. 9), Республике Беларусь (ст. 11) – это ветераны войны, а также в Законе о занятости Республики Беларусь (ст. 11) – уволенные с альтернативной службы, из органов внутренних дел.

К членам семей, уволенных с военной службы, которые тоже испытывают трудности в поиске работы, относятся: супруг (супруга); несовершеннолетние дети; дети, старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими 18 лет; лица, находящиеся на иждивении военно-служащих; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения. Однако данная категория существует только в ст. 5 Закона о занятости РФ.

Перечень граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф, содержится в только в ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»²²¹. Он содержит 12 категорий граждан и должен применяться ко всем случаям радиационных аварий и катастроф, которые произошли до принятия Закона о занятости в РФ, и к тем, которые могут произойти в будущем. Сейчас действие норм Закона о занятости в РФ распространяется на граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, пострадавших вследствие ядерного выброса в Челябинской области от аварии 1957 года на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

Законодатель признал нуждающимися в защите всех граждан, кто подвергся воздействию радиации. Некоторые авторы утверждают, что считать «воздействие радиации» одним из оснований социальной защиты граждан, некорректно²²². Действительно, воздействие радиа-

²²¹ ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

²²² Шенкарев О. А. Социальное обеспечение граждан, подвергшихся воздействию радиации (правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10.

ции сверх естественного уровня – это возможная причина наступления заболевания, инвалидности, потери кормильца и других видов социальных рисков, но это воздействие не стоит отождествлять с самими социальными рисками. Причин наступления таких рисков может быть много: стихийные бедствия (наводнения, пожары, землетрясения и т.п.), террористические акты, техногенные (в том числе радиационные) катастрофы, эпидемии т.п. Но ни в одном правовом акте, изданном о социальном обеспечении пострадавших (кроме законов о подвергшихся воздействию радиации), социальные риски не отождествляются с их причинами.

Социальным риском, который следует принимать во внимание при предоставлении дополнительных видов социальной поддержки лицам, о которых идет речь, является потеря (ограничение) трудоспособности, при условии, что она – следствие воздействия радиации, а не обычных болезней и травм. В связи с этим представляется, что в ст. 5 Закона о занятости в РФ должны значиться только лица, пострадавшие в результате радиационных аварий и катастроф.

Относительно упоминая о радиационных авариях и катастрофах, хотелось бы заметить следующее: радиационные аварии и радиационные катастрофы – понятия идентичные, но применяются к различным по масштабу событиям. Например, авария происходит в масштабах предприятия, а катастрофа – в масштабах страны. Возможно, законодатель имел в виду не только радиационные аварии, но и другие виды аварий и катастроф. Это было бы более правильным. Вспомним пенсионное законодательство. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»²²³, одной из категорий граждан, на которую распространяется действие данного закона, являются лица, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф, члены их семей. Упоминание не только о радиационных, но и о техногенных катастрофах представляется весьма важным: граждане, пострадавшие в результате техногенных катастроф, не в меньшей степени нуждаются в социальной поддержке, чем пострадавшие в результате радиационных катастроф. В связи с этим соответствующие уточнение желательно внести в ст. 5 Закона о занятости в РФ²²⁴ и в Проект Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ.

Понятия «беженцы» и «вынужденные переселенцы» содержатся только в ст. 1 Закона Российской Федерации от 19.02.1993 г. «О бежен-

²²³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

²²⁴ Орлова Е. Е. Круг лиц, относящихся к безработным, испытывающим трудности в поиске работы // Политика и общество. 2008. № 10. С. 53.

цах» № 4528-1²²⁵ и в ст. 1 Закона Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»²²⁶.

Поскольку мигранты очень часто являются высококвалифицированными специалистами, умеющими работать людьми, то возникает социальная напряженность на рынке труда, создается проблема отталкивания «своих» граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Выход один – при прочих равных условиях приоритет должен быть отдан малоимущим, одиноко проживающим гражданам или малоимущим семьям, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума и это должно быть оговорено в Законе о занятости государств-участников СНГ и в Проекте Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ.

Одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов – это, по существу, лица с семейными обязанностями.

Понятие лиц с семейными обязанностями законодательство не дает. Понимание лиц с семейными обязанностями согласуется со ст. 1 ратифицированной Россией Конвенции МОТ от 23.06.1981 г. № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящихся с семейными обязанностями»²²⁷. Конвенция к названным лицам относит работников, имеющих семейные обязанности, в отношении находящихся на их иждивении детей, а также работников, имеющих обязанности в отношении других близких родственников, нуждающихся в уходе и помощи.

В круге лиц с семейными обязанностями названы одинокие родители. В законодательстве государств-участников СНГ четкого понятия одинокой матери или отца нет. В связи с этим предлагается проанализировать российское законодательство по этому вопросу. На практике, как правило, использовалось ранее действующее п. 37, 41 Положение о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.09.1995 № 883²²⁸. Когда речь идет о выплате ежемесячного пособия на детей, то имеются в виду одинокие матери (не состоящие в браке), у которых на содержании и воспитании дети до 18 лет и в их свидетельстве о рождении отсутствует запись об отце ребенка или запись об отце ребенка произведена в установленном порядке по указанию матери.

²²⁵ Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

²²⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

²²⁷ Собрание законодательства РФ. 2004 г. № 32. Ст. 3284.

²²⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 37. Ст. 3628 (утратил силу).

В разъяснении Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 25.12.1985 № 405-27-44²²⁹ приводится понятие «одиноким работающий мужчина». К этой категории отнесены мужчины, воспитывающие детей в случае смерти жены – до вступления в новый брак; лишения жены в установленном порядке родительских прав; расторжения брака, когда дети остаются на воспитании отца. В соответствии со ст. 218 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ²³⁰ (далее – НК РФ), в которой под одиноким родителем понимается один из родителей, не состоящий в зарегистрированном браке. На практике лицом, воспитывающим ребенка без матери, часто оказывается отец, усыновитель, отчим, а также приемный родитель (приемный отец) ребенка. К одиноким родителям следует также отнести и не состоящих в зарегистрированном браке приемных матерей.

Понятие «многодетные родители» в законодательстве отождествляется с понятием «многодетная семья». Однако многодетность в законодательстве государств-участников СНГ трактуется по-разному. В этой связи каждому государству-участнику СНГ должно быть предоставлено право самим определять категории семей, которые относятся к многодетным. Эту норму следует отразить также в Проекте Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ.

В России в соответствии с п. 1 ст. 28 Федерального закона Российской Федерации от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее – Закон о трудовых пенсиях)²³¹, при назначении досрочной трудовой пенсии многодетными считаются женщины, родившие пять или более детей, а также женщины, родившие двух и более детей, если они проработали не менее 12 календарных лет в районах Крайнего Севера или 17 лет в приравненных к ним регионам.

Можно предположить, что многодетная семья – семья, с числом детей выше среднего, категория, определяемая субъективно в зависимости от рождаемости в данном регионе. В регионах с высокой рождаемостью многодетной может считаться семья, имеющая пять и более детей, при низкой рождаемости в субъекте РФ – с тремя детьми и более. Целесообразно в Законе о занятости в РФ определить, кто понимается под многодетными родителями или отнести решение данного вопроса на уровень субъекта РФ. Представляется, что в большинстве случаев это могут быть бы лица, имеющие на содержании и воспитании трех или более детей в возрасте до 18 лет.

²²⁹ Трудовое законодательство РФ. 1997. Т. 1.

²³⁰ Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²³¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4920.

Следует обратить внимание на то, что Законах о занятости государств-участников СНГ речь идет не просто об одиноких родителях, а о воспитывающих несовершеннолетних детей и детей-инвалидов.

Несовершеннолетним считается гражданин, не достигший 18 лет. Но стоит ли формально исходить из этого возраста детей при отнесении одиноких и многодетных родителей к категории лиц, особо нуждающихся в социальной поддержке на рынке труда?

Как известно, по общему правилу трудовой договор может быть заключен с лицом, достигшим 16 лет. Более того, в соответствии со ст. 27 ГК РФ несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору или с согласия родителей занимается предпринимательской деятельностью. В соответствии с этим целесообразно уточнить ст. 5 Закона о занятости в РФ: при отнесении одиноких родителей к числу лиц, испытывающих трудности в поиске работы, принимать во внимание их детей в возрасте до 16, а учащихся в общеобразовательных школах до – 18 лет.

На практике встречаются ситуации, когда у безработной одинокой матери ребенок достиг 18 лет, но учится в общеобразовательном учреждении среднего или высшего образования на очном отделении. Поскольку при таких обстоятельствах одинокая мать уже не может рассчитывать на особое отношение к ней со стороны органов службы занятости, ее ребенок нередко вынужден оставить учебу и искать работу. Орган службы занятости в таком случае должен заниматься трудоустройством уже двух безработных граждан. Представляется, что можно было бы в Закон о занятости в РФ включить правило, аналогичное тому, которое имеется в ст. 9 Закона о трудовых пенсиях: принимать во внимание детей одиноких и многодетных родителей в возрасте до 23 лет в период обучения по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов, независимо от их организационно-правовых форм, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования.

Субъектом правоотношений в сфере занятости являются органы, оказывающие услуги по содействию занятости (государственная служба занятости и негосударственные организации, оказывающие услуги в этой сфере; органы государственной власти и управления всех уровней, координационные комитеты содействия занятости населения, работодатели, профсоюзы, органы медико-социальной экспертизы, образовательные учреждения и др.).

Эффективность политики занятости в значительной степени зависит от организационной структуры управления рынком труда.

Государственная служба занятости населения появилась в России, как и в других государствах-участниках СНГ, в начале 1990-х годов, когда в них были приняты Законы о занятости.

Государственная служба занятости является основным институтом, реализующим политику на рынке труда. Эта политика может быть эффективна, если проводимые в ее рамках действия разработаны в соответствии с правильно поставленными целями и трансформированы в конкретный набор адекватных мер, подкрепленных соответствующими финансовыми средствами.

Государственная служба занятости населения (Федеральная служба по труду и занятости) в России находится в ведении Министерства труда и социальной защиты. Анализ законодательства о занятости населения России более чем за 100 лет показывает, что органы, занимающиеся трудоустройством, всегда подчинялись Министерству (либо какому-то другому органу), название которого содержало слово «труд», «трудовые ресурсы» и т.д. Служба занятости не является и не может являться единственным органом, оказывающим регулирующее воздействие на рынок труда.

В Законе о занятости в РФ глава IV посвящена регулированию и организации занятости населения. Из содержания этой главы следует, что регулировать занятость населения, кроме федеральных органов государственной власти в области занятости, призваны органы государственной власти субъектов. Органы местного самоуправления, а также координационные комитеты содействия занятости, профсоюзы. Следует отметить, что почти во всех государствах-участниках СНГ существует именно такая система органов в сфере занятости населения.

Хотелось бы обратить внимание на главу 2 Закона о занятости Республики Казахстан, которая называется «Государственное регулирование в области занятости населения». Из ее содержания ясно видно, какие органы участвуют в реализации государственной политики занятости, их полномочия. В частности, к ним относятся: Правительство Республики Казахстан (ст. 6), уполномоченный орган по вопросам занятости населения (ст. 7), центр развития трудовых ресурсов (ст. 8), местные исполнительные органы (ст. 9), местные органы по вопросам занятости населения (ст. 10), центр занятости населения (ст. 11).

В статье 9 Закона о занятости Республика Молдова в качестве таких органов указаны: Министерство труда, социальной защиты и семьи; министерства и другие центральные административные органы; Национальная комиссия по консультациям и коллективным переговорам; патронаты и профсоюзы; Национальная касса социального страхования; Национальное агентство занятости населения; Инспекция труда и т.д.

Не во всех законах о занятости государствах-участниках СНГ упоминается о частных агентствах занятости. В статье 8 Закона о занятости в РФ представлено, что граждане имеют право на выбор места работы путем прямого обращения к работодателю, или путем бесплат-

ного посредничества органов службы занятости, или с помощью других организаций по содействию в трудоустройстве населения. Более подробно регулируют участие негосударственных служб занятости (ЧАЗ) в трудоустройстве населения ст. 19 Закон о занятости Республики Туркменистан, ст. 31 Закона о занятости Республики Казахстан, ст. 10-1 Закона о занятости Республики Молдова.

Частные агентства по трудоустройству можно определить как организации, которые обязуются в силу контракта или за денежное вознаграждение (гонорар или дотацию) оказывать физическим лицам или организациям-клиентам услуги, имеющие целью содействовать или упростить их доступ к рабочим местам и к профессиональному росту или способствовать заполнению вакантных мест.

По данным государственной службы занятости, в 2015 году на территории России официально действовали 564 частные организации по трудоустройству, а в 2016 году их было уже 1556²³².

Как правило, большинство частных организаций по трудоустройству в государствах-участниках СНГ соискателям предлагают следующие виды услуг: проведение собеседования, психологического и профессионального тестирования для выяснения профессиональных возможностей; предоставление информации об имеющихся вакансиях; подбор вариантов работы; консультации психолога; профессиональное консультирование; помощь в составлении резюме; внесение информации в банк данных специалистов. Для работодателей осуществляется подбор специалистов; занесение заявок в банк данных вакансий; оказание консультационных услуг по вопросам трудового законодательства, кадровой работы, формированию и управлению персоналом.

Частные агентства занятости в России и государствах-участниках СНГ можно разделить на три категории. Первая – включает агентства, играющие роль посредников между спросом и предложением на рынке труда. Вторая – объединяет агентства, заключающие с работниками обычный трудовой договор и поставляющие их на время предприятиям-клиентам на основе подрядного договора. Это агентства временно-го труда или лизинговые фирмы. Третья – включает агентства, предоставляющие различного рода кадровые услуги, включая или исключая собственно трудоустройство. Это агентства по поиску и отбору работников по заказу работодателей (рекрутинговые фирмы); агентства по трудоустройству высвобождаемой рабочей силы; консультативные бюро, обслуживающие лиц, ищущих работу, а также выполняющие по заказам фирм работу по организации управления персоналом, т.е. берущие на себя функции кадровых служб.

²³² Акмалдинова А.Р. Некоторые проблемы современного рынка труда в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 1. С. 8 – 12.

Государственная служба занятости, реализуя программы и предоставляя услуги незанятым гражданам, является инструментом прямого государственного воздействия на рынок труда.

Анализ современных функций государственной службы занятости в России и государствах-участниках СНГ дает возможность выявить положительные черты ее деятельности и ее преимущества перед коммерческими организациями по трудоустройству. Во-первых, они реализуют государственную политику в сфере содействия занятости населения. Ни в одной стране мира рынок труда не функционирует в отрыве от государственной политики.

Во-вторых, только государство может предоставлять финансовое обеспечение всех мероприятий, которые необходимы для осуществления политики занятости населения. Это означает, что только органы государственной службы занятости населения вправе управлять (строго под государственным контролем) этими финансовыми средствами. У частных структур, занимающихся трудоустройством, цель иная – получение дохода от деятельности, связанной с предоставлением услуг по трудоустройству граждан и подбору персонала.

В-третьих, органы государственной службы занятости в первую очередь проявляют заботу о трудоустройстве граждан, направленность их работы – удовлетворить интересы безработных. Основная статья дохода частных структур – оплата работодателями работы по подбору необходимых работников. Поэтому можно считать, что в первую очередь они ориентируются на удовлетворение потребностей работодателей, а не потребностей безработных. Однако это не означает, что не должно быть сотрудничества между органами государственной службы занятости и частными агентствами по трудоустройству. В частности, можно привлекать частные агентства к участию в сборе информации о состоянии рынка труда, соисполнении некоторых программ содействия занятости и т.д.

Одним из направлений взаимодействия государственных и частных структур может стать обмен информацией о вакансиях и претендентах на вакантные места. Иногда орган службы занятости не может подобрать работу высококвалифицированному специалисту из-за отсутствия подходящей вакансии, а в банке данных частных структур есть сведения о работодателях, которым такие специалисты требуются.

Взаимодействие могло бы иметь какой-либо другой характер. Например, частные агентства занятости обязаны извещать государственные агентства, в районе деятельности которых они размещаются, о численности лиц, нуждающихся в услугах по трудоустройству, численности трудоустроенных лиц, количестве зарегистрированных свободных рабочих мест.

Недостатком законодательства государств-участников СНГ о частных агентствах по трудоустройству является то, что сфера дея-

тельности таких агентств не определена, мера ответственности за осуществляемую деятельность не обозначена. В этом отношении можно привести удачную норму, которая содержится в п. 6 ст. 10-1 Закона о занятости Республики Молдова: лицензия на осуществление частным агентством своей деятельности отзывается в случае получения от правоохранительных органов уведомления о причастности агентства к торговле людьми и(или) другим незаконным видам деятельности.

Рассмотрев субъектов правоотношений в сфере занятости населения, перейдем к анализу правосубъектности в сфере занятости, т.е. способности быть субъектом правоотношений в сфере занятости.

В соответствии с принятой классификацией общественных отношений, составляющих в большинстве своем предмет отрасли трудового права, права социального обеспечения отношения в сфере занятости носят производный характер²³³. Безработный, являясь участником отношений в сфере занятости, относится в силу этого к вспомогательным субъектам трудового права. Поэтому его правосубъектность, или способность к правообладанию, устанавливается с учетом положений, определяющих правосубъектность основного субъекта – работника. Не любой субъект (человек или объединение людей) может стать субъектом трудового правоотношения. Для этого он должен обладать трудовой (отраслевой) правосубъектностью. Термин «правосубъектность» представляется нам более адекватным для обозначения способности быть субъектом правоотношения в сфере занятости²³⁴.

При всем разнообразии подходов к понятию правосубъектности можно выделить два основных²³⁵:

1. Трактовка ее как правоотношения (правового состояния) либо как субъективного права. Бегичев Б. К. выделял трудовую правоспособность и дееспособность. Он считал, что трудовую правоспособность образует определенный круг прав и обязанностей. Он не отрицал, что правоспособность выступает предпосылкой конкретного правоотношения. Но коль скоро дозволение совершать юридически

²³³ В соответствии с классификацией отношений в сфере занятости, составляющих предмет административного права, гражданского и гражданского процессуального права, отношения в сфере занятости носят также производный характер.

²³⁴ Орлова Е. Е. Особенности правоотношений, возникающих при реализации прав граждан на содействие с трудоустройством // Вопросы современной науки и практики: материалы II научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» 24 – 26 октября 2012 г. Тамбов, 2013. Вып. 44. С. 105.

²³⁵ Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т. 1. Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2009. С. 378.

значимые действия предоставляется лицу государством при помощи наделения его известными правами и возложения юридических обязанностей, то и правоспособность следует характеризовать через определенный круг прав и обязанностей²³⁶.

2. Определение трудовой правосубъектности как предпосылки и условия возникновения правоотношения как «права на право», т.е. способности иметь и своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и юридические обязанности. Александров Н. Г. определил содержание правоспособности кругом действий, которые дозволены лицу государством и влекут юридические последствия²³⁷.

Можно согласиться с цивилистом О. А. Красавчиковым, который указывал, что главное в понятии правоспособности следует усмотреть не в «праве», а в «способности»²³⁸.

В сфере занятости правосубъектность связывают с абстрактной способностью (возможностью) субъектов права (лиц, ищущих работу, организации, содействующей занятости населения и органов посредников) быть участниками правоотношений, носителями конкретных прав и обязанностей. Очевидно, что перечень этих прав и обязанностей устанавливается не только в централизованном порядке для всех субъектов, но и в локальном, договорном, а также индивидуально-договорном порядке в отношении конкретных субъектов. Но их изменение меняет правовой статус в сфере занятости, а правосубъектность, как абстрактная возможность, остается неизменной. Возможность «быть субъектом права» зависит от наличия у лица воли и способности осознавать смысл осуществляемых им действий и руководить ими в той или иной сфере общественной жизни. Применительно к рассматриваемому предмету такой сферой является сфера общественного труда. Фактическая способность к труду (волевой критерий) представляет собой материальное условие правосубъектности безработного как потенциального работника. Кроме фактической способности к труду, для возникновения правосубъектности безработного необходимо наличие, наряду с материальным формальным условием, – признания за ним государством способности быть субъектом правоотношений в сфере занятости²³⁹.

²³⁶ Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит. 1972. С. 83, 91.

²³⁷ Александров Н. Г. Трудовое правоотношение: монография. М.: Проспект, 2008. С. 165.

²³⁸ Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. С. 39.

²³⁹ Орлова Е. Е. Правосубъектность безработного гражданина: понятие, особенности // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2012. № 38. С. 98.

Содержание материального условия для работника и безработного одинаково и заключается в способности к труду.

Содержание формального условия для работника состоит в установлении государством определенного возраста, с которого лицо может быть принято на работу по трудовому договору. В соответствии с законодательством о труде государств-участников СНГ заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими, как правило, шестнадцатилетнего возраста. Возрастной критерий как признак, составляющий содержание формального условия, сохраняет тождественность и для работника и для безработного, поскольку на основании Законов о занятости государств-участников СНГ безработными не могут быть признаны граждане, не достигшие шестнадцатилетнего возраста. Но лишь этим критерием содержание формального условия для установления правосубъектности безработного не исчерпывается. Так, исходя из законодательного определения, безработный, в отличие от работника, это лицо, которое не только способно к труду, но ищет работу и готово приступить к ней. Подобная активность в поиске приложения своих способностей к труду является другим критерием формального условия²⁴⁰. Кроме того, как отмечалось выше, одним из признаков занятости выступает наличие у лица (за некоторыми исключениями) заработка (дохода). Таким образом, нуждаемость в социальной помощи – еще один критерий формального условия.

Указание в Законах о занятости государств-участников СНГ на предоставление государственных гарантий позволяет сделать вывод о том, что критерием формального условия правосубъектности безработного является также гражданство. Беженцы, хотя и не являются гражданами того или иного государства-участника СНГ, но они уравниваются в правах с гражданами при получении содействия в направлении на профессиональное обучение или на трудоустройство. Следовательно, правосубъектность безработного, определяемая как совокупность материального и формального условий, обладает особенностями, которые выражаются в том, что формальное условие включает в себя, кроме возрастного, дополнительные критерии, а именно: гражданство; готовность приступить к работе; отсутствие средств существования. Таким образом, правосубъектность – это лишь способность к правообладанию и совершению юридически значимых действий, а также способность нести ответственность за неправомерные действия. Деликтоспособность, на наш взгляд, присуща дееспособности

²⁴⁰ Орлова Е. Е. Правосубъектность безработного гражданина: понятие, особенности // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2012. № 38. С. 97.

(в нашем случае – правосубъектности). К тому же, мы определяем правовую ответственность в сфере занятости через обязанность претерпевать неблагоприятные последствия. Соответственно, способность нести ответственность покрывается способностью исполнять обязанности. В связи с этим специально выделять деликтоспособность в структуре правосубъектности не имеет смысла²⁴¹.

При классификации видов правосубъектности целесообразно выделить: 1) общую, предполагающую возможность гражданам СНГ иметь права и обязанности в сфере занятости в силу наличия общих оснований правосубъектности (лица, ищущие работу); 2) специальную, которая позволяет иметь только определенные, ограниченные или не в полном объеме права и обязанности в сфере занятости (безработные граждане, испытывающие трудности в поиске работы).

В отношении работодателей – юридических лиц и организаций, содействующих занятости населения, есть некоторые основания говорить о специальной работодательской правосубъектности государственных (муниципальных) унитарных предприятий, организаций, финансируемых за счет средств собственника, государственных органов в отношениях с государственными служащими и др. Но при этом можно вполне ограничиться указанием на общую и специальную правосубъектность (дееспособность) юридических лиц.

Еще одной проблемой является определение правового статуса субъекта правоотношения в сфере занятости населения. В этом контексте можно выделить три позиции:

1. Отождествление правосубъектности в сфере занятости и правового статуса в сфере занятости населения²⁴². Здесь нужно отметить, что способность иметь права и нести обязанности (правосубъектность) не может быть отождествлена с наличием субъективных прав и юридических обязанностей в сфере занятости. Можно иметь первую, но не иметь вторых. Например, лицо будет правосубъектным в сфере занятости, даже если оно не будет искать работу. При этом лицо не утратит правосубъектности в сфере занятости, но не приобретет пра-

²⁴¹ Орлова Е. Е. Правосубъектность безработного гражданина: понятие, особенности // Вопросы современной науки и практики. 2012. № 38. С. 99.

²⁴² Андреев В. С. Общественные фонды потребления и право граждан СССР на материальное обеспечение в старости и при нетрудоспособности // Труды ВЮЗИ. М., 1965. Т. 3. С. 162; 30; Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит., 1972. С. 74; Жильцов М. А. Правосубъектность организации как работодателя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 12; Фоменко Н. А. Понятие и юридическое содержание трудовой правосубъектности // Проблемы гражданского права и процесса. Иркутск, 1970. С. 200 – 211.

вового статуса в сфере занятости. Следовательно, правосубъектность является только предпосылкой возникновения правового статуса.

2. Включение в правовой статус в соответствии с общетеоретическими подходами, обширного числа юридических элементов. Наряду с правосубъектностью, это права, свободы, законные интересы, юридическая ответственность, обязанности, правовые гарантии и др.²⁴³. Ряд ведущих ученых стали включать в понятие правового статуса следующие элементы: правосубъектность, основные права и обязанности, юридические гарантии этих основных прав и обязанностей, предусмотренную трудовым законодательством ответственность за нарушение трудовых прав²⁴⁴. Против такой точки зрения высказались целый ряд ученых, в том числе В. М. Лебедев и Л. А. Сыроватская. Они справедливо утверждают, что гарантии и ответственность являются самостоятельными категориями²⁴⁵. Очевидно, что явно излишнее понятийное расширение, объединяющее разнородные правовые явления и размывающее сущность правового статуса, не имеет ни теоретического значения, ни практической пользы.

Некоторые исследователи резко уменьшают число составляющих правового статуса до отраслевой правосубъектности, субъективных прав и обязанностей и юридических гарантий прав субъектов²⁴⁶. По нашему мнению, последний элемент можно отнести уже не к правовому статусу, а к правореализации и правоприменению.

3. Традиционно под правовым статусом определялся круг субъективных прав и обязанностей субъекта при его вступлении в правоотношение²⁴⁷. Александров Н. Г. включал в правовой статус субъективные права, предоставляемые субъекту после вступления в правоотношения, юридические обязанности, которые могут быть возложены на субъект в данном правоотношении, а также общие запреты совершать действия известного рода. На наш взгляд, запрет совершать определенные действия можно отнести к негативному обязыванию. Александров Н. Г. общие запреты совершать действия известного рода считал потенциальными и эвентуальными обязанностями, остающимися вне конкретного правоотношения, но входящими в состав право-

²⁴³ В теории права дискуссионным является даже определение примерного перечня элементов правового статуса.

²⁴⁴ Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России. М., 2003. С. 75; Трудовое право / под ред. О. В. Смирнова, И. О. Снигиревой. М., 2007. С. 76; Трудовое право России / под ред. А. М. Куренного. М., 2004. С. 96.

²⁴⁵ Сыроватская Л. А. Трудовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1998. С. 101.

²⁴⁶ Зайцева О. Б. Трудовая правосубъектность как правовая категория. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2013. С. 38, 41.

²⁴⁷ Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 232.

вого статуса. Эту позицию разделяли многие специалисты в области теории права (А. В. Мицкевич, А. Ф. Шебанов, Л. С. Явич и др.). Сыроватская Л. А., помимо основных прав и обязанностей, включала в правовой статус еще и правоспособность²⁴⁸. Лебедев В. М. статику статуса субъекта видит через совокупность следующих составляющих: правосубъектность, основные права и обязанности, свободы, нашедшие закрепление в законе. По нашему мнению, связь между правосубъектностью и правовым статусом в сфере занятости неразрывна, и первая является необходимой предпосылкой второго. Но если правосубъектность характеризует свойства субъекта (его способность), то правовой статус связан с нормами законов, подзаконных актов, коллективных договоров, соглашений, юридическими фактами. В этой связи возможно не включать в структуру правового статуса в сфере занятости правосубъектность. Известно, что без наступления юридического факта (фактов) не возникнет правоотношение, но это не основание для включения юридических фактов в структуру правоотношения.

Само правообладание как элемент характеристики безработного в качестве субъекта правоотношения в сфере занятости представляет собой совокупность субъективных прав и обязанностей. Основанием возникновения, изменения и прекращения субъективных прав и обязанностей безработного является сложный фактический состав, который состоит из трех юридических фактов: отсутствие работы (событие); обращение гражданина за поиском работы в орган государственной службы занятости (правомерное действие гражданина – юридический акт); решение органа службы занятости о признании гражданина безработным (административный акт).

Первый юридический факт – отсутствие работы, или незанятость, является следствием каких-либо жизненных обстоятельств, представляющих собой, в свою очередь, различные юридические факты. К ним могут относиться такие события, как достижение возраста, позволяющего трудиться по найму, потеря работы по не зависящим от работника причинам, увольнение по сокращению штата и т.д. Они не влияют на возникновение у безработного правообладания, но могут явиться условиями определения его объема. Так, например, в соответствии с Законом о занятости государств-участников СНГ пособие впервые ищущему работу назначается в твердой сумме – в размере минимального размера пособия по безработице, а размер пособия, потерявшего работу, зависит от его среднего заработка и т.д.

Обращение гражданина в орган государственной службы занятости представляет собой правомерное действие – второй юридический факт, способный порождать правовые последствия.

²⁴⁸ Сыроватская Л. А. Трудовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1998. С. 67.

Третий юридический факт, порождающий в совокупности с двумя другими права и обязанности безработного, выражается в принятии органом государственной службы занятости решения о признании обратившегося в службу гражданина безработным – административного акта.

С присвоением статуса безработного у гражданина возникают определенные права, которые закреплены в законодательстве о занятости населения.

3.3. ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

В научной литературе термин «права» имеет несколько толкований. Различают: «права в объективном смысле» (формализованные возможности, закрепленные в нормативных актах, распространяющее свое регулятивное внимание на все общество); «субъективные права» (структурный элемент содержания правоотношения, связанный с персонифицированными возможностями их участников); права как элемент правосубъектности (правоспособности) лица; права как элемент правового статуса.

При дальнейшем анализе прав в сфере занятости принято во внимание многообразие вышеозначенных подходов. В Законах о занятости государств-участников СНГ также применяются термины «права» и «свободы» в сфере занятости. Законодатель зачастую сводит эти правовые явления под общую категорию прав в сфере занятости. Например, в национальных Законах о занятости упоминается о свободе выбора рода деятельности, профессии (специальности), видов и характера труда²⁴⁹; свобода выбора вида занятости, в том числе работы с различными режимами труда²⁵⁰; на свободном выборе по своему усмотрению профессии, рода занятий и места работы, на здоровые и безопасные условия труда²⁵¹ и др.

Свобода – это свобода воли²⁵². С этой точки зрения, свобода характеризуется внутренним и внешним состоянием независимости личности. В этом смысле степень свободы прямо пропорциональна степени независимости человека. В свою очередь, такое состояние независимости объективно порождает множество ограничений. Главным ограничителем внешней свободы является, на первый взгляд, банальный недостаток средств к существованию (П. И. Новгородцев, Л. И. Петражицкий, В. С. Соловьев и др.).

²⁴⁹ ст. 12 Закона о занятости в РФ; абз. 1 п. 1 ст. 4 Закон о занятости Кыргызской Республики.

²⁵⁰ ст. 5 Закона о занятости Республики Узбекистан.

²⁵¹ абз. 1 п. 1 ст. 6 Закон о занятости Республики Туркменистан; п. 7.1 ст. 7 Закона о Занятости Азербайджанской Республики.

²⁵² Краткая философская энциклопедия. М.: ПРОГРЕСС, 1994. С. 406.

Обеспечение такими средствами, и, соответственно, обеспечение внешней свободы человека – прямая и важнейшая функция современного социального государства. Такой подход связан с возникновении «второго» поколения прав человека – социально-экономических прав. Здесь важно отметить принципиальное использование термина «права», так как именно права требуют своего обеспечения обязанностями. Свобода же, в прямом и самом распространенном смысле этого слова, не предполагает неперемного обеспечения обязанностями. Для свободы часто достаточно простого невмешательства, пассивного воздержания от каких-либо ограничений состояния независимости.

В качестве правомочия всякая свобода реализуется в границах абсолютного правоотношения. Субъекту противостоит неограниченный круг лиц, обязанность которых заключается в том, чтобы не препятствовать лицу в реализации его прав. С юридической точки зрения, такое явление как свобода обеспечивает субъекту в сфере занятости возможность проявить свою волю в выборе не запрещенной законом модели поведения. Свобода представляет собой правовую среду, в которой субъекты проявляют себя через совокупность специфических способностей. Как мы уже упоминали ранее, такое понимание субъекта очень близко по смыслу интерпретации Еллинека. Например, свобода может заключаться в существовании нескольких альтернативных алгоритмов поиска работы: ищущий может обратиться непосредственно к работодателю, в орган по содействию занятости или в частное агентство занятости.

Матузов Н. И. указывает на прямую связь между свободой и правом: «свобода в юридическом смысле есть субъективное право, как и, наоборот, субъективное право есть юридически гарантированная свобода»²⁵³. Согласно ст. 12 Закона о занятости в РФ право на труд включает в себя свободу выбора рода деятельности, вида (характера) труда. А согласно положениям ст. 2 ТК РФ наоборот, свобода труда включает в себя право на труд, право распоряжаться своими способностями к труду. Так же свобода выражается в возможности отказа от реализации прав в сфере занятости. Этим права, в том числе, отличаются от обязанностей: отсутствие работы у граждан не может служить основанием для привлечения их к ответственности²⁵⁴.

В отношении прав в сфере занятости законодатель запрещает любые формы дискриминации в сфере занятости населения независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, семейного положения и т.д. (например, п. 2 ст. 3 Закона о занятости Республики Казахстан). Такой универсальный подход, формализованный на разных уровнях

²⁵³ Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: изд-во Саратов. ун-та. 1972. С. 249–250.

²⁵⁴ Например, абз. 7.3 ст. 7 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

правового регулирования, выражается в двух принципах: 1) равенства возможностей в реализации прав на добровольный труд и 2) свободный выбор занятости (ст. 5 Закона о занятости в РФ, ст. 5 Закона о занятости в Республике Узбекистан, ст. 3 Закона о занятости в Республике Казахстан).

Юридические конструкции свободы широко применяются и в международном праве. Всеобщая Декларация прав человека от 10.12.1948 провозглашает²⁵⁵ свободу и равноправие всех людей. В соответствии со ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г.²⁵⁶ каждый человек имеет право на труд, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается. Такое содержательное совмещение прав и свобод представляет собой концептуальную, базовую основу системы международного права в сфере занятости.

Понятия «права» и «свободы» в сфере занятости имеют как сходство, так и различия. Сходство проявляется в реализации обеспеченной законом правовой возможности в сфере занятости. Обеспеченные императивными обязательствами государства права предусматривают получение определенных благ в сфере занятости (выплата пособий по безработице, стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости и др.). Свобода также выражается в возможности лица избежать ограничений со стороны государства²⁵⁷. Другими словами, обязанность государства заключается в непрепятствовании реализации возможностей индивида, благодаря чему субъект имеет право выбора моделей поведения исходя из собственных интересов и предпочтений. В то же время органы власти осуществляют контроль того, как индивид использует свободу. Права не должны быть реализованы в ущерб другим индивидам, их правам и законным интересам.

Права в сфере занятости населения в объективном смысле – это права, закрепленные в законодательстве о занятости. Важно отметить персонифицированный характер прав в сфере занятости. Права и обязанности, – писал Н. М. Коркунов, – составляют принадлежность субъекта. Они должны быть чьи-нибудь. С другой стороны, юридические нормы имеют общий характер и поэтому называются правом в объективном смысле²⁵⁸. Как было уже упомянуто, субъективные права в сфере занятости определяют содержание конкретного правоотношения.

²⁵⁵ Российская газета. 1955. 5 апреля.

²⁵⁶ Ведомости ВС СССР. 1976 г. № 17. Ст. 291.

²⁵⁷ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 133.

²⁵⁸ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. М.: Юрайт, 2018. С. 119.

Субъективное право безработного гражданина представляет собой совокупность трех правомочий (возможностей):

1) определенное поведение управомоченного (конкретного обладателя права – субъекта в сфере занятости, т.е. лица, ищущего работу, безработного гражданина, гражданина, испытывающего трудности в поиске работы):

– правомочия, направленные на реализацию права на труд (поиск работы; получение подходящей работы; выбор места работы, в том числе возможность трудоустройства в другой местности и т.д.);

– правомочия, обеспечивающие социальную поддержку и материальную помощь безработному в период поиска работы (пособие по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного; стипендия на период обучения по направлению службы занятости и т.д.);

2) возможности требовать определенного поведения от обязанных лиц: от уполномоченных органов в сфере занятости бесплатного содействия в подборе подходящей работы и трудоустройстве, информирования о положении на рынке труда, социальной поддержки, осуществления мер активной политики занятости и др.;

3) возможности обратиться к государству за защитой своих прав в случае отказа выполнения обязанными лицами требований закона в отношении управомоченного²⁵⁹. Третье правомочие как раз и представляет собой право на защиту. В современной теории права в связи с признанием разграничения регулятивных и охранительных правоотношений получила распространение концепция регулятивных и охранительных субъективных прав и принципиально иной взгляд на квалификацию права на защиту²⁶⁰.

В сфере занятости также можно выделить регулятивные субъективные права, существующие в регулятивных правоотношениях, и охранительные субъективные права в охранительных правоотношениях, связанные с реализацией права на защиту. Регулятивные субъективные права в сфере занятости можно разделить на две группы.

Первая группа регулятивных субъективных прав связана только с собственными, преимущественно односторонними действиями

²⁵⁹ Александров Н. Г. Законность и правоотношение в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955. С. 108–109.

²⁶⁰ Елисейкин П. Ф. О понятии и месте охранительных отношений в механизме правового регулирования // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР. Ярославль, 1975. С. 8; Бутнев В. В. Понятие механизма защиты субъективных гражданских прав // Механизмы защиты субъективных гражданских прав: сборник научных трудов. Ярославль: изд-во Яросл. ун-та, 1990. С. 5 – 17.

управомоченного лица. Например, право безработного отказаться от выполнения общественных работ, так как в соответствии со ст. 24 Закона о занятости в РФ возможно только с согласия безработного.

Вторая группа прав определяется возможностью требовать определенного поведения от обязанного лица, связанного с реализацией в пользу управомоченного должного, обязательного поведения. Например, право безработного требовать бесплатного освидетельствования при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение, на финансирование материальных затрат в связи с переездом на работу в другую местность по направлению органов службы занятости (ст. 6 Закона о занятости в Республике Узбекистан).

Таким образом, субъективное регулятивное право предполагает как право управомоченного на свои собственные действия, так и право на чужие действия, что выражается в так называемом праве-притязании.

Регулятивные правоотношения возникают и развиваются в процессе позитивного, бесконфликтного правового регулирования. В случае какого-либо сбоя, когда субъективные права в сфере занятости нарушаются или оспариваются, тогда появляется потребность в применении охранительного механизма защиты прав субъектов правоотношений в сфере занятости.

В качестве содержания охранительного субъективного права всегда выступает возможность субъекта обратиться за защитой, которая реализуется в процессе возникновения, развития и прекращения особых охранительных правоотношений. По своей форме такие правоотношения в сфере занятости разделяются на процессуальные и материальные.

В материальных правоотношениях субъективное право на защиту реализуется самим управомоченным лицом. В этом случае принудительная сила государственных органов не используется. Например, безработный реализует свое право на защиту в случаях отказа от двух предложенных вариантов работы, если она ему по каким-то причинам не подходит. При этом приостановка выплаты пособия по безработице не происходит, так как субъективные права на получение пособия охраняются действующим законодательством.

Таким образом, содержание права на защиту в материально-правовом смысле включает также две возможности: возможность совершения охранительных действий самим управомоченным лицом и возможность притязания к правонарушителю. Первое может быть реализовано только усилиями самого управомоченного, а второе как его усилиями, так и в принудительном порядке юрисдикционными органами. Право на защиту в процессуальном смысле означает возможность лица обратиться за защитой своих прав (нарушенных

или оспариваемых) в юрисдикционные органы, например, в соответствии со ст. 11 Закона о занятости в РФ в вышестоящую организацию, а также в суд²⁶¹.

В Законах о занятости государств-участников СНГ используются такие термины как «право в приоритетном порядке»²⁶²; «преимущественное право»²⁶³. Как правило, это касается либо прохождения подготовки, освоения новой профессии либо участия в общественных работах.

По нашему мнению, преимущественные права в сфере занятости можно обособить в самостоятельную группу прав в сфере занятости по причине наличия в структуре их содержания правомочия, связанного с возможностью осуществления управомоченным своего права преимущественно перед другими лицами. Например, право на участие в общественных работах имеют граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, безработные граждане. В приведенном примере речь идет о льготном порядке реализации субъективного права, который носит организационный характер, обеспечивая приоритетность реализации права в сфере занятости. Однако льготами в собственном смысле их назвать нельзя, так как в отличие от льгот, преимущественное право не порождает каких-либо дополнительных возможностей, а только устанавливает первенство (примат) при обеспечении уже имеющегося субъективного права.

Преимущественные права являются отражением принципов дифференциации правового регулирования отношений в сфере занятости, обеспечивая более благоприятный правовой режим отдельным категориям субъектов правоотношений в этой сфере.

В последнее время в юридической литературе рассматривается вопрос о целесообразности закрепления в законодательстве о занятости права, которое, по сути, включает в себя все уже имеющиеся права в сфере занятости населения – «права на содействие трудовой занятости».

Обосновывается это тем, что все права в сфере занятости разрознены и, оставаясь относительно самостоятельными, «выросли» в еди-

²⁶¹ Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права. М.: Статут, 2009. С. 375.

²⁶² Закон о занятости в РФ (ст. 23), Закон о занятости Республики Таджикистан (ст. 21), Закон о занятости Кыргызской Республики (п. 4 ст. 11), Закон о занятости Республики Казахстан (п. 4 ст. 11).

²⁶³ Закон о занятости Азербайджанской Республики (п. 20.2 ст. 20), Закон о занятости Узбекской Республики (ст. 20).

ное комплексное право, новое не только по названию, но и по содержанию²⁶⁴.

Некоторые ученые полагают, что если не будет закреплено право на содействие занятости как обязанность государства устанавливать различные средства, проводить мероприятия, которые способствуют достижению занятости, то сложно будет реализовать каждое из прав в него входящее. Следует согласиться, так как нецелесообразно:

- во-первых, ничего не изменится, если мы все уже имеющиеся права в сфере занятости соберем вместе и дадим им новое название;

- во-вторых, в Конвенции МОТ от 09.07.1964 г. № 122 «О политике в области занятости»²⁶⁵ указано, что каждое государство-участник организации провозглашает и осуществляет в качестве цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободой избранной занятости. В статье 5 Закона о занятости в РФ также отмечается, что государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную продуктивную и свободную избранную занятость;

- в-третьих, если проанализировать права граждан в сфере занятости, содержащиеся в Законах о занятости государств-участников СНГ, то можно увидеть, что право на содействие трудовой занятости отсутствует и в Законах о занятости государств-участников СНГ. Права в сфере занятости, содержащиеся в законодательстве государств-участников СНГ, можно подразделить на две группы:

- 1) права в сфере занятости для граждан, ищущих работу: право на получение подходящей работы²⁶⁶; право на выбор места работы, в том числе возможность трудоустройства в другой местности²⁶⁷, а также профессиональную деятельность за границей²⁶⁸; право на бес-

²⁶⁴ Медведев О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 120; Джиоев С. Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 112.

²⁶⁵ Ведомости ВС СССР. 1967. № 45. Ст. 608.

²⁶⁶ См., например: ст. 4 Закона о занятости Кыргызской Республики; ст. 5 Закона о занятости Азербайджанской Республики; ст. 6 Закона о занятости Республики Армения.

²⁶⁷ См., например: ст. 6 Закона о занятости Украины; ст. 8 Закона о занятости Республики Таджикистан; ст. 15 Закона о занятости Республики Казахстан; ст. 5 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 6 Закона о занятости Республики Беларусь; п. 7.1 ст. 7 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

²⁶⁸ См., например: ст. 10 Закона о занятости Украины; ст. 8 Закона о занятости Республики Таджикистан; ст. 6 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 8 Закона о занятости Республики Беларусь; ст. 13 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

платные консультационные услуги, профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации по направлению органов службы занятости²⁶⁹; право на участие в общественных оплачиваемых работах²⁷⁰;

2) права безработных граждан в сфере занятости населения: право на пособие по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного²⁷¹; право на стипендию на период обучения по направлению службы занятости²⁷²; право на возмещение затрат, в связи с добровольным переездом в другую местность для трудоустройства по предложению органов службы занятости²⁷³; право на оплату стоимости проезда (до места обучения и обратно) и расходов, связанных с проживанием граждан, направленных службой занятости на профессиональную подготовку, повышение квалификации или переподготовку в другую местность²⁷⁴, а в некоторых государствах-участниках СНГ – право на досрочную пенсию.

Перейдем к рассмотрению прав в сфере занятости населения и условий реализации прав безработных граждан в сфере занятости населения. Реализация первой группы прав в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ (для граждан, ищущих работу) не содержит специальных условий их реализации, в отличие от второй группы прав (безработных граждан в сфере занятости населения).

²⁶⁹ См., например: ст. 8 Закона о занятости Украины; ст. 8 Закона о занятости Республики Таджикистан; п.2 ст. 10 Закона о занятости Кыргызской Республики; ст. 15 Закона о занятости Республики Казахстан; ст. 25 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 10 Закона о занятости Республики Беларусь; ст. 7.5 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

²⁷⁰ См., например: 31 Закона о занятости Украины; ст. 16 Закона о занятости Республики Таджикистан; ст. 4 Закона о занятости Кыргызской Республики; ст. 17 Закона о занятости Республики Казахстан; ст. 25 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 10 Закона о занятости Республики Беларусь; п. 8.2.3 ст. 8 Закона о занятости Азербайджанской Республики; ст. 22 Закона о занятости Республики Молдова.

²⁷¹ См., например: ст. 7 Закона о занятости Кыргызской Республики; ст. 51 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 24-25 Закона о занятости Республики Беларусь; ст. 24-27 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

²⁷² См., например: ст. 24 Закона о занятости Республики Таджикистан; п. 3 ст. 10 Закона о занятости Кыргызской Республики; ст. 26 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 23 Закона о занятости Республики Беларусь; ст. 19 Закона о занятости Азербайджанской Республики; ст. 32 Закона о занятости Республики Молдова.

²⁷³ См., например: ст. 24 Закона о занятости Украины; ст. 6 Закона о занятости Республики Узбекистан; ст. 10 Закона о занятости Республики Беларусь; ст. 8 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

²⁷⁴ См., например: ст. 8.2.7 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

Во всех государствах-участниках СНГ право на получение пособия по безработице зависит от признания гражданина безработным.

В Законах о занятости некоторых государств-участников СНГ указывается, что для признания гражданина безработным требуется регистрация гражданина в органе службы занятости (ст. 43 Закона о занятости Республики Молдова, ст. 26 Закона о занятости Республики Казахстан) или получение статуса безработного (п. 8.2.4 ст. 8 Закона о занятости Азербайджанской Республики).

Признание гражданина безработным тесно связано с понятием занятость, т.е. гражданина можно признать безработным только в случае его незанятости. В связи с этим законодатель дополнительно и более конкретно указывает на это обстоятельство: это граждане, которые не имеют налогооблагаемого дохода.

В Республике Молдова право на получение пособия по безработице связано с наличием страхового стажа (43 Закона о занятости Республики Молдова).

В статье 51 Закона о занятости Республики Узбекистан устанавливается, что право на пособие по безработице имеют граждане, признанные безработными (как и в Законе о занятости РФ).

Право на выплату пособия по безработице в соответствии с п. 1 ст. 31 Закона о занятости в РФ возникает с момента принятия решения о признании гражданина безработным (на 11 день, с первого дня обращения). Такое же положение содержится и в п. 2 ст. 8 Закона о занятости Кыргызской Республики.

В статье 51 Закона о занятости Республики Узбекистан четко указывается на то, что право на получение пособия по безработице возникает с первого дня регистрации гражданина в органе службы занятости.

Круг лиц, который имеет право на материальную помощь в государствах-участниках СНГ, различен. В Республике Беларусь в соответствии со ст. 26 Закона о занятости право на получение материальной помощи имеют безработные и члены их семей с учетом участия безработного в оплачиваемых общественных работах, а также граждане в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов государственной службы занятости населения. И только в Законе о занятости РФ, наряду с оказанием материальной помощи, предусмотрено право на оказание материальной поддержки.

В связи с этим на практике возникает вопрос: кто относится к тем гражданам, которым может быть оказана материальная поддержка?

В соответствии с письмом Минтруда РФ от 25.04.2003 № 3284-МТ, материальная поддержка может быть оказана гражданам, признанным в установленном порядке безработными, состоявшим на учете в органах службы занятости в данном качестве на дату, предшествующую дате начала участия в общественных (временных) работах. Продолжи-

тельность оказания поддержки доходов определяется условиями договора, заключенного между органом службы занятости и работодателем, а также лимитами бюджетных обязательств.

При трудоустройстве граждан, участвующих в общественных работах, существует две категории граждан: те, кто, участвуя в общественных работах, остаются зарегистрированными в органах службы занятости, получают пособие по безработице, заработную плату, выплачиваемую работодателем и материальную поддержку и те, для которых общественная работа является подходящей, в соответствии с п. 3 ст. 4 Закона о занятости (последние снимаются с учета в качестве безработного). При трудоустройстве безработных граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке, они также снимаются с учета в органах службы занятости и им также выплачивается материальная поддержка доходов и заработная плата. Поэтому безработные граждане, для которых общественная работа является подходящей, и безработные граждане, особо нуждающиеся в социальной поддержке, оказываются в равных условиях. Представляется, что гражданам, для которых общественная работа является подходящей в соответствии с п. 3 ст. 4 Закона о занятости, выплату материальной поддержки производить не следует. Целесообразно решить и вопрос о прекращении выплаты материальной поддержки при утрате статуса испытывающего трудности в поиске работы (например, при снятии инвалидности).

Право на назначение досрочной пенсии закреплено в Законах о занятости почти всех государств-участников СНГ. При реализации этого права зачастую возникает немало вопросов. В России назначение досрочной пенсии по старости связано, как правило, с невозможностью трудоустройства безработного. Об отсутствии возможности трудоустройства может свидетельствовать получение гражданином статуса безработного (если это произошло, значит, орган службы занятости не смог предложить подходящую работу). Если предпенсионный возраст наступает после того, как гражданин был признан безработным и начал получать пособие по безработице, то отсутствие возможности трудоустройства можно считать установленным.

Определенные трудности возникают в ситуации, когда безработным признается гражданин, уже достигший предпенсионного возраста. Будет ли в этом случае принятие решения о признании гражданина безработным достаточным условием для того, чтобы служба занятости предложила ему досрочный выход на пенсию? Пункт 2 ст. 32 Закона о занятости в РФ не дает четкого ответа на этот вопрос. Определенная практика на этот счет имеется, например, в Москве и Московской области.

Признание невозможности трудоустройства определяется после присвоения гражданину статуса безработного. Если срок решения вопроса о досрочной пенсии по старости в нормативных правовых

актах субъектов РФ (как в Московской области) не определен, то вопрос о невозможности трудоустройства безработного решается с определенной долей усмотрения службы занятости.

На назначение досрочной пенсии по старости никоим образом не влияет отказ безработного от подходящей работы в период сохранения среднего заработка (на основании ст. 178 ТК РФ), хотя известно, что безработные лица предпенсионного возраста не так уж редко всеми способами стремятся уйти от работы, отказываются от подходящей работы, предпочитая получить досрочную пенсию. Это обстоятельство следует учитывать при решении вопроса о направлении гражданина на досрочную пенсию.

Действительно, возможность оформления досрочной пенсии тесно связана с правом безработных на получение пособия по безработице (например, оформление досрочной пенсии не проводится в период приостановки выплаты пособия по безработице или снижения его размера), но не связана с отказом безработного от вариантов подходящей работы в период нахождения на учете в органах службы занятости и получения ими среднего заработка в соответствии со ст. 178 ТК РФ. При условии своевременного обращения в службу занятости гражданин (после признания его в установленном порядке безработным) приобретает право на пособие по безработице, но выплата пособия по безработице начинается с момента окончания выплаты среднего заработка.

Гражданин, отказавшись от подходящей работы, все равно получает справку на выплату среднего заработка по месту работы за третий месяц, так как условием на ее получение является обращение в государственную службу занятости в двухнедельный срок. В этот период при отказе безработного от вариантов подходящей работы невозможно применить к нему какие-либо санкции. Справка службой занятости не выдается только тогда, когда безработный трудоустроен.

Представляется целесообразным ввести в Закон о занятости в РФ следующее правило: не приобретает права на досрочную пенсию уволенный в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников, если после постановки на учет в органах службы занятости в качестве безработного он откажется от двух вариантов подходящей работы в течение трех месяцев с момента увольнения. Это может служить также основанием уменьшения пособия по безработице до установленного Законом о занятости минимального размера.

Неоднозначна практика оформления досрочной пенсии по старости гражданам, уволенным по указанным выше основаниям, а затем принимавшим участие в общественных работах в период нахождения на учете в органах службы занятости. Нередко по этой причине им отказывают в представлении к назначению пенсии. По нашему мнению, участие гражданина в общественных работах после расторжения

трудового договора по п. 1 или п. 2 ст. 81 ТК РФ не должно лишать его возможности получить досрочную трудовую пенсию по старости, поскольку такие работы носят срочный характер и это является мерой социальной поддержки на время поиска подходящей работы.

В соответствии со ст. 59 ТК РФ и ст. 24 Закона о занятости в РФ с лицами, желающими участвовать в общественных работах, заключается трудовой договор. В соответствии с Правилами ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателя, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2003 № 225²⁷⁵, в трудовую книжку вносится запись о приеме и увольнении. На практике запись в трудовой книжке об участии гражданина в общественных работах вносится по его желанию, так как он состоит в это время на учете в органах службы занятости, получает пособие по безработице. Если же запись будет вноситься в трудовую книжку, то необходимо уточнять, что это – общественные работы, осуществляемые по направлению службы занятости.

Граждан, которые имеют право на участие в общественных работах в соответствии с Законами о занятости государств-участников СНГ, можно условно разделить на две группы:

1) безработные граждане (как указано в Законах о занятости Республики Казахстан, Республики Украина, Республики Молдова, Республики Узбекистан);

2) ищущие работу и безработные граждане (Россия, Кыргызская Республика, Азербайджанская Республика). Причем в этих государствах-участниках СНГ круг лиц, имеющих право на участие в общественных работах, распространяется на граждан, ищущих работу, а преимущественное право имеют безработные граждане, не получающие пособия по безработице, безработные граждане, состоящие на учете в органах службы занятости свыше 6 месяцев.

Право на прохождение профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации по направлению органа службы занятости имеют безработные граждане во всех государствах-участниках СНГ. Право приоритетного прохождения профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации в соответствии с Законом о занятости в РФ имеют: безработные инвалиды, безработные граждане по истечении шестимесячного периода безработицы, граждане, уволенные с военной службы, жены (мужья) военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, выпускники общеобразовательных учреждений, а также граждане, впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие профессии (специальности).

²⁷⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 16. Ст. 1539.

В соответствии со ст. 19.3 Закона о занятости Азербайджанской Республики приоритетное право повторно пройти профобучение имеют безработные граждане, получающие пособие по безработице; безработные, срок выплаты пособия по безработице у которых завершился, а также граждане, направленные на общественные работы. Однако не ясно, каким образом эти граждане смогут сочетать работу и учебу.

В Законах о занятости государств-участников СНГ определяются условия направления гражданина на прохождение профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации по направлению органа службы занятости.

Для всех государств-участников СНГ этими условиями являются:

- невозможность подбора подходящей работы из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации;
- необходимость изменить профессию (специальность, род занятий) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам.

Во многих государствах-участниках СНГ среди условий направления на профобучение указана утрата способности работать по прежней специальности (ст. 19.1.3 Закона о занятости Азербайджанской Республики; ст. 11 Закона о занятости Кыргызской Республики; ст. 21 Закона о занятости Республики Таджикистан).

Важным условием, которое содержится в Законе о занятости Кыргызской Республики, является направление гражданина на профобучение в том случае, если профессиональная подготовка способствует повышению возможности трудоустройства.

3.4. ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Во всех странах СНГ права граждан в сфере занятости имеют достаточно развитые правовые и организационные механизмы обеспечения. В совокупности, такие организационно-правовые конструкции обозначаются термином «гарантии». По большому счету гарантии обеспечивают правовую реальность прав. Ведь если права пусть и формализованы в законе, но не имеют механизмов обеспечения, они неизбежно утратят часть своего юридического содержания – их нормативная, общеобязательная природа трансформируется в нечто другое.

Когда речь заходит о таких признаках права как нормативность и общеобязательность, в качестве примера, как правило, приводят юридические обязанности и запреты, сущность которых заключается в проецировании на общественные отношения силы государства. Именно так и происходит регулирование – с применением насилия как основного средства обеспечения, гарантии того, что норма права, в которой содержатся обязанность или запрет, будет реализована,

а значит – материализована в правомерном поведении субъектов правоотношений. Объективизация субъективных прав в общеобязательности и нормативности как основных характеристиках права имеет несколько другой механизм.

Точно так же как природа обязанностей и запретов императивна, сущность субъективного права так же основана на использовании принуждения для его реализации. Только эта императивность опосредована, имеет вторичный уровень, по сравнению с непосредственным содержанием субъективного права как возможности. И возможности – основанной на выборе «делать или не делать». Такая возможность, конечно же, предполагает свободу воли. Только от субъекта правоотношений в сфере занятости зависит выбор места работы или право на обжалование действий органов службы занятости. Но после того как выбор сделан, приходит очередь гарантий, большинство из которых имеют вполне императивный характер.

Признав права, государство должно обеспечить их реализацию, в том числе и силой своего принуждения. В русском языке слово «гарантия» означает обеспечение, ручательство²⁷⁶. Государство поручается своим статусом и авторитетом посредника, что субъект сможет реализовать свой выбор. В связи с этим правы те специалисты, которые отмечают, что слово «гарантия» применяется для обозначения способов и средств, при помощи которых осуществляется обеспечение²⁷⁷. С этой точки зрения, самым эффективным средством обеспечения чего бы то ни было в современном, государственно организованном обществе является закон.

В советский период в литературе по теории права часто термин «гарантия» применялся в сочетании со словом «законность»²⁷⁸. Специалисты различных отраслей права также придерживались такой терминологии. Например, А. И. Шебанова пишет о гарантиях законности, применительно к трудовым правам молодых рабочих и служащих, используя имевшиеся в то время определения гарантий в учебниках по теории права (чаще всего, в этих определениях они были представлены как объективные условия общественного развития и специально выработанные государством и общественностью способы и средства, обеспечивающие реализацию прав и выполнение юридических обязанностей)²⁷⁹.

²⁷⁶ Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Альта-Принт, 2005. С. 541.

²⁷⁷ Большая советская энциклопедия: в 50 томах. Т. 10. Изд. 2-е. 1969 – 1978. С. 220.

²⁷⁸ Самощенко Н. С. Охрана режима законности советским государством. М.: Госюриздат, 1960. С. 64; Строгович М. С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. № 4. С. 24.

²⁷⁹ Шебанова А. И. Право и труд молодежи. М.: Юрид. лит., 1973. 224 с.

На наш взгляд, юридические гарантии вряд ли можно характеризовать как «объективные условия общественного развития». Юридические гарантии устанавливаются государством, закреплены в правовых нормах – как сюда «укладываются» объективные условия общественного развития?

Определение понятия «гарантии» присутствует в трудовом законодательстве не всех государств-участников СНГ, а лишь законодательстве Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Кыргызской Республики, хотя понятие «гарантии» достаточно много внимания было уделено в научной литературе²⁸⁰. Определение гарантий, содержащееся в Трудовых кодексах государств-участников СНГ, наиболее близко к тому определению, что было сформулировано В. Н. Скобелкиным, которым юридическими гарантиями названы правовые и организационно-правовые средства и способы, с помощью которых обеспечивается реализация прав и исполнение обязанностей, предусмотренных законодательством²⁸¹. Однако во всех определениях гарантий, содержащихся в трудовых кодексах государств-участников СНГ, дополнительно, помимо средств и способов, названы условия обеспечения прав и обязанностей, что, на наш взгляд, представляется излишним.

Нет необходимости в данной работе оспаривать деление гарантий на экономические, политические, идеологические, организационные и юридические²⁸². Существуют разные основания классификации гарантий и все они так или иначе имеют свои недостатки. Например, по мнению В. Н. Скобелкина гарантии делятся на пять видов: экономические, материальные, политические, идеологические, юридические²⁸³.

Выделение в этом ряду материальных гарантий сомнительно, поскольку деление гарантий на материальные и нематериальные строится не на характере общественной деятельности людей. Материальными могут быть и экономические, и юридические гарантии.

²⁸⁰ Понятие «гарантии» исследовались в трудах Д. А. Керимова, А. В. Мицкевича, А. С. Мордовец, В. Н. Скобелкина, О. В. Смирнова, М. С. Строговича, А. И. Шебановой.

²⁸¹ Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М.: Вердикт, 1999. С. 337.

²⁸² Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР. М.: Госюриздат, 1956. С. 27; Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 26; Демократические основы советского социалистического права / под ред. М. С. Строгович. М.: Наука, 1965. С. 165, 171; Шебанова А. И. Право и труд молодежи. М.: Юридическая литература, 1973. С. 204.

²⁸³ Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. С. 18.

В тех случаях, когда за работником в соответствии с законодательством сохраняется средний заработок в определенных случаях освобождения от работы, можно говорить о правовых гарантиях материального характера. Если речь идет о сохранении за работником места работы или о преимуществе оставления на работе при сокращении штатов в организации – это гарантии нематериального характера.

Гарантии должны быть установлены не только для граждан, но и для других участников общественных отношений²⁸⁴. В частности, в социально-трудовых отношениях гарантии должны быть не только у работающих, но и у работодателей. Однако в определении гарантий, имеющемся в трудовых кодексах государств-участников СНГ, упоминается только о тех способах и средствах, которые обеспечивают осуществление прав и свобод, предоставленных работнику в области социально-трудовых отношений, а не всем субъектам таких правоотношений. В то же время в Трудовых кодексах государств-участников СНГ указано, что целями трудового законодательства являются не только установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание им благоприятных условий труда, но и защита прав и интересов работодателей (нельзя не отметить, что во всех упомянутых трудовых кодексах государств-участников СНГ есть статья, которая называется «Основные права и обязанности работодателей»). В связи с этим представляется, что правильнее было бы определить в трудовом законодательстве государств-участников СНГ гарантии как «средства, способы, обеспечивающие осуществление предоставленных работникам и работодателям прав в области социально-трудовых отношений».

В литературе по трудовому праву высказана точка зрения, что равенство субъектов трудовых правоотношений возможно лишь при наличии у работника большего, чем у работодателя, объема гарантий²⁸⁵. Это, несомненно, так. Несмотря на то, что трудовое законодательство государств-участников СНГ предоставляет работнику и работодателю значительные права и свободы, положение работника в огромной степени зависит от воли работодателя. Приоритет защиты интересов работодателя неминуемо приводит к притеснению работника, что непременно выльется в социальное напряжение.

Законы о занятости государств-участников СНГ представляют гарантии по-разному: в одних случаях идет речь о гарантиях государ-

²⁸⁴ Федин В. В. Юридические гарантии трудовых прав работника: материалы научно-практической конференции / под ред. А. С. Леонова. М.: Права человека, 2004. С. 218 – 220.

²⁸⁵ Костян И., Шеломов Б., Пискарев И. О специализированных судах по трудовым делам и трудовом процессуальном кодексе РФ // Хозяйство и право. 2003. № 8. С. 27 – 41.

ства²⁸⁶; в других случаях – о гарантиях социальной поддержки (помощи)²⁸⁷; в-третьих – о социальных гарантиях²⁸⁸; в-четвертых – о гарантиях государственной поддержки²⁸⁹. Более того, анализ Законов о занятости государств-участников СНГ дает основание полагать, что государственные и социальные гарантии не имеют точек соприкосновения. Нет ясности в основании деления гарантий на гарантии государства и социальные гарантии.

В связи со сказанным возникает необходимость рассмотреть соотношение упомянутых видов гарантий.

В Законах о занятости населения и в научной литературе довольно часто государственные гарантии называются социальными, и наоборот²⁹⁰.

Анализ Законов о занятости государств-участников СНГ дает основание утверждать, что названные в них гарантии в сфере занятости – это гарантии государства, которые необходимы для реализации социальных прав граждан. Латинское слово «socialis» означает «относящийся к жизни людей, к их отношениям в обществе» или «порожденный условиями общественной жизни»²⁹¹. В связи с этим социальными являются не только гарантии материальной поддержки безработных, но и те гарантии, которые направлены на свободу выбора рода деятельности, охрану труда, содействие в трудоустройстве и др.

В то же время нельзя ставить знак равенства между социальными и государственными гарантиями и считать, что первое понятие шире второго. Синонимом слова «социальный» является слово «общественный», но не «государственный». Социальные гарантии, выходящие за пределы государственных, могут быть закреплены в актах общественных организаций, базироваться на нормах морали, нравах и обычаях, существующих в обществе.

Государственные гарантии всегда имеют правовой характер, поскольку государство через свои органы закрепляет их в правовых нор-

²⁸⁶ Закон о занятости в РФ (ст. 12); Закон о занятости Республики Беларусь (ст. 10); Закон о занятости Республики Азербайджан (ст. 8); Закона о занятости Республики Таджикистан (ст. 7); глава 2 Закона о занятости Киргизской Республики.

²⁸⁷ См., например: ст. 21 Закона о занятости Азербайджанской Республики, ст. 24 Закона о занятости Республики Таджикистан.

²⁸⁸ Закон о занятости в РФ (ст. 28); Закон о занятости Республики Таджикистан (гл. IV); Закон о занятости Республики Беларусь (гл. VI).

²⁸⁹ Закон о занятости Киргизской Республики (ст. 4).

²⁹⁰ Соловьев А. А. Вопросы занятости и трудоустройства. М.: ПРИОР, 2000. С. 57; Цыганкова Т. А., Ключкова М. Н. Социальные гарантии безработным гражданам. Условия их предоставления // Справочник кадровика. 2000. № 5. С. 5 – 17.

²⁹¹ Васюкова И. А. Словарь иностранных слов. М.: АСТ-ПРЕСС, 1999. С. 551–552.

мах, устанавливает механизм реализации с помощью соответствующих государственных органов, определяет и обеспечивает финансовую основу претворения гарантий в жизнь.

Целью юридических гарантий является, как отмечается в литературе, правовое обеспечение возможности реализации прав и свобод человека и гражданина²⁹². В сфере занятости населения есть права работодателей, для которых не установлены гарантии их реализации (право принимать на работу граждан, непосредственно обратившихся к работодателю, на равных основаниях с гражданами, имеющими направление органов службы занятости; получать от органов службы занятости бесплатную информацию о состоянии рынка труда).

Возможно, законодатели стояли на следующей позиции: социальными являются только те гарантии, которые направлены на охрану прав граждан, являющихся составными частями их права на социальное обеспечение (выплата пособия по безработице, выплата стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости и др.). Но тогда логика деления гарантий в Законах о занятости государственных участников СНГ остается неясной: почему законодатель называет их то гарантии социальной поддержки, то социальные гарантии, то «гарантии социальной защиты», «гарантии, связанные с социальной помощью». Иногда происходит замена одного термина другим.

Представляется, что социальная защита безработных – это деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики по обеспечению гарантий в сфере занятости (защита от безработицы), справедливого вознаграждения за труд (трудовая мотивация), по ликвидации малообеспеченности, борьбе с бедностью и т.д.

Социальная поддержка как общее понятие представлена в виде системы мер, обеспечивающих социальные гарантии определенным категориям граждан, т.е., социальная поддержка безработных – это комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, осуществляемых органами службы занятости населения в целях обеспечения реализации государственных гарантий гражданам, установленных законодательством, в период, когда они заняты поиском работы²⁹³.

О социальной помощи безработному речь следует вести в случаях, когда возможности материальной поддержки исчерпаны. Социальная помощь безработному – предоставление малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств соот-

²⁹² Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М.: Изд-во МГУ, НОРМА, ИНФРА-М, 1997. С. 221.

²⁹³ Орлова Е. Е. Понятие гарантий в сфере занятости населения и их классификация // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 94.

ветствующих бюджетов социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров. В связи с вышеизложенным можно отметить, что гарантии социальной поддержки, гарантии социальной защиты, гарантии, связанные с социальной помощью, соотносятся как целое и частное, и по сути, являются социальными²⁹⁴.

В юридической литературе представлены различные точки зрения на классификацию гарантий в сфере занятости населения. По мнению А. А. Соловьева, все гарантии в сфере занятости населения включают в себя: гарантии государства в сфере занятости для всех граждан и для безработных; государственные социальные гарантии и компенсации; гарантии государства по организации отдыха и оздоровлению детей безработных граждан; досрочное оформление пенсии безработным гражданам; организацию оплачиваемых общественных работ²⁹⁵. Отсюда следует, что А. А. Соловьевым, по-видимому, здесь собраны вместе в один ряд все имеющиеся в законодательстве средства и способы обеспечения прав граждан в сфере занятости. При этом в основе такой классификации нет единого критерия, не учтена целевая направленность каждой группы гарантий.

Абрамова О. В. и Гаврилина А. К.²⁹⁶ гарантии в сфере занятости населения делят на гарантии материальной поддержки и организационные гарантии. К первым из них они относят: выплату пособия по безработице, выплату стипендии в период обучения по направлению органами службы занятости населения, компенсацию затрат в связи с переездом по направлению органов службы занятости в другую местность, материальную помощь. Гарантиями организационного характера они называют: организацию профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации, организацию временной занятости молодежи. Такой подход к классификации гарантий допустим, но, как представляется, не дает возможности выяснить специфические функции каждой из групп гарантий, проследить их взаимосвязь и взаимодействие²⁹⁷.

Юридические гарантии в сфере занятости можно классифицировать по нескольким основаниям.

По субъектам правоотношений гарантии в сфере занятости можно разделить на предоставляемые: всем гражданам; безработным; работодателям и органам службы занятости. Гарантии третьим и четвертым в законодательстве о занятости четко не просматриваются.

²⁹⁴ Орлова Е. Е. Проблемы реализации гарантий в сфере занятости // Кадровик. 2009. № 2. С. 58.

²⁹⁵ Соловьев А. А. Вопросы занятости и трудоустройства. С. 57 – 83.

²⁹⁶ Абрамова О. В., Гаврилина А. К. Гарантии для безработных: практ. пособие. М.: Профиздат, 1995. 112 с.

²⁹⁷ Орлова Е. Е. Гарантировано государством // Служба кадров. 2000. № 8. С. 46.

Наиболее конструктивным представляется деление юридических гарантий в сфере занятости, предусмотренных для безработных, по целевому назначению. Сразу же следует отметить, что юридические гарантии, которые будут названы ниже, содержатся не только в законодательстве о занятости населения, но и в нормативных правовых актах о труде и социальном обеспечении государств-участников СНГ.

По нашему мнению, с учетом сказанного выше, юридические гарантии, установленные для лиц, имеющих статус безработного в государствах-участниках СНГ, можно разделить на четыре группы²⁹⁸:

1. Гарантии реализации права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Они имеют непосредственную связь со статьями Трудовых кодексов государств-участников СНГ и дублируются в их Законах о занятости. Эти гарантии закреплены в ТК РФ; в Трудовом кодексе Азербайджанской Республики²⁹⁹; в Трудовом кодексе Республики Армения³⁰⁰; в Трудовом кодексе Республики Казахстан³⁰¹; в Кодексе законов о труде Украины³⁰²; в Трудовом кодексе Республики Молдова³⁰³; в Трудовом кодексе Кыргызской Республики³⁰⁴; в Трудовом кодексе Республики Таджикистан³⁰⁵; в Трудовом кодексе Республики Узбекистан³⁰⁶; а также в ст. 12 Закона о занятости в РФ; ст. 17 Закона о занятости в Республике Казахстан; ст. 8 Закона о занятости в Республике Таджикистан; в ст. 21 Закона о занятости Азербайджанской Республики.

²⁹⁸ Орлова Е. Е. О формировании системы гарантий обеспечения занятости населения // Человек и труд. 2000. № 12. С. 50.

²⁹⁹ Трудовой кодекс Азербайджанской Республики от 01.02.1999 № 618-IQ (ред. от 23.04.2021) // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1999. № 4. Ст. 213.

³⁰⁰ Трудовой кодекс Республики Армения от 14.12.2004 г. № ЗР-124 (ред. от 12.12.2019) // Официальные ведомости Республики Армения 2004. № 69(368). Ст. 1385.

³⁰¹ Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 № 414-VЗРК (ред. от 01.07.2021) // Казахстанская правда. – 2015. – № 226(28102).

³⁰² Кодекс законов о труде Украины от 10.12.1971 № 322-VIII (ред. от 03.12.2020) // Ведомости Верховной Рады (ВВР). 1971. № 50. Ст. 375.

³⁰³ Трудовой кодекс Республики Молдова от 28.03.2003 № 154-XV (ред. от 19.03.2021) // Официальный монитор Республики Молдова. 2003. № 159 – 162.

³⁰⁴ Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 04.08.2004 № 106 (ред. от 23.04.2021) // ЭРКИН-ТОО. 2013. 12 ноября. № 90.

³⁰⁵ Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 23.07.2016 № 1329 [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87595 (дата обращения: 26.07.2021)

³⁰⁶ Трудовой кодекс Республики Узбекистан от 21.12.1995 г. (ред. от 20.10.2020) // Народное слово. – 1996. – 30 декабря.

Указанные правовые нормы обязывают органы службы занятости при подборе подходящей работы для безработного предлагать работу, только соответствующую его состоянию здоровья.

2. Гарантии материальной поддержки граждан в период их безработицы. К ним относятся:

- выплата среднего заработка в течение третьего месяца нетрудоустройства уволенным в связи с сокращением численности или штата работников, ликвидацией организации;

- назначение пособия по безработице;

- обеспечение стипендией в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности³⁰⁷;

- оказание финансовой поддержки безработным гражданам при переезде и безработным и членам их семей при переселении в другую местность;

- оказание материальной и иной помощи;

- оказание материальной поддержки несовершеннолетним гражданам в период их участия во временных работах;

- обеспечение поддержки доходов безработных граждан, принимающих участие в общественных работах и безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы в период участия во временных работах;

- назначение досрочных пенсий при соблюдении всех необходимых условий, предусмотренных законодательством.

Перечисленные гарантии второй группы в литературе чаще всего рассматриваются не как гарантии материальной поддержки безработных, а как виды такой поддержки. Такой взгляд не умаляет их гарантийного характера, поскольку именно они входят в институт защиты прав граждан, без которого, как писал К. Б. Бегичев, невозможна реализация субъективных прав и обеспечение исполнения юридических обязанностей³⁰⁸. С помощью выплат материального характера обеспечивается конституционное право граждан СНГ на социальное обеспечение в период, когда они по объективным причинам не могут заработать средства на жизнь.

3. Гарантии обеспечения занятости безработных граждан. К ним относятся:

- бесплатное содействие в подборе подходящей работы при посредничестве государственной службы занятости;

³⁰⁷ Людвиг фон Берталанфи. Общая теория систем – обзор проблем и результатов // Системные исследования. М.: Наука, 1969. С. 30.

³⁰⁸ Бегичев К. Б. Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит., 1972. С. 222.

– бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации по направлению органов службы занятости населения;

– возможность участия в оплачиваемых общественных работах, организуемых с учетом возрастных и иных особенностей граждан;

– свобода трудоустройства путем прямого обращения к работодателю или с помощью других организаций, созданных для оказания посреднических услуг для трудоустройства;

– меры по предотвращению массовой безработицы;

– содействие безработным гражданам при переезде и безработным и членам их семей при переселении в другую местность;

– поощрение работодателей, которые сохраняют действующие и создающих новые рабочие места;

– поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан;

– международное сотрудничество в решении вопросов, связанных с трудовой деятельностью граждан государства за границей и иностранных граждан на территории государств-участников СНГ.

Перечисленные правовые гарантии обеспечения занятости носят общий характер, т.е. распространяются на всех без исключения граждан, имеющих соответствующий правовой статус. Помимо них, законодательством установлены дополнительные гарантии для отдельных категорий безработных, которых законодатель относит к числу лиц, испытывающих трудности в поиске работы. К дополнительным гарантиям относятся:

– установление квоты для приема на работу инвалидов; временное трудоустройство несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время;

– преимущественное право на участие в общественных работах граждан, не получающих пособие по безработице, состоящих на учете в органах службы занятости в качестве безработных свыше 6 месяцев;

– приоритетное прохождение профессиональной подготовки, переподготовки.

4. Гарантии соблюдения законодательства сторонами правоотношений, в которые вступает безработный.

Применительно к этой группе гарантий в сфере занятости следует иметь в виду деление О. В. Смирновым гарантий трудовых прав граждан на гарантии реализации и гарантии охраны прав³⁰⁹. Гарантии, входящие в названные группы в сфере занятости населения (в узком смысле этого слова), относятся к гарантиям реализации прав безработ-

³⁰⁹ Смирнов О. В. О правовом статусе рабочих и служащих // Советское государство и право. 1974. № 3. С. 44.

ных. Что же касается гарантий охраны их прав, которые у нас именуются гарантиями соблюдения законодательства сторонами правоотношений, в которые вступает безработный, то практически в законодательстве о занятости населения они прямо не обозначены.

Гарантии четвертой группы предполагают существование таких организационно-правовых средств, которые призваны: предупреждать нарушение обязанными лицами и органами прав безработных; устанавливать границы правомерных действий обязанных лиц и органов; обеспечивать возможность обжалования действий, направленных на нарушение прав; восстанавливать нарушенные права и компенсировать материальный и моральный вред, вызванный нарушением их прав, за счет виновных лиц.

Имеется судебная практика по вопросам реализации гарантий в сфере занятости. Так, Тверским отделением управления трудом и занятости Центрального административного округа (УТиЗ ЦАО) Москвы отказало З. в регистрации в качестве безработного на основании того, что согласно п. 2 ст. 3 Закона о занятости в РФ решение о признании безработным гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, принимается органами службы занятости по месту его жительства. В связи с этим З. обратился с исковым заявлением в Тверской межмуниципальный (районный) суд Центрального административного округа к Комитету труда и занятости Правительства Москвы и Тверскому отделению УТиЗ ЦАО, в котором просил обязать зарегистрировать его в качестве безработного. Рассматривая исковое требование, суд установил, что З. является вынужденным переселенцем, постоянного места жительства не имеет, зарегистрирован по месту пребывания в Москве по конкретному адресу на территории, относящейся к Тверскому отделению УТиЗ ЦАО, в компетенцию которого входит принятие решений о признании граждан безработными. На этом основании суд обязал Тверское отделение УТиЗ ЦАО Москвы рассмотреть вопрос о признании З. безработным.

Из статьи 1 Закона от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»³¹⁰ следует, что вынужденный переселенец, как правило, не имеет постоянного места жительства и регистрируются по месту своего пребывания.

Статья 7 (подп. 2 п. 2) Закона о занятости в РФ устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий регистрируют вынужденного переселенца в качестве безработного в случае невозможности его трудоустройства, в соответствии с законодательством РФ, независимо от срока проживания в данной местности на территории РФ. Закон не ставит право вынужденного переселенца на регистрацию в качестве безработного в зави-

³¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

симось от вида проживания (постоянного или временного) в данной местности. Таким образом, вопросы признания граждан РФ безработными регулируются не только предназначенным для всех Законом о занятости в РФ, но и специальными нормативными правовыми актами.

Предъявляя требование о признании отказа службы занятости в присвоении статуса безработного, граждане в ряде случаев ставят вопрос о компенсации морального вреда, причиненного таким отказом.

Решением суда, оставленным без изменения последующими судебными инстанциями, было удовлетворено требование Т. о признании незаконным отказа центра занятости в постановке его на учет в качестве безработного. Требование Т. о компенсации морального вреда было оставлено без удовлетворения. С этой позицией судебных органов не согласилась Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации и отменила вынесенные судебные постановления в части отказа в удовлетворении требования о компенсации морального вреда и Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что предметом судебного рассмотрения не был вопрос о нарушении конституционного право на труд (личного неимущественного права) гражданина Т. в результате необоснованного отказа в признании его безработным. Следует отметить некоторую неточность данного решения Судебной коллегии: в Конституции РФ право на труд непосредственно не закреплено, в ней говорится о свободе труда, свободе распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

В приведенном случае было нарушено положение ст. 37 Конституции РФ, закрепляющее право граждан на защиту от безработицы. Реализация права граждан на защиту от безработицы в соответствии с Законом о занятости населения выражается в:

- реализации установленной законом возможности быть зарегистрированным в качестве безработного;
- получении со стороны службы занятости содействия в подборе подходящей работы;
- получении пособия по безработице. Соответственно, отказ в постановке на учет в качестве безработных автоматически лишает таких лиц возможности воспользоваться всеми вышеперечисленными правами, что, на наш взгляд, нарушает конституционное право граждан на защиту от безработицы.

В соответствии с положениями ст. 151 ГК РФ, в случае причинения гражданину морального вреда в результате нарушения его личных нематериальных прав, либо посягательства на принадлежащие ему другие нематериальные блага, а также на другие предусмотренные

законом случаи, суд может обязать нарушителя выплатить в пользу потерпевшего денежную компенсацию указанного вреда.

В соответствии со ст. 237 ТК РФ применение судом положений ст. 151 ГК РФ о компенсации морального вреда в случае нарушения права гражданина на защиту от безработицы свидетельствуют, по нашему мнению, о субсидиарном применении норм гражданского права к правоотношениям, возникающим в сфере занятости населения. Представляется целесообразным внесение соответствующего положения в Закон о занятости в РФ, но и в Проект Основ законодательства (Модельного акта) о занятости населения в государствах-участниках СНГ, что будет свидетельствовать о повышении уровня защиты незанятых граждан, не имеющих возможности самостоятельно найти работу. Органы службы занятости в таком случае станут более внимательно относиться к вынесению своих решений.

В судебной практике нет единообразия при реализации права гражданина на направление органов службы занятости на досрочную пенсию о том, обязана служба занятости выдать безработному предложение о направлении на пенсию по старости, также противоречиво толкуется п. 2 ст. 32 Закона о занятости в РФ.

Решением Ухтинского городского суда было отказано в иске З. к Центру занятости г. Ухты о возложении обязанности на указанный орган по оформлению ей пенсии досрочно, поскольку она признана безработной, имеет необходимый трудовой стаж, достигла установленного возраста и не имеет возможности для трудоустройства. Суд исходил из того, что Закон о занятости в РФ не возлагает на службу занятости обязанность выходить с предложением о назначении гражданину досрочной пенсии по старости, а представляет гражданину право самостоятельно решать этот вопрос. С такой позицией не согласилась Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Коми, которая в своем решении указала, что безработные граждане при отсутствии возможности трудоустройства имеют право получить предложение о назначении пенсии. Права, предоставляемые безработным гражданам, должны быть равными, они не могут зависеть от усмотрения службы занятости. На этом основании решение суда было отменено, и дело направлено на новое рассмотрение.

Такой же позиции придерживается Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении подобных споров. Так, гражданин Б. подал иск к Центру занятости населения г. Смоленска с требованием предоставить его к назначению пенсии по старости, поскольку он достиг возраста 58 лет, уволен по п. 1 ст. 81 ТК РФ, признан безработным, имеет необходимый стаж для пенсии, а служба занятости не имеет возможности его трудоустроить. Решением Промышленного районного суда Смоленска исковые требования Б. были удовлетворены. Однако судебная коллегия

по гражданским делам Смоленского областного суда отменила вынесенное решение и постановила отказать в иске Б. за необоснованностью требований. Президиум Смоленского областного суда оставил без удовлетворения протест прокурора Смоленской области на определение судебной коллегии по гражданским делам Смоленского областного суда.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации опротестовал определение кассационной инстанции и постановление надзорной инстанции, как вынесенные ошибочно, без учета требований закона и фактических обстоятельств. В период рассмотрения центром занятости заявления Б. о досрочном оформлении пенсии имели место все установленные Законом о занятости в РФ условия для положительного решения: признание граждан в установленном порядке безработными; отсутствие у органов службы занятости возможности для трудоустройства граждан; наличие у безработных граждан стажа работы, дающего право выхода на полную пенсию по старости (по возрасту), включая пенсию на льготных условиях; достижение безработными гражданами определенного возраста; увольнение граждан в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников; согласие безработных граждан с направлением их на пенсию.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала, что по смыслу п. 2 ст. 32 Закона о занятости населения направление службой занятости при наличии указанных выше условий предложения о досрочном оформлении пенсии по старости является не правом, а обязанностью. Протест заместителя Генерального прокурора Российской Федерации был удовлетворен, постановления кассационной и надзорной инстанции отменены, оставлено без изменения решение Промышленного районного суда г. Смоленска.

Представляется, что выводы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации имеют достаточные правовые основания. Содержание п. 2 ст. 32 Закона о занятости в РФ свидетельствует о праве, а не об обязанности органов службы занятости выдать безработному гражданину предложение о досрочном оформлении пенсии: речь в ней идет о назначении досрочной пенсии «по предложению органов службы занятости», обязательность внесения такого предложения в нем не просматривается.

Поскольку текст п. 2 ст. 32 Закона о занятости населения не является достаточно четким, представляется необходимым уточнить его редакцию, дополнив нормы о том, что вопрос о выдаче безработному гражданину предложения о досрочном оформлении пенсии решается по усмотрению службы занятости.

При принятии такого решения законодателям следовало бы учесть, что согласно п. 4 ст. 32 Закона расходы, связанные с назначением пенсии, осуществляются за счет ПФР с последующим возмещением затрат из федерального бюджета. При этом учитывается лимит средств, выделенных органам службы занятости из федерального бюджета.

Чаще всего, граждане, ищущие работу, жалуются на несоблюдение их гарантий в области материальной поддержки (на отказ в предоставлении досрочной пенсии, прекращении выплаты пособия по безработице, неверное, по их мнению, определение суммы пособия и др.).

Органы службы занятости нарушают права безработных из-за нехватки предусмотренных по смете денег на ту или иную выплату. Неправомерность их действий в таких случаях подтверждена судебной практикой.

Признание гражданина безработным влечет одновременно принятие службой занятости решения о назначении пособия по безработице. Пункт 3 ст. 35 Закона о занятости в РФ содержит положение о возможности приостановления выплаты пособия по безработице на срок до трех месяцев лицам, уволенным с последнего места работы за нарушение трудовой дисциплины и другие виновные действия, предусмотренные законодательством РФ. Период приостановки выплаты пособия по безработице включается в общий период выплаты пособия по безработице. Поскольку основание прекращения трудового договора известно службе занятости при предъявлении трудовой книжки, вопрос о приостановлении выплаты пособия рассматривается фактически сразу же после признания гражданина безработным.

Это основание приостановления выплаты пособия по безработице не в полной мере отвечает закрепленному в Конституции РФ праву граждан на защиту от безработицы. Увольнение работника за нарушение трудовой дисциплины на основании ст. 192 ТК РФ, принятого Федеральным законом от 30.12.2001 № 197-ФЗ³¹¹, признается дисциплинарным взысканием. Данная санкция была применена работодателем к работнику, состоящему в трудовых отношениях, в результате чего трудовые отношения прекращаются по инициативе работодателя. Обращение гражданина в службу занятости, присвоение ему статуса безработного свидетельствует о возникновении правоотношений по социальному обеспечению. Федеральным законом от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»³¹² к видам социальных страховых рисков отнесено признание гражданина безработным. И данному виду социального страхового риска соответствует страховое обеспечение – пособие по безработице. В связи

³¹¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

³¹² Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

с упразднением Государственного фонда занятости с 01.01.2001 года и выплатой пособий по безработице из средств бюджета, правоотношения по выплате пособий по безработице уже не являются сферой страховых отношений, а относятся к сфере отношений по социальному обеспечению. Неисполнения обязанностей, возлагаемых на гражданина как на безработного, он не допустил. Применять к безработному какую-либо меру воздействия за проступок, имевший место в трудовых отношениях, за который он подвергся дисциплинарному взысканию, несправедливо.

Рассмотрим еще один пример³¹³: гражданин К. был уволен из АО «М» по п. 5 ст. 81 ТК РФ за систематическое неисполнение обязанностей, возложенных на него трудовым договором. К. обратился в службу занятости в целях поиска подходящей работы и признания безработным. Службой занятости он был признан безработным с выплатой пособия по безработице. Одновременно К. обратился в суд с исковым заявлением о признании увольнения незаконным и восстановлении на работе.

При рассмотрении спора в суде было установлено, что в действиях К. отсутствовала система нарушений трудовой дисциплины. Строгий выговор, примененный к нему за отсутствие на работе в течение одного из рабочих дней, не мог быть принят во внимание, поскольку со дня его применения до дня увольнения прошло длительное время – один год и четыре месяца, т.е. работник считается не подвергавшимся дисциплинарному взысканию. Решением суда К. был восстановлен на работе с выплатой среднего заработка за время вынужденного прогула и возмещением денежной компенсации морального вреда. О состоявшемся судебном решении К. своевременно проинформировал службу занятости.

В данном случае перед службой занятости встает вопрос о возврате денежных сумм, выплаченных гражданину в качестве пособия по безработице.

В настоящее время этот вопрос не получил правового решения. Устанавливается, что, если безработный гражданин сообщает органам службы занятости о своем обращении в суд с исковым заявлением о восстановлении на работе, то данная информация доводится до директора Центра занятости для рассмотрения вопроса об участии в судебном процессе в качестве третьей стороны. Если безработный гражданин сообщает органам службы занятости о своем восстановлении на работе по решению суда, то на основании записи об этом в трудовой книжке оформляется акт о снятии гражданина с учета в качестве

³¹³ Архив Федерального суда Академического района города Москвы. Дело № 3658-06. «О восстановлении на работу с выплатой среднего заработка».

безработного с одновременным прекращением выплаты ему пособия по безработице.

Обе ситуации основаны на том, что гражданин должен сообщить службе занятости информацию, касающуюся его восстановления на работе. Однако Закон о занятости в РФ не устанавливает обязанность безработного гражданина сообщить службе занятости об обращении в суд с иском о восстановлении на работе и вынесенном судебном решении.

Когда безработный сообщает службе занятости о предъявлении иска о восстановлении его на работе, служба занятости, участвуя в судебном заседании, вправе поставить вопрос о возмещении средств, использованных на выплату пособия по безработице, в случае признания увольнения неправомерным.

При вынесении решения суда о восстановлении на работе и его исполнении неправомерно уволенному работнику выплачивается средний заработок за все время вынужденного прогула. В этом случае предъявление службой занятости к работодателю требования о компенсации расходов, связанных с выплатой гражданину пособия по безработице, по нашему мнению, представляется не совсем правильным. На основании решения суда действия работодателя признаны незаконными и в связи с этим он оплатил гражданину все время вынужденного прогула. Таким образом, свои обязанности перед неправомерно уволенным работником он выполнил. Кроме того, возмещение расходов службе занятости действующим законодательством не предусмотрено.

В то же время безработный гражданин фактически за один и тот же период получил пособие по безработице и средний заработок. Поэтому ставить вопрос о зачете сумм пособия по безработице в счет сумм оплаты за время вынужденного прогула представляется вполне разумным, однако в настоящее время эта проблема не получила правового регулирования. В Законе о занятости в РФ содержится положение о получении гражданином пособия по безработице обманным путем. В рассматриваемом случае воспользоваться этим правилом невозможно, так как гражданин получал пособие по безработице правомерно. Кроме того, применение санкций по аналогии законодательство не допускает.

Глава 4
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
ПРАВОВЫХ ФОРМ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ
В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ

4.1. ПОНЯТИЕ ПРАВОВЫХ ФОРМ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ
И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

Разработка теоретических проблем занятости выявила проблему отождествления в юридической литературе видов и форм занятости населения.

Общероссийский классификатор информации о населении, утвержденный приказом Росстата, выделяет семь видов занятости: постоянная, временная, сезонная, по срочному трудовому договору, неработающие, безработные, официальный безработные. Однако данная классификация видов занятости страдает отсутствием единого основания классификации, с одной стороны, имеет место перечисление видов трудовой занятости (постоянная, временная, сезонная, по срочному трудовому договору), с другой стороны, перечисление правового положения гражданина (неработающие, безработные, официальный безработные), т.е. виды занятости (виды деятельности) и правовое положение гражданина (состояние гражданина).

Специалисты в области исследований рынка труда предлагают классифицировать занятость по «полноте охвата трудоспособного населения» на полную и неполную.

В словарях, применяемых в деятельности служб занятости, указывается, что полная занятость представляет собой состояние на рынке труда, при котором полностью удовлетворяется потребность граждан в работе³¹⁴. Полная занятость имеет место быть в том случае, если полностью совпадает спрос и предложение рабочей силы на рынке труда, что в современных условиях трансформации экономики практически невозможно. Можно сказать, что к достижению полной занятости всегда стремятся органы, содействующие обеспечению занятости для обеспечения реализации права каждого гражданина на труд.

Под неполной занятостью понимается занятость в неполное рабочее время, либо ее сокращение в результате экономических трудностей³¹⁵. Классификация занятости на полную и неполную выявила ряд

³¹⁴ Служба занятости: толковый словарь терминов и понятий / под ред. Ю. В. Колесникова. М., 1996. С. 27.

³¹⁵ Там же. С. 48.

проблем, в частности, «при определении полной занятости, рассматривается занятость населения в целом, а при определении неполной занятости рассматривается занятость конкретного гражданина». В данном случае не учитывается такой фактор, как приемлемый уровень безработицы. Рассмотрев признаки полной занятости, с учетом приемлемого уровня безработицы, «неполную занятость можно охарактеризовать как занятость, при которой превышен естественный уровень безработицы»³¹⁶.

Ученые, занимающиеся решением экономических проблем в сфере занятости населения, классифицируют занятость на виды «в зависимости от эффективности использования трудовых ресурсов: на продуктивную, социально-полезную, рациональную и эффективную»³¹⁷.

Международная организация труда рекомендует при расчете продуктивной занятости учитывать только часть экономически-активного населения, которая занята в общественном производстве.

Рациональная занятость, по нашему мнению, является разновидностью полной занятости, так как она подразумевает соответствие работников тем рабочим местам, которые они занимают.

Проанализировав законодательство о занятости населения, к социально-полезной занятости можно отнести деятельность граждан в трудоспособном возрасте, которые служат в Вооруженных Силах и внутренних войсках, обучаются по очной форме обучения в общеобразовательных учреждениях, заняты ведением домашнего хозяйства, уходом за детьми и больными родственниками.

Эффективная занятость характеризуется результативной стороной использования трудовых ресурсов, т.е. достигается максимальный материальный результат и социальный эффект при минимальных затратах труда.

Проанализировав перечень форм занятости, содержащийся в законах о занятости государств-участников СНГ, предлагаем выделить следующие основания для классификации видов занятости.

По связанности с трудом занятость может быть двух *видов*: связанная и не связанная с трудом.

1. Трудовая занятость (занятость, связанная с трудом): занятость в сфере наемного труда и самостоятельно обеспеченная занятость.

Трудовая занятость, в соответствии со ст. 2 Закона о занятости РФ, реализуется в следующих *формах*:

³¹⁶ Орлова Е. Е. Некоторые правовые проблемы в сфере занятости населения и пути их решения // Правовое государство: теория и практика. 2009. № 17. С. 83.

³¹⁷ Славуцкий О. Повысить взаимную ответственность субъектов рынка труда // Человек и труд. 1999. № 2. С. 8 – 15.

– работа по трудовому договору, в том числе выполнение работы за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также иная оплачиваемая работа (служба), включая сезонные, временные работы, за исключением общественных работ (кроме граждан, которым эта работа является подходящей);

– работа на основании избрания, назначения или утверждения на оплачиваемую должность;

– военная служба, а также служба в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы». К одной из форм трудовой занятости следует отнести и военную службу по призыву. Дохода в прямом смысле такая занятость военнослужащему не приносит, но можно считать доходом полное государственное содержание гражданина на время военной службы по призыву. Бесспорным является факт выполнения им труда особого рода.

– временное отсутствие на рабочем месте в связи с нетрудоспособностью; отпуском; переподготовкой; повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой; призывом на военные сборы; привлечением к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе (альтернативной гражданской службе); исполнением других государственных обязанностей или иными уважительными причинами также следует включить в группу трудовой занятости, но по другой причине.

Временное отсутствие на рабочем месте в указанных случаях следует считать трудовой занятостью, поскольку оно не прекращает действие трудового договора. Временное отсутствие на рабочем месте может быть связано с исполнением таких государственных обязанностей, как работа в избирательных комиссиях, а также нахождение в командировке, либо причины, не предусмотренные действующим трудовым законодательством государств-участников СНГ, например, причины техногенного характера (аварии), либо стихийное бедствие.

Ко второму подвиду трудовой занятости, относятся следующие формы занятости:

– членство в производственных кооперативах (артелях);

– занятие предпринимательской деятельностью;

– работа по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам;

– работа в подсобных промыслах и реализация продукции по договорам.

Способность гражданина к труду и потребность в нем могут быть реализованы в различных формах индивидуальной трудовой деятель-

ности (предпринимательская деятельность, трудовая деятельность в крестьянском (фермерском) хозяйстве, деятельность детективов, нотариусов, адвокатов и т.д.).

Помимо этого, граждане могут вступить в трудовые отношения на основе договоров гражданско-правового характера. Предметом таких договоров являются результаты личного труда работника. Наряду с распространением таких договоров, все чаще заключаются так называемые «связанные» договоры, в которых трудовая функция работника совмещается с основным предметом такого договора. Например, это могут быть договоры аренды транспортных средств с предоставлением услуг водителя (основной предмет договора – аренда имущества), договоры выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (основной предмет договора – научные разработки). Это свидетельствует, что такие формы занятости приобретают весьма распространенный характер.

В соответствии с ч. 1 ст. 107 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ³¹⁸ (далее – ГК РФ) членство в производственных кооперативах (артелях) предполагает личное трудовое и иное участие в совместной производственной или иной хозяйственной деятельности по производству, переработке, сбыту промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг.

К занятым относятся также лица, которые осуществляют работу по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам, члены производственных кооперативов.

В первоначальной редакции Закона о занятости в РФ занятыми считались граждане, самостоятельно обеспечивающие себя работой, в том числе предприниматели, лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, включая фермеров, а также члены производственных кооперативов. Начиная с 1996 года, граждане, самостоятельно обеспечивающие себя работой, заняли место в отдельном абзаце (в настоящее время исключенном), другие, упомянутые лица, стали именоваться «занимающимися предпринимательской деятельностью», а члены производственных кооперативов упоминались вместе с теми, кто выполняет работу по гражданско-правовым договорам. По смыслу нововведения предпринимателя можно было бы признать безработным, если он фактически не занимался предпринимательской деятельностью и, соответственно, не имел дохода. Однако органы службы занятости в признании безработными отказывали, ссылаясь на регистрацию в качестве предпринимателя. Позиция судов в таких ситуациях была неоднозначной.

³¹⁸ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Гражданин К., имея статус безработного, решил открыть собственное дело, зарегистрировавшись в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя без образования юридического лица. Как занятый, он был снят с учета в центре занятости с прекращением выплаты пособия по безработице. По разным причинам К. фактически к предпринимательской деятельности в течение 6 месяцев не приступал. Его заявление о восстановлении статуса безработного на основании ст. 2 Закона о занятости службой занятости оставлено без удовлетворения с разъяснением о возможности встать на учет в качестве безработного на общих основаниях. При этом гражданин терял право на получение пособия по безработице в процентном отношении к своему среднему заработку. Суд, рассмотрев жалобу К., обязал центр занятости восстановить ему статус безработного с выплатой пособия по безработице за прошлое время. Решение суда, мотивированное фактическим отсутствием занятости и конституционными гарантиями, оставлено в силе кассационной инстанцией.

Другой суд принял противоположное решение. Гражданка Г. оспаривала в судебном порядке последний вид своей трудовой деятельности, полагая, что таковой является работа по трудовому договору, расторгнутому в связи с сокращением штата, а не предпринимательство. Суд установил, что свидетельство о государственной регистрации Г. в качестве индивидуального предпринимателя аннулировано после прекращения трудовых отношений. Доводы истицы о том, что она предпринимательской деятельностью фактически не занималась и не имела никаких доходов, судом не приняты во внимание. В удовлетворении жалобы было отказано. В обоих судебных делах имелась соответствующая информация налоговых органов. Статьей 3 Закона о занятости в РФ органам службы занятости права требовать от граждан такой информации не предоставлено.

В действующей редакции ст. 2 Закона о занятости в РФ граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, именуются лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей.

Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя (ч. 1 ст. 23 ГК РФ)³¹⁹.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг

³¹⁹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

лицам, зарегистрированным в этом качестве в установленном законом порядке.

Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

К предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила ГК РФ, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из законодательства.

Индивидуальный предприниматель считается занятым и в том случае, когда его деятельность не приносит дохода.

В отличие от российского законодательства, в Законах о занятости Республики Узбекистан, Республики Таджикистан, Кыргызской Республики к категории занятых относятся самостоятельно обеспечивающие себя работой с перечислением круга лиц, к ним относящихся: ремесленники, участники семейных предприятий, члены дехканских хозяйств, производственных кооперативов, члены фермерских хозяйств, индивидуальные предприниматели, а также иные лица, осуществляющие основанную на личном трудовом участии деятельность по оказанию услуг (выполнению работ), в том числе по договорам гражданско-правового характера. В некоторых Законах о занятости к ним также относятся занятые в домашнем хозяйстве выполнением работ по производству товаров и услуг, включая производство и переработку продукции сельского, лесного хозяйства, охоты, рыболовства, если производимая продукция предназначена для реализации на рынке, а также работающие в производственных кооперативах, крестьянских (фермерских) хозяйствах и члены их семей, получившие земельные участки сельскохозяйственного назначения размером не менее 0,05 га орошаемых земель и участвующие в производстве сельскохозяйственной продукции.

В соответствии с российским законодательством (ч. 2 ст. 23 ГК РФ) предпринимателем признается глава крестьянского (фермерского) хозяйства. Федеральный закон Российской Федерации от 17.06.2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (ред. от 23.06.2014)³²⁰ и п. 2 ст. 23 ГК РФ признает предпринимателем главу крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляющим деятельность без образования юридического лица с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства. Таким образом, при государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства статус физического лица, являющегося главой крестьянского

³²⁰ Собрание законодательства РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

(фермерского) хозяйства, приравнивается к индивидуальному предпринимателю. Кроме того, п. 3 ст. 23 Федерального закона Российской Федерации от 17.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» предусматривает, что фермерские хозяйства, которые созданы как юридические лица в соответствии с Законом РСФСР от 22.11.1990 № 348-1 «О крестьянском (фермерском хозяйстве)» (ред. от 21.03.2002)³²¹, вправе сохранить статус юридического лица на период до 1.01.2010 года. В соответствии с названным законом в настоящее время существуют два типа крестьянских (фермерских) хозяйств: юридические лица (созданные не позднее 1995 года) и хозяйства, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица.

В связи с этим органам службы занятости населения в Российской Федерации при работе с бывшими главами фермерских хозяйств необходимо определить правовой статус данного фермерского хозяйства.

Если фермерское хозяйство осуществляло предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, то бывший глава крестьянского (фермерского) хозяйства, обратившийся в орган службы занятости населения, относится к категории прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность в установленном законодательством РФ порядке.

Закон о занятости Республики Узбекистан относит к занятым тех граждан, которые работают в общественных объединениях и учреждениях культа, однако в нем не упоминают религиозные объединения, ассоциации, союзы. В соответствии со ст. 107 ГК РФ и ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»³²², членами производственных кооперативов (артелей) являются граждане Российской Федерации, достигшие возраста 16 лет, признающие устав производственного кооператива и принимающие личное трудовое участие в его деятельности.

К участникам организаций, относимых Законом о занятости в РФ к категории занятых граждан, относятся участники полного товарищества, полные товарищи в товариществе на вере, вкладчики в товариществе на вере, акционеры открытого и закрытого акционерного общества, участники общества с ограниченной ответственностью и общества с дополнительной ответственностью, члены производственного и потребительского кооператива.

Современные трансформационные процессы в экономике (усиление требований к уровню компетенций работников, внедрение инноваций и цифровых технологий) оказывают влияние на развитие рынка

³²¹ ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324 (утратил силу).

³²² Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

труда, он становится гибче, мобильнее, появляются новые формы и виды занятости. В последнее время, период распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 в России получило развитие самозанятости как новой формы трудовых отношений.

Нужно отметить, что самой прогрессивной в вопросе развития отношений в этой сфере, из всех государств-участников СНГ, оказалась Республика Узбекистан, в Законе о занятости которой определена специальная глава, посвященная самозанятым лицам, включающая в себя порядок получения статуса самозанятого лица, налогообложения самозанятых лиц и льготы, предоставляемые самозанятым лицам.

В России всегда существовала категория самозанятых граждан, которая ранее входила в число самостоятельно обеспечивающих себя работой, которые появились в Законе о занятости РФ в 1990 годы, а потом снова исчезали. К категории самозанятых граждан традиционно относили лиц, которые открыли собственное дело и зарегистрировались в качестве индивидуальных предпринимателей. Таким безработным гражданам всегда оказывалась государственная поддержка в лице органов службы занятости в виде помощи в составлении бизнес-плана, выдачи субсидии на открытие собственного дела. Но в Законе о занятости такая категория занятых отсутствовала и их относили к гражданам, зарегистрированным в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей.

В настоящее время самозанятость – это широкое, не имеющее понятия и четких критериев, закреплённых в законодательстве явление. К деятельности самозанятых последнее время относится надомный труд, ремесленничество, индивидуальная, не по найму, трудовая деятельность (многие ее именуют микропредпринимательством).

В последнее время в целях расширения предпринимательской активности граждан, снижения безработицы, снижения неформальной занятости на рынке труда государством созданы благоприятные условия: налоговым законодательством установлен специальный «Налог на профессиональный доход», а также обозначен круг лиц, имеющих право на ведение указанных в законодательстве видов деятельности. При этом, они не вправе «иметь работодателя и привлекать наемных работников по трудовым договорам». Однако в данном нормативном акте отсутствует понятие самозанятого лица, что затрудняет определение его правового статуса. Нет его и в Законе о занятости РФ, хотя в ст. 2 перечислены категории граждан, которых можно отнести к самозанятым. В 2017 году был разработан проект Закона о занятости РФ, где в ст. 2 было предложено определение самозанятости и критерии этого понятия: самозанятые – «это физические лица, самостоятельно осуществляющие на свой риск деятельность по оказанию услуг другим физическим лицам, направленную на систематическое получение

ние прибыли и основанную исключительно на личном трудовом участии, в том числе во время, свободное от исполнения обязанностей по трудовому договору. При этом самозанятые не могут быть зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей; стать самозанятым может любой человек старше 16 лет; закрепится этот статус за человеком, если он направит в налоговую инспекцию уведомление в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, что занимается работой, относящейся к самозанятости»³²³. Нельзя согласиться с тем, что только деятельность по оказанию услуг другим физическим лицам считается деятельностью самозанятого лица, а деятельность по оказанию услуг выполнению работ (в том числе и для своих нужд), а также оказание услуг и юридическим лицам нельзя признать таковой.

В связи с этим назрела необходимость определения содержания самозанятости и факторов ее развития, выделения ее признаков; правового статуса самозанятых.

На наш взгляд, государство в настоящее время пытается снизить количество нелегальных (неформально) занятых и перевести их в правовое поле, тем самым снизив социальную напряженность. Положительным является введение упрощенного порядка государственной регистрации самозанятых.

Отсутствие понятия «самозанятости» и «самозанятого гражданина» в принятом Федеральном законе от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»³²⁴ понятно, так как деятельность самозанятого лица находится и в поле регулирования нормами налогового права, правильным было бы закрепить эти понятия, а также их правовой статус в Законе о занятости населения РФ, как это сделано в Республике Узбекистан. Это решило бы многие проблемы, в том числе связанные с защитой прав самозанятых граждан в судах (например, вопросы подведомственности).

Поэтому целесообразно закрепить в Законе о занятости РФ и в Модельном законе о занятости государств-участников СНГ следующие нормы:

- трудоспособное лицо в трудоспособном возрасте может получить статус самозанятого лица после его регистрации в качестве самозанятого лица;
- в качестве самозанятых лиц могут быть зарегистрированы лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями и «само-

³²³ Российская газета. 2017. 7 июля.

³²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. № 49 (часть I) ст. 7494

стоятельно осуществляющие основанную на личном трудовом участии деятельность, направленную на получение заработка (трудового дохода), утвержденную перечнем видов деятельности (работ, услуг), которыми могут заниматься самозанятые лица»;

– регистрация самозанятых лиц осуществляется в упрощенном порядке, в соответствии с законодательством;

– лица, зарегистрированные в качестве самозанятых лиц, не вправе использовать в своей деятельности труд наемных работников, а также иметь работодателя. В случае несоблюдения этих требований самозанятые лица утрачивают статус самозанятых лиц.

2. Среди форм занятости, не связанной с трудом, можно назвать «обучение по очной форме в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального обучения; обучение в других общеобразовательных учреждениях, включая обучение по направлению органов службы занятости населения».

На это же указывают Законы о занятости Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Украина, Республики Беларусь. В Республике Туркменистан к этой категории относятся: лица, проходящие профессиональную подготовку в образовательных учреждениях, в учебных подразделениях предприятий необразовательного профиля, а также в порядке индивидуальной подготовки специалистов, обладающие соответственной квалификацией, а также обучающиеся в высших и средних духовных учебных заведениях. Однако эту норму целесообразно дополнить указанием на то, что обучение должно проводиться по очной форме обучения. Исключением является Закон о занятости Азербайджанской Республики, в соответствии с которым лица, очно обучающиеся в учебных заведениях, не являются занятыми, так как они не готовы приступить к работе и не могут быть признаны безработными, но это противоречит понятию безработного, которое закреплено ст. 1 Закона о занятости.

Не совсем оправданной является неотнесение статьей 3 Закона о занятости Азербайджанской Республики к категории занятых граждан, не находящихся на рабочем месте, в связи с получением дополнительного образования, каникулами.

В связи с этим целесообразно было бы изложить данную норму в следующей редакции: лица, проходящие обучение, переобучение, повышение квалификации, в том числе во время каникул.

В Законе о занятости Республики Таджикистан к занятым лицам отнесены и граждане, находящиеся в местах лишения свободы.

Проанализировав виды и формы занятости, перейдем к исследованию правовых форм *содействия* занятости, но прежде определимся с понятием «содействие занятости».

В 1990-х годах стали активно исследовать институт содействия или обеспечения занятости. В результате исследования выявились некоторые проблемы, связанные с неодинаковым пониманием содержания, некоторые авторы рассматривают институт содействия занятости и институтом трудоустройства как тождественные понятия или объединяют их. Например, К. Н. Гусов и В. Н. Толкунова называют его «институт содействия занятости и трудоустройства», но при высказываются о существовании еще одного самостоятельного института «института подготовки кадров и повышения квалификации на производстве»³²⁵.

Медведев О. М., Джиев С. Х. рассматривают указанный институт, опираясь на экономическую составляющую занятости и выделяет в ее структуре 3 составляющих: «привлечение трудовых ресурсов; собственно, занятость (т.е. деятельность трудоспособного населения в сфере общественного труда), высвобождение трудовых ресурсов»³²⁶. Следовательно, можно сделать вывод, что содействие (обеспечение) занятости будет состоять «либо из всей совокупности экономических, социальных, организационно-правовых и иных мероприятий, способствующих достижению удовлетворения потребности трудоспособного населения в сфере общественного труда, а также сохранению и поддержанию уже существующей занятости, либо только из некоторых элементов, направленных на достижение собственно занятости или использование трудовых ресурсов».

Предлагаемое содержание содействия занятости вызывает много вопросов. Так, при рассмотрении содействия занятости в широком смысле предмет правового регулирования выглядит размытым, неконкретным в связи с включением в него правоотношений, возникающих при реализации населением разных форм общественно-полезной деятельности. С точки зрения узкого подхода, правовое регулирование занятости, к сожалению, ограничивается порядком организации трудоустройства (содействие гражданам в подборе подходящей работы и заключении трудового договора). Более того, при таком подходе не охватываются правоотношения, возникающие в процессе назначения и выплаты пособий по безработице, предоставлению других видов социальной поддержки для безработных граждан, а также

³²⁵ Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России: учебник. М.: Юрист, 2007. С. 137.

³²⁶ Медведев О. М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения // Государство и право. 1992. № 8. С. 65; Джиев С. Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости: монография. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 22.

по организации и проведению общественных работ, оказанию профориентационных услуг, прохождения профессионального обучения.

Рассуждая о соотношении понятий содействия занятости и трудоустройства, можно констатировать, что трудоустройство является частью системы содействия занятости. В отличие трудоустройства, содействие занятости имеет иное, более широкое содержание, включающее в себя, наряду с трудоустройством, другие части (структурные элементы): осуществление профессиональной ориентации и профессиональной подготовки и переподготовки лиц, ищущих работу, организацию общественных работ, выплату безработным гражданам пособий, досрочных пенсий и иных видов социальной поддержки.

Необходимо выяснить соотношение понятий «содействие занятости» и «обеспечение занятости».

При анализе этих понятий в законодательстве о занятости научной литературе авторами предлагается несколько точек зрения. Одна из них, при которой законодатель использует то один, то другой термин, отождествляя их. Другая, когда применяют как различные понятия с различным содержанием, причем содействие занятости шире, чем обеспечение занятости. Третья – налицо несовершенство законодательной техники³²⁷.

В словарях русского языка «содействовать» понимается как способствовать успеху³²⁸, содействие – помощь, а содействовать – помочь, помогать³²⁹. Обеспечивать означает гарантировать, служить гарантией (или порукой) чего-то, делать возможным, создавать условия и т.п.³³⁰, а гарантия означает обеспечение, ручательство³³¹. В связи с этим правы те, кто пишет, что «гарантировать» означает обеспечивать, поручать, устанавливать гарантии³³². Термин «гарантия» используется и для обозначения способов и средств, при помощи которых осуществляется обеспечение³³³.

³²⁷ Медведев О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: 1994. С. 16–17.

³²⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия. 1964. С. 732.

³²⁹ Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка / под ред. Л. А. Чешко. Изд. 2-е. М.: Советская энциклопедия, 1969. С. 505.

³³⁰ Там же. С. 291.

³³¹ Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Альта-Принт, 2005. С. 541.

³³² Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М.: Юридическая литература, 1969. С. 8.

³³³ Большая советская энциклопедия: в 50 томах. Т. 10. Изд. 2-е. 1969 – 1978. С. 220.

Толкунова В. Н. определила «обеспечение» занятости как комплекс социально-экономических, юридических, организационных гарантий, способствующих борьбе с безработицей, реализации всеми желающими своего права на труд³³⁴.

По мнению О. М. Медведева, термин «обеспечение» представляется более строгим и обязывающим, нежели термин «содействие»³³⁵.

Анализ авторских определений и законодательства о занятости позволяет сделать вывод, что результат обеспечения занятости гражданин меняет статус незанятого (безработного, ищущего работу) на статус занятого, в отличие от мер по содействию занятости (например, информирование о рынке труда), которые не всегда обеспечивают занятость гражданина.

Если обратиться к Закону о занятости в РФ, то можно увидеть, что в соответствии с абз. 11 п. 2 ст. 5 государственная политика занятости направлена на координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по *обеспечению* занятости населения. В соответствии с п. 1 ст. 21 профессиональные союзы и иные представительные органы работников вправе участвовать в разработке государственной политики в области *содействия* занятости населения. В статье 22.2 указывается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации в области *содействия* занятости населения содействуют работодателям в привлечении трудовых ресурсов в рамках реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов. Статья 24.1 называется «Особенности организации *содействия* занятости инвалидов», глава V называется «Участие работодателей в *обеспечении* занятости населения», но п. 1 ст. 24.1 указывается, что работодатели *содействуют* проведению государственной политики занятости населения на основе соблюдения условий договоров, регулирующих трудовые отношения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Во всех перечисленных нормах законодательства о занятости указывается либо на сохранение уже существующей занятости в рамках трудового договора, либо на заключение трудового договора, т.е. обеспечивают занятость, гарантируют ее. Примером может служить наименование главы III-A и ч. 2 ст. 40 ранее действовавшего Кодекса законов о труде РСФСР от 09.12.1971³³⁶ (далее –

³³⁴ Трудовое право России: учебное пособие / под ред. В. Н. Толкуновой. М.: Юрист, 1995. С. 24.

³³⁵ Медведев О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 15.

³³⁶ Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007 (утратил силу).

КЗоТ РСФСР), в которой указывалось «правовые, экономические и организационные условия *обеспечения занятости* определяются законодательством».

В отличие от обеспечения занятости, содействие занятости не всегда ведет к трудоустройству. Подтверждением этому может служить ст. 7.1-1 Закона о занятости РФ, в соответствии с которой органы государственной власти субъектов РФ осуществляют мероприятия по *содействию* трудоустройству: ярмарки вакансий, информирование населения и работодателей о положении на рынке труда, содействие самозанятости безработных граждан, психологическая поддержка безработных граждан, профессиональная ориентация и т.д.

Анализируя законодательство о занятости, у некоторых ученых возникает вопрос о том, как профсоюзы могут участвовать в содействии занятости населения, а работодатели в ее обеспечении³³⁷.

Профсоюзы вправе участвовать в разработке государственной политики в области содействия занятости, требовать от работодателя включения в коллективный договор контрольных мер по обеспечению занятости (т.е. сохранению уже существующей занятости в организации).

Следовательно, «содействие занятости» (соответствующая политика) шире «обеспечения занятости», которая является ее частью (компонентом системы). Подтверждением служит преамбула Закона о занятости в РФ, которая определяет основы государственной политики *содействия* занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав на труд и социальную защиту от безработицы (обеспечение занятости).

Имея своей целью обеспечение занятости населения всей России, Закон о занятости в РФ закрепляет не только право граждан на выбор места работы, но и положение, направленное на сохранение постоянной работы³³⁸. Об этом свидетельствуют полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в осуществлении государственной политики в части предупреждения увольнений и сохранения существующих рабочих мест, поощрения работодателей, сохраняющих действующие рабочие места, квотирования рабочих мест.

³³⁷ Медведев О. М., Андреева Л.А. Правовое регулирование обеспечения занятости в России: учебник. М.: МГИУ, 1997. С. 21 – 23; Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук: сборник научных трудов (межвузовский) / под ред. Г. К. Овчиникова. М.: МГИУ, 2000. С. 181 – 184.

³³⁸ Сойфер В. Г. Проблемы развития трудовых правоотношений в условиях рынка труда. М.: Национальный институт бизнеса, 2005. С. 83.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что содействие занятости включает в себя:

1) *меры обеспечения занятости*, к которым относятся: организация временной занятости молодежи (несовершеннолетних от 14 до 18 лет в свободное от учебы время и от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые); организация общественных работ; квотирование рабочих мест для инвалидов; организация занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

2) *меры сохранения занятости*, к которым относятся: организация информирования безработных граждан и незанятого населения; проведение ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; меры по сохранению и поддержанию уже достигнутой занятости;

3) *меры содействия занятости* (эти меры не во всех случаях обеспечивают занятость), к которым относятся: бесплатное медицинское освидетельствование при направлении безработного органами службы занятости на профобучение; организация профессиональной ориентации; психологической поддержки; профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации по направлению органов службы занятости населения; бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости;

4) *меры материальной поддержки на время поиска подходящей работы*, к которым относятся: выплата пособия по безработице; выплата стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости; оказание материальной помощи; оказание материальной поддержки; направление на досрочную пенсию.

Таким образом, содействие занятости – это предусмотренные законодательством меры, которые способствуют не только получению работы по трудовому договору (в том числе и временной), но и организация общественных работ, получение необходимой профессиональной подготовки, переподготовки, повышение квалификации, профориентационные услуги, информационные услуги о положении на рынке труда, вакансиях, а также меры материальной поддержки на время поиска работы.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что предметом правового регулирования являются не отношения в сфере занятости, а отношения в сфере содействия занятости³³⁹.

³³⁹ Орлова Е. Е. О соотношении понятий «содействие занятости» и «обеспечение занятости» населения // Публичное и частное право. 2013. № 3. С. 209.

Поскольку в Российской Федерации провозглашается свобода труда и свобода выбора *вида* занятости, определенным образом учитываются и иные личные потребности при выборе занятости. К ним могут быть отнесены: место занятости, специфика выполняемой деятельности, режим занятости и др. В любом случае, конечный выбор *вида* занятости всегда определяется гражданином.

Вместе с тем, законодательством устанавливаются определенные *формы*, в рамках которых гражданин может реализовать свои способности. Правовые формы содействия занятости – это комплекс установленных государством правовых мер (приемов и средств), которые способствуют деятельности граждан, связанной с удовлетворением личных и общественных потребностей в избранной сфере, не противоречащей законодательству согласно призванию, способностям, образованию, и приносящей как правило, им заработок, трудовой доход.

Правовые формы содействия занятости можно классифицировать по нескольким основаниям.

По субъектам правоотношений все правовые формы содействия занятости можно разделить на два вида: 1) для всех граждан и 2) для безработных, которые содержит еще два подвида:

– для *всех безработных* (профессиональное обучение, переобучение, повышение квалификации по направлению органов службы занятости населения; участие в общественных работах; содействие самозанятости безработных граждан; выплата пособия по безработице; выплата стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости; компенсация безработным гражданам затрат в связи с направлением на работу или обучение в другую местность по предложению органов службы занятости; оказание материальной помощи; направление на досрочную пенсию граждан предпенсионного возраста; бесплатное медицинское освидетельствование при направлении безработного органами службы занятости на профобучение);

– для *безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы* (временная занятость молодежи (несовершеннолетних от 14 до 18 лет в свободное от учебы время и от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые); занятость граждан, испытывающих трудности в поиске работы; квотирование рабочих мест для инвалидов).

Наиболее конструктивным представляется деление правовых форм содействия занятости по целевому назначению:

1. Правовые формы содействия занятости, направленные на получение работы (активные формы). Исходя из содержания понятия «содействие занятости», можно сказать, что активные формы содействия занятости содержат меры:

– по обеспечению занятости: организация временной занятости молодежи (несовершеннолетних от 14 до 18 лет в свободное от учебы время и от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования), ищущих работу впервые; организация общественных работ; квотирование рабочих мест для инвалидов; организация занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

– по сохранению занятости: организация информирования безработных граждан и незанятого населения; проведение ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; меры по сохранению и поддержанию уже достигнутой занятости;

– по содействию занятости (которые способствуют занятости, но не во всех случаях обеспечивают ее): бесплатное медицинское освидетельствование при направлении безработного органами службы занятости на профобучение); организация профессиональной ориентации; психологической поддержки; профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации по направлению органов службы занятости населения; бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости.

2. Правовые формы содействия занятости, направленные на смягчение негативных последствий безработицы (пассивные формы) – это различные меры материальной поддержки на время поиска подходящей работы: выплата пособия по безработице; выплата стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости; оказание материальной помощи; направление на досрочную пенсию граждан предпенсионного возраста.

Как активные, так и пассивные формы содействия занятости, представляют собой инструмент оказания содействия безработным гражданам в поиске работы, благоприятно влияющий на ситуацию на рынке труда.

Проанализировав правовые *формы содействия* занятости, можно отметить, что им присущи следующие характерные черты: 1) являются формами реализации права на содействие занятости; 2) имеют целевое назначение – призваны оказывать гражданам помощь в получении работы; 3) заинтересованность государства в функционировании форм и закреплении их в законодательстве; 4) правовую основу составляют юридические факты, с которыми законодатель связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений в сфере занятости населения; 5) отражают добровольность вступления граждан в правоотношения в сфере занятости населения.

4.2. ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СГЛАЖИВАНИЕ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ БЕЗРАБОТИЦЫ

Несмотря на то, что *выплата пособия по безработице является* одной из пассивных форм содействия занятости, направленных на сглаживание негативных последствий безработицы, она является серьезной поддержкой безработного гражданина от государства на время поиска подходящей работы. Законы о занятости государств-участников СНГ устанавливают порядок определения размеров пособия по безработице. Однако не во всех Законах о занятости (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Украина, Республика Армения) имеются статьи порядка определения размеров пособия по безработице, а Законы о занятости Республик Казахстан и Молдова, Таджикистан, Туркменистан и Украина отсылают к другим законам³⁴⁰.

Законами о занятости Республики Беларусь и России установлена понижающая шкала выплаты пособия по безработице.

Согласно ст. 24 Закона о занятости Республики Беларусь пособие по безработице выплачивается со дня регистрации в органах по труду, занятости и социальной защите в качестве безработного:

– безработным, которые в течение 12 месяцев, предшествующих их регистрации в качестве безработных, имели оплачиваемую работу (доход) не менее 12 календарных недель на условиях полного рабочего дня (недели) или неполного рабочего дня (недели) с перерасчетом на 12 календарных недель с полным рабочим днем (неделей), – в размере двух базовых величин в месяц в течение 26 календарных недель;

– безработным, которые в течение 12 месяцев, предшествующих их регистрации в качестве безработных, имели оплачиваемую работу (доход) менее 12 календарных недель, а также безработным после длительного перерыва в работе (более 12 месяцев) при наличии у них стажа работы не менее одного года – в размере одной базовой величины в месяц в первые 13 календарных недель, а также в размере 75% базовой величины в месяц в последующие 13 календарных недель;

– безработным, впервые ищущим работу, а также безработным, ищущим работу после длительного перерыва в работе (более 12 месяцев), при наличии у них стажа работы менее одного года – в размере 85% базовой величины в месяц в первые 13 календарных недель,

³⁴⁰ Об обязательном социальном страховании: закон Республики Казахстан от 17.07.2001 № 246 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 9. Ст. 41.; Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы: закон Украины от 02.03.2000 № 1533-III (ред. от 19.06.2018) // Ведомости Верховной Рады. 2000. № 22. Ст. 171.

а также в размере 70% базовой величины в месяц в последующие 13 календарных недель.

В соответствии со ст. 33 Закона о занятости в РФ в первом (12-месячном) периоде выплаты: в первые три месяца – в размере 75% их среднемесячного заработка (денежного довольствия), исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы (службы); в следующие четыре месяца – в размере 60%; в дальнейшем – в размере 45%, но во всех случаях не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже минимальной величины пособия по безработице, увеличенных на размер районного коэффициента; во втором (12-месячном) периоде выплаты – в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента.

В других государствах-участниках СНГ размер пособия по безработице установлен в твердой сумме на весь период его получения для различных категорий граждан. В соответствии со ст. 24 Закона о занятости Азербайджанской Республики для безработных, имевших оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель в течение 12 месяцев до начала безработицы размер пособия по безработице равен 70% среднемесячной заработной платы. Во всех иных случаях – минимального размера пособия по безработице.

В соответствии со ст. 7 Закона о занятости Кыргызской Республики безработным, которые отчисляли страховые взносы из заработной платы в Социальный Фонд, но не менее базового пособия, которое ежегодно устанавливается Правительством Кыргызской Республики.

В статье 27 Закона о занятости Республики Таджикистан безработным гражданам, уволенным по любым основаниям, пособие по безработице назначается в первый месяц – в размере 50%, во втором месяце – в размере 40% и в третьем – в размере 30% средней заработной платы по последнему месту работы (с учетом коэффициентов), которая подсчитывается за последние шесть месяцев, но не ниже установленной минимальной заработной платы.

Особый интерес представляет определение размеров пособия по безработице в статье 30 Закона о занятости Республики Молдова, исчисляемой дифференцированно, в зависимости от обстоятельств, при которых прекратилась трудовая деятельность:

– в случае прекращения трудовой деятельности в связи с ликвидацией или прекращением деятельности работодателя, сокращения численности или штата работников, объявления умершим или без вести пропавшим решением судебной инстанции работодателя – физического лица – 50% среднемесячного застрахованного дохода лица за последние 12 месяцев в течение последних 24 календарных месяцев, предшествующих дате регистрации;

– в случае прекращения работы по обстоятельствам, не предусмотренным предыдущим – 40% среднемесячного застрахованного дохода лица за последние 12 месяцев в течение последних 24 календарных месяцев, предшествующих дате регистрации.

Размер пособия по безработице зависит и от заработной платы по последнему месту работы, которую, как правило, указывает работодатель в справке при увольнении. Здесь нужно отметить, что период, за который выдается справка о среднемесячной заработной плате в государствах-участниках СНГ различен. В Республике Беларусь для расчета пособия по безработице учитывается последний год работы, справка выдается по определенной форме, с указанием количества оплачиваемых календарных недель работы в течение 12 месяцев, предшествующих увольнению, на условиях полного рабочего дня (недели) или на условиях неполного рабочего дня (недели) с перерасчетом на 12 календарных недель с полным рабочим днем (неделей). От правильности оформления справки зависит напрямую размер пособия по безработице.

По Закону о занятости Республики Таджикистан (ст. 27) работодателем выдается справка о средней заработной плате, исчисленной за последние 6 месяцев по последнему месту работы, размер которой не должен быть ниже минимального размера заработной платы.

В Законе о занятости Азербайджанской Республики – за последние 12 месяцев на последнем месте работы.

В Законе о занятости Республики Узбекистан – за последний год работы на прежнем месте работы.

В Кыргызской Республике размер пособия по безработице определяется не от средней заработной платы по последнему месту работы, если имеется не менее 12 месяцев за последние 3 года.

Хотелось бы обратить внимание на то, какое пособие по безработице в государствах-участниках СНГ установлено для уволенных граждан по собственной инициативе.

В Законе о занятости Республики Узбекистан нет такой категории лиц, и они автоматически попадают в категорию граждан, потерявших работу и заработок, и имеют такой же размер пособия как граждане, уволенные по инициативе работодателя (например, уволенные в связи с сокращением численности или штата работников). Такое же положение и в Законе о занятости Азербайджанской Республики, Республики Таджикистан, а в Республике Беларусь для уволенных граждан по собственной инициативе вообще отказывают в назначении пособия по безработице.

В соответствии со ст. 30 Закона о занятости в РФ размер пособия по безработице исчисляется в процентном отношении к среднемесячному заработку гражданам, уволенным по любым основаниям. Долгое

время стоял вопрос о применении п. 1 ст. 30 Закона о занятости в РФ к тем, кто расторг трудовой договор с работодателем-физическим лицом, а также к гражданам, которые работали в организациях по гражданско-правовому договору.

По смыслу Конституции РФ и во взаимосвязи со ст. 19 (ч. 1 и 2) правовое регулирование занятости населения и защиты от безработицы должно обеспечивать лицам, временно лишившимся работы и, следовательно, заработка, трудового дохода, эффективную государственную защиту, направленную на поддержание на крайней мере минимально необходимого для удовлетворения жизненно важных потребностей уровня материального достатка и на содействие в трудоустройстве, на равных основаниях.

Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, выраженными в его решениях, в том числе в постановлениях от 03.06.2004 № 11-П и от 16.07.2007 № 12-П. В силу этих правовых позиций устанавливаемые законодателем в соответствии с конституционными предписаниями государственные гарантии реализации конституционного права на защиту от безработицы должны быть основаны на универсальных принципах справедливости и юридического равенства; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от любых форм дискриминации в сфере труда и занятости означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); различия в условиях приобретения и реализации отдельными категориями граждан того или иного права не должны устанавливаться произвольно. Как следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

Регулирование трудовых отношений осуществляется в соответствии с Конституцией РФ на основе принципов, закрепленных в ст. 2 ТК РФ, и, исходя из того, что все работодатели – и физические, и юридические лица – обладают равными правами и несут равные обязанности (ст. 20 и 22 ТК РФ). Не противоречит этому и законодательное закрепление особенностей регулирования труда работников, работающих у работодателей-физических лиц (гл. 48 ТК РФ), поскольку оно обусловлено специфическим характером организационно-экономической деятельности физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, затрагивает лишь сферу собственно трудовых отношений и не направлено на установление различий в правовом статусе работодателей.

Поскольку финансирование мероприятий по социальной поддержке безработных граждан не имеет своим источником средства, поступающие от конкретного налога (взноса), исключается и какая-либо дифференциация при предоставлении мер социальной поддержки безработным гражданам в зависимости от размера платежей, уплачиваемых работодателем, с которым лицо, впоследствии признанное безработным, состояло в трудовых отношениях, и, соответственно, установление определенных пропорций между такими платежами и выплатами, осуществляемыми в пользу безработных.

Следовательно, нет оснований полагать, что критерии, избранные законодателем для дифференциации правил определения размера пособия по безработице (в зависимости от того, с организацией или индивидуальным предпринимателем работник состоял в трудовых отношениях до своего увольнения, при том, что иные установленные законом условия в равной мере соблюдены), являются объективными и имеют разумное объяснение. В результате лицам, относящимся к одной и той же категории (граждане, ранее состоявшие в трудовых отношениях, лишившиеся работы в силу обстоятельств, не связанных с совершением ими виновных действий, и признанные безработными), не обеспечивается равная социальная защита на период поиска новой работы, что не согласуется с конституционным принципом равенства и целями, ради достижения которых допускается ограничение прав и свобод граждан.

Граждане, окончившие работу по гражданско-правовым договорам, так же выполняли оплачиваемую работу, как и граждане, уволенные из организаций, и поэтому их права в период безработицы не должны быть ущемлены по сравнению с теми работниками, которые состояли в трудовых отношениях.

В связи с этим представляется, что гражданам, работавшим в организациях по гражданско-правовому договору, пособие по безработице может быть назначено в процентном отношении к среднемесячному доходу, исчисленному за последние 3 месяца по последнему месту работы (в данном случае у работодателя – физического лица или по месту выполнения работ, оказания услуг по гражданско-правовому договору) при условии, что в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, они имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (недели) или на условиях неполного рабочего дня (недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (неделей). Это означает, что требуется внести соответствующее дополнение в законодательство Закона о занятости в РФ³⁴¹.

³⁴¹ Орлова Е. Е. Пособие по безработице в странах СНГ // Вопросы правоведения. 2010. № 4. С. 320.

Хотелось бы рассмотреть и особенности определения пособия по безработице для граждан, прекративших предпринимательскую деятельность.

В России при определении размера пособия по безработице для лиц, прекративших индивидуальную трудовую деятельность, руководствуются ст. 34 Закона о занятости в РФ, относит к иным случаям выплату пособия по безработице, которое выплачивается в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенного на размер районного коэффициента, ущемляя их по сравнению с гражданами, уволенными из организации (им выплачивают пособие по безработице в процентном отношении к заработной плате).

Следовательно, при определении размера пособия по безработице они приравнены к лицам, впервые ищущим работу и ранее не работавшим (например, к выпускникам школ), длительно (более года неработающим), а также уволенным за нарушение трудовой дисциплины. Но так как лица в период занятия предпринимательской деятельностью тоже платили налоги, имели доход (как и работники, уволенные из организации), представляется целесообразным включить их в п. 1 ст. 30 Закона о занятости в РФ, наряду с гражданами, указанными выше.

Вопрос о *размере пособия по безработице в связи с наличием у безработного иждивенцев* различно решается в законодательстве государств-участников СНГ.

Статьями 24 Закона о занятости Республики Азербайджан размер пособия повышается на 10% пособия, с условием не превышения 50% пособия, но сумма пособия не должна превышать среднемесячную заработную плату по Республике и быть ниже минимального размера утвержденного пособия.

В государствах-участниках СНГ к иждивенцам относятся только дети (например, в ст. 24 Закона о занятости Республики Азербайджан – дети, в возрасте до 18 лет, в статье 27 Закона о занятости Республики Таджикистан – нетрудоспособные дети до 15 лет). Такие расплывчатые формулировки, как правило, затрудняют правоприменение.

В государствах-участниках СНГ размер пособия по безработице имеет четкие границы. Так, законы государств-участников СНГ выделяют *нижние границы размеры пособия по безработице*:

– не ниже минимального размера заработной платы (Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Молдова);

– не ниже минимального размера утвержденного пособия по безработице (Республика Азербайджан, Россия), а в Кыргызской Республике не менее базового пособия. В Кыргызской Республике всем безработным выплачивается базовая величина пособия по безработице.

В законах о занятости ряда государств-участников СНГ установлены *верхние границы размеров пособий по безработице*:

- не выше 50% среднего заработка по последнему месту работы (Республика Таджикистан);
- не выше средней заработной платы, сложившейся на момент выплаты пособия (Республика Узбекистан).

В первоначальной редакции Закон о занятости в РФ предусматривал верхнюю границу пособия по безработице, в размере среднего заработка в субъекте РФ. Максимальный размер пособия в редакции Закона о занятости в РФ от 20.04.1996 не превышал величину прожиточного минимума в субъекте РФ. Разница между первым и вторым максимумами составляла несколько порядков. В настоящее время максимальный размер пособия по безработице устанавливается Правительством РФ.

Статья 55 Конституции РФ запрещает государству издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Они могут быть ограничены только в исключительных случаях, предусмотренных законом. Если государство из-за экономических трудностей не может повышать жизненный уровень безработных, то оно должно придерживаться разумной стабильности правового регулирования, не ухудшая правового положения субъектов. Вносимые в Закон о занятости в РФ многочисленные изменения и дополнения постоянно ограничивают его размер.

Теперь остановимся на *сроках выплаты пособия по безработице*.

В большинстве государств-участников СНГ (за исключением России, Республики Молдова) период выплаты пособия 26 недель (это соответствует 6 месяцам) из 12-месячного периода.

В соответствии со статьей 27 Закона о занятости Республики Узбекистан период выплаты пособия по безработице выплачивается не более двадцати шести календарных недель в течение двенадцатимесячного периода.

В России также существуют две категории граждан, у которых период выплаты пособия³⁴²:

- 1) 12 месяцев из 18 месяцев, для граждан, уволенных по любым основаниям, за исключением впервые ищущих работу (ранее не работавших); стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенных за нарушение трудовой дисциплины или других виновных действий, уволенных

³⁴² Орлова Е. Е., Шубина О. А. Особенности определения размера пособия по безработице в государствах-членах СНГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 5. С. 91.

из организаций в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевших в этот период оплачиваемую работу менее 26 недель; направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия;

2) 6 месяцев из 12 месяцев для граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших); стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенных за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, уволенных из организаций в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевших в этот период оплачиваемую работу менее 26 недель; направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия.

Наиболее удачным следует признать срок выплаты пособия по безработице, которые предусмотрены в Законе о занятости Республики Молдова, который напрямую зависит от страхового стажа: имеющим страховой стаж до 10 лет, но не менее 12 месяцев – пять календарных месяцев; имеющим страховой стаж от 10 до 15 лет – семь календарных месяцев; имеющим страховой стаж более 15 лет – девять календарных месяцев.

Увеличение срока выплаты пособия по безработице гражданам со стажем работы, дающим право на пенсию, предусмотрен в ряде государств-участников СНГ. В некоторых из них безработные граждане предпенсионного возраста наделены правом досрочно выйти на пенсию. В других предусмотрено увеличение срока выплаты пособия по безработице.

Так, в России в п. 1 ст. 32 Закона о занятости в РФ гражданам, не достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно, а также необходимый стаж на соответствующих видах работ, дающий им право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, продолжительность периода выплаты пособия по безработице увеличивается сверх установленных 12 месяцев на две календарные недели за каждый год работы, превышающий страховой стаж указанной продолжительности. Общий период выплаты пособия по безработице не может превышать 24 календарных месяца в суммарном исчислении в течение 36 календарных месяцев.

Однако не у всех граждан, достигших указанного возраста, имеется необходимый страховой стаж на видах работ, которые дают им право на досрочное назначение пенсии по старости. Не всегда бывает и 26 недель оплачиваемой работы в последние 12 месяцев. В связи

с этим с учетом продолжительности их трудовой деятельности целесообразно было бы и в других государствах-участниках СНГ увеличивать им продолжительность выплаты пособия по безработице сверх 6 месяцев на две календарные недели за каждый год работы, превышающий страховой стаж указанной продолжительности. Предельным сроком выплаты им пособия могли бы быть 12 календарных месяцев в суммарном исчислении в течение 24 календарных месяцев.

В статье 24 Закона о занятости Республике Беларусь указывается, что за каждый год работы, превышающий стаж, дающий право на пенсию, пособие по безработице увеличивается на две календарные недели.

В Законах о занятости Республик Молдова, Азербайджан, Узбекистан, Казахстан, Кыргызской Республики об увеличении сроков выплаты пособия по безработице о направлении на досрочную пенсию не упоминается, хотя такая категория граждан как лица предпенсионного возраста в законе определена.

В Законах о занятости государств-участников СНГ определены основания прекращения выплаты пособия по безработице:

1. *Признание гражданина занятым.* Такое основание прекращения выплаты пособия предусмотрено и в Законах о занятости России, Республиках Беларусь, Таджикистан, Кыргызская Республика.

В Законах о занятости Азербайджанской Республики, Молдова, Узбекистан основанием прекращения выплаты пособия по безработице является трудоустройство безработного, а в Республике Молдова также при констатации по результатам государственного контроля предпринимательской деятельности выполнения лицом незадекларированной работы. Нужно отметить, что и трудоустройство, и заключение трудового договора, и осуществление предпринимательской деятельности являются формами занятости.

В статье 49 Закона о занятости Республики Молдова отсутствует норма о прекращении выплаты пособия в случае поступления по очной форме обучения в образовательное учреждение, т.е. лицо продолжает получать пособие по безработице, обучаясь по очной форме (по сути, являясь занятым), что противоречит ст. 20 Закона о занятости Республики Молдова, где указывается, безработными с выплатой пособия не могут быть признаны граждане, обучающиеся по дневной форме обучения. В этой связи целесообразно было бы привести нормы статей Закона о занятости Республики Молдова в соответствии с другими статьями закона.

2. *Длительная (более месяца) неявка безработного* в органы службы занятости без уважительных причин. В некоторых государствах-участниках СНГ, а за нарушение без уважительных причин

условий и сроков перерегистрации, следует приостановка выплаты пособия на три месяца³⁴³.

В Республике Беларусь за неявку безработного без уважительных причин более двух месяцев с даты последней явки в органы по труду, гражданин снимается с учета, а за неявку безработного более одного месяца с даты последней явки в органы по труду и занятости без уважительных причин следует приостановка выплаты пособия по безработице. В Республике Молдова необоснованная неявка в территориальное подразделение по месту регистрации более 60 календарных дней со дня последнего посещения.

3. *Переезд безработного в другую местность.* В Законах о занятости некоторых государств-участников СНГ такое основание прекращения выплаты пособия по безработице отсутствует (Азербайджан, Армения). В Республике Беларусь основанием прекращения выплаты пособия по безработице является переезд безработного на другое место жительства.

4. *Попытка получения пособия обманным путем* как основание прекращения выплаты пособия по безработице предусмотрено почти во всех государствах-участниках СНГ. В Таджикистане выплата пособия прекращается не за попытку, а за *получение* пособия обманным путем. На наш взгляд – это основание более удачно сформулировано в законе о занятости Республики Молдова, где сказано о прекращении выплаты пособия по безработице за *попытку* или *получение* пособия обманным путем со дня вступления в силу обвинительного приговора судебной инстанции.

В Законе о занятости Республики Азербайджан, в Кыргызстане это основание прекращения выплаты пособия сформулировано более подробно, что облегчает правоприменение. В нем предусмотрено, что при получении безработным гражданином пособия по безработице путем предоставления фиктивных документов (за представление документов, содержащих заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка) и при трудоустройстве безработного гражданина в период получения пособия по безработице без уведомления об этом соответствующего органа исполнительной власти выплата пособия по безработице прекращается. В Узбекистане – за выявление факта незаконного признания лица безработным.

5. *Осуждения лица, получающего пособие по безработице, к исправительным либо принудительным работам, а также к наказанию в виде лишения свободы, если данное наказание не назначено*

³⁴³ См.: Закон о занятости в РФ, Закон о занятости Азербайджанской Республики.

условно является основанием прекращения выплаты пособия по безработице (ст. 35 Закона о занятости в РФ).

Но более удачно это основание прекращения выплаты пособия изложено в Законе о занятости Республики Беларусь: осуждение безработного по приговору суда к исправительным работам, аресту, ограничению свободы, лишению свободы или пожизненному заключению. Действительно, при указанных видах наказания невозможно быть безработным и продолжать поиск подходящей работы, выплачивать пособие по безработице. В Республике Молдова – это лица, к которым применили предварительный арест или домашнего арест.

6. Назначение пенсии досрочно, либо назначение трудовой пенсии по старости (части трудовой пенсии по старости), либо назначения пенсии по старости или пенсии за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению является основанием прекращения выплаты пособия по безработице по законодательству всех государств-участников СНГ, но с некоторыми отличиями.

В соответствии с п. 2 ст. 32 Закона о занятости в РФ по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства безработным гражданам из числа лиц, не достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющих страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин, соответственно дающий им право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости и уволенным в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, с их согласия может назначаться пенсия на период до наступления возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста.

Это основание прекращения выплаты пособия по безработице в Законе о занятости в РФ указано очень конкретно в отличие от Закона о занятости Азербайджанской Республики, в котором это основание указывается просто – при выходе безработного гражданина на пенсию в соответствии с законодательством. При такой формулировке возникает вопрос об основании прекращения выплаты пособия по безработице гражданину, получающему, например, пенсию по инвалидности. Закон о занятости Узбекистана конкретизирует приобретение права на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством (независимо от вида пенсии).

В соответствии с Законом о занятости Республики Беларусь основанием для снятия с учета в качестве безработного является назначение ему пенсии по возрасту, за выслугу лет, профессиональной пенсии.

7. *Отказ безработного от посредничества органов службы занятости.* Такое основание прекращения выплаты пособия по безработице встречается в Законе о занятости в РФ. Отказ оформляется в виде письменного заявления, которое является основанием снятия его с учета и прекращения выплаты пособия.

8. *Прохождение профессиональной подготовки, переподготовки, повышение квалификации.*

Это основание прекращения выплаты пособия по безработице имеется в Законах о занятости России, Республики Беларусь, Республики Таджикистан, Молдовы. Гражданин снимается с учета как безработный в связи с профессиональным обучением, переобучением, повышением квалификации по направлению органов службы занятости и регистрируется как гражданин, проходящий обучение по направлению органов службы занятости с выплатой стипендии. Будучи безработным, гражданин должен искать работу и быть готовым приступить к ней, в то время, когда служба занятости подыскивает подходящую работу. Такая возможность отсутствует в период его профессиональной подготовки. Более того, права и обязанности у безработных граждан и у граждан, проходящих профессиональную подготовку, разные.

В Законах о занятости Азербайджана на время прохождения профессионального обучения, подготовки, переподготовки, повышения квалификации предусмотрена приостановка выплаты пособия, а в Узбекистане, Армении такое основание прекращения выплаты пособия вообще отсутствует.

9. *Смерть безработного.* Данное основание прекращения выплаты пособия встречается в Законах о занятости: России, Белоруссии, Кыргызской Республики. В других государствах-участниках СНГ такого основания прекращения выплаты пособия нет. Хотя при наличии такого юридического факта как отсутствие одной из сторон правоотношения, прекращение такого правоотношения неизбежно.

10. *Отказ безработного гражданина от двух вариантов подходящей работы или обучения.* В законах о занятости в РФ, Таджикистана, Узбекистана Беларусь, Молдовы при отказе безработного гражданина от двух вариантов подходящей работы, выплата пособия приостанавливается на срок до трех месяцев. В России при отказе от направления на обучение граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших) и при этом не имеющих профессии (специальности), влечет приостановку выплаты пособия до трех месяцев.

11. *Непосещение безработным гражданином без уважительной причины курсов профессиональной подготовки (переподготовки)*

по направлению органов службы занятости либо отказе по завершению учебы от двух вариантов приемлемых (подходящих) работ как основание прекращения выплаты пособия по безработице предусмотрено в Республике Азербайджан и Беларусь.

В России самовольное прекращение обучения приостанавливает выплату пособия до трех месяцев, что явно не согласуется с правилом о том, что выплата пособия по безработице таким лицам прекращается с одновременным снятием с учета гражданина в качестве безработного, если он направлен органом службы занятости на профобучение. Более того, приостановить выплату пособия по безработице невозможно, так как гражданин получает стипендию.

После прохождения обучения гражданин может вновь претендовать на получение пособия по безработице, если он не трудоустроен. В связи с изложенным понятно стремление законодателей в Азербайджанской Республике и Беларуси, так как после прохождения профобучения приостановить выплату пособия, так как обучение гражданина происходит за счет средств органов службы занятости с целью его дальнейшего трудоустройства.

12. *Истечение периода выплаты пособия по безработице.* Такое основание имеется в Законе о занятости Республики Беларусь (ст. 25), Таджикистан (ст. 28).

Действительно, в случае истечения периода выплаты пособия по безработице гражданину должна прекращаться его выплата. Но среди оснований прекращения выплаты пособия в ст. 35 Закона о занятости в РФ оно отсутствует.

Практика свидетельствует, что в случае снятия, орган службы занятости ссылается лишь на приказ о признании гражданина безработным и назначении выплаты пособия на определенный период выплаты пособия. Но законодательное закрепление такого основания прекращения выплаты пособия как истечение срока выплаты пособия внесло бы ясность и для безработного, и для правоприменителя.

13. *Направление на лечение в лечебный профилакторий* как основание прекращения выплаты пособия по безработице предусмотрено Законом о занятости Республики Беларусь. Если учесть, что гражданин находится на лечении временно, а это является уважительной причиной неготовности гражданина приступить к работе, то возможно было бы перенести это основание из оснований прекращения выплаты пособия в основания приостановки выплаты пособия.

14. *Отпуск по беременности и родам* является основанием прекращения выплаты пособия в Законе о занятости Республики Молдова. Как правило, в период отпуска по беременности и родам выплата пособия не производится.

Некоторые основания прекращения выплаты пособия содержатся только в Законах о занятости нескольких государств-участников СНГ. К ним относятся:

15. *Самовольное без уважительной причины прекращение безработным участия в активных мерах по содействию занятости по направлению центра занятости.* Такое основание прекращения выплаты пособия указано лишь в п. 4 ст. 16 Закона о занятости Республики Казахстан, ст. 21 Республики Молдова.

16. *Нарушение безработным без уважительных причин сроков перерегистрации в качестве безработного* в соответствии с Законом о занятости в РФ влечет приостановку выплаты пособия по безработице.

17. *Временная нетрудоспособность.* В соответствии с п. 1 ст. 28 Закона о занятости в РФ период временной нетрудоспособности безработного гражданина оплачивается в размере причитающегося пособия по безработице.

В законах о занятости Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Республики Армения, Республики Казахстан об оплате периода временной нетрудоспособности гражданина не упоминается.

А в соответствии с п. 2 ст. 38 Закона о занятости Республики Молдова выплата пособия по безработице в период временной нетрудоспособности приостанавливается, так как причина считается уважительной.

На практике зачастую возникает вопрос: следует ли выплачивать пособие по безработице в соответствии с п. 1 ст. 28 Закона о занятости в РФ в период ухода безработного за больным членом семьи, подтвержденного листком нетрудоспособности. В соответствии с п. 2 ст. 28 Закона о занятости в РФ период временной нетрудоспособности не прерывает трудового стажа, но при этом не уточняется, о чьей временной нетрудоспособности идет речь: только безработного или также члена семьи. Пункт 3 ст. 35 Закона о занятости в РФ, предусматривающего приостановку выплаты пособия по безработице на срок до трех месяцев в случае нарушения безработным без уважительных причин условий и сроков его перерегистрации. Болезнь члена семьи считается уважительной причиной. Это дает основание предложить новую редакцию п. 2 ст. 28 Закона о занятости в РФ с тем, чтобы выплата пособия по безработице производилась при болезни самого безработного и при осуществлении ухода за больным членом семьи.

Другой формой содействия занятости, направленной на сглаживание негативных последствий безработицы, является *выплата стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости.*

В период прохождения гражданами профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации по направлению органов службы занятости стипендия выплачивается во всех государствах-участниках СНГ.

В соответствии со ст. 29 Закона о занятости в РФ размер стипендии равен размеру пособия по безработице для соответствующей категории граждан.

В Республике Молдова безработным, обучающимся на курсах профессиональной подготовки и не получающим пособие по безработице, выплачивается в течение учебного периода не облагаемая налогом ежемесячная стипендия в размере 15% среднемесячной заработной платы по экономике за предыдущий год. Она предоставляется пропорционально посещению курсов профессиональной подготовки.

В соответствии со ст. 11 Закона о занятости Кыргызской Республики в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению уполномоченного государственного органа официальным безработным выплачивается стипендия в размере, установленном Правительством Кыргызской Республики, не менее чем 120% от базового размера пособия по безработице.

Лицам, направленным уполномоченным государственным органом на обучение, переобучение, выплачивается стипендия в пределах базового размера пособия по безработице.

В Таджикистане, Республике Узбекистан, Азербайджанской Республике, Республике Беларусь стипендия выплачивается в различных размерах, которые зависят от категории получателей и наличия иждивенцев.

В соответствии с Законом о занятости Республики Узбекистан стипендия выплачивается безработным в следующих размерах: лицам, потерявшим работу и заработок (трудовой доход) в течение последнего двенадцатимесячного периода, – в размере 75% их среднемесячной заработной платы по прежнему месту работы, но не ниже минимального размера оплаты труда и не выше средней заработной платы, сложившейся в Республике Узбекистан; лицам, потерявшим работу и заработок (трудовой доход) после длительного (более одного года) перерыва, в размере одного минимального размера оплаты труда; лицам, впервые ищущим работу, – в размере 75% от минимального размера оплаты труда.

В соответствии со ст. 23 Закона о занятости Азербайджанской Республики размер стипендии также зависит от категории лиц, ее получающих:

– для лиц, имевших оплачиваемую работу сроком не менее 26 календарных недель в течение 12 месяцев, предшествовавших регистрации в соответствующем органе исполнительной власти в качестве лица, ищущего работу – в размере 70% среднемесячной заработной платы, начисленной за последние 12 месяцев на последнем месте работы, но не выше среднемесячной заработной платы по республике и не ниже минимального размера стипендии, утвержденной соответствующим органом исполнительной власти (далее – «минимальный размер утвержденной стипендии»);

– для лиц, впервые ищущих работу, желающих вновь приступить к трудовой деятельности после длительного перерыва (свыше 1 года), а также имевших оплачиваемую работу сроком менее 26 календарных недель в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, – в минимальном размере утвержденной стипендии;

– для лиц, утративших способность выполнять прежнюю работу вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, – в размере 100% среднемесячной заработной платы, начисленной за последние 12 месяцев на последнем месяце работы независимо от срока трудового стажа, но не выше среднемесячной заработной платы по республике и не ниже минимального размера утвержденной стипендии.

Заслуживает внимания определение размера стипендии в Республике Беларусь. По сравнению с другими законами о занятости стран СНГ более четко дифференцирует размер выплаты стипендии в зависимости от категории получателей.

Стипендии гражданам, направленным органами по труду, занятости и социальной защите на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации или для освоения содержания образовательной программы обучающих курсов, назначаются и выплачиваются:

– гражданам, которые в течение 12 месяцев, предшествующих их регистрации в качестве безработных, имели оплачиваемую работу (доход) не менее 12 календарных недель на условиях полного рабочего дня (недели) или неполного рабочего дня (недели) с перерасчетом на 12 календарных недель с полным рабочим днем (неделей), – в размере трех базовых величин;

– гражданам, которые в течение 12 месяцев, предшествующих их регистрации в качестве безработных, имели оплачиваемую работу (доход) менее 12 календарных недель, а также безработным после длительного перерыва в работе (более 12 месяцев) и безработным, впервые ищущим работу, – в размере полуторной величины минимального пособия по безработице для данной категории безработных;

– гражданам, прекратившим трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, по соглашению сторон, желанию работника (за исключением прекращения трудового договора при наличии обстоятельств, исключающих или значительно затрудняющих продолжение работы, а также в случаях нарушения нанимателем законодательства о труде, коллективного договора, соглашения, трудового договора) либо трудовой договор с которыми прекращен по основаниям, признаваемым в соответствии с законодательными актами дискредитирующими обстоятельствами увольнения либо предусмотренным пунктами 5–6 статьи 47 Трудового кодекса Республики Беларусь, а также уволенным за нарушение воинской или служебной дисциплины, досрочно прекратившим образовательные отношения по инициативе учреждения образования, организации, реализующей образовательные программы послевузовского образования, иной организации, индивидуального предпринимателя, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность (за исключением случаев, предусмотренных подпунктами 5.2 и 5.7 пункта 5 статьи 79 Кодекса Республики Беларусь об образовании), и зарегистрированным в установленном порядке безработными, – в размере одной базовой величины;

– гражданам, эвакуированным, отселенным, самостоятельно выехавшим с территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС (из зоны эвакуации (отчуждения), зоны первоочередного отселения и зоны последующего отселения), за исключением прибывших в указанные зоны после 1 января 1990 года, и зарегистрированным в установленном порядке безработными в течение 12 месяцев со дня эвакуации, отселения, самостоятельного переезда на новое место жительства, – в размере средней заработной платы по последнему месту работы.

Правила, определяющие условия назначения и размеры *стипендий* обучающимся по направлению службы занятости, изложены в Законах о занятости государств-участников СНГ достаточно четко. Есть лишь одна неопределенность, касающаяся трудоустроенных в период обучения лиц. В Законе о занятости в РФ нет такого основания прекращения выплаты стипендии гражданину, как трудоустройство в период прохождения профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки. В связи с этим работающий гражданин продолжает бесплатно (за счет средств федерального бюджета) получать профессиональную подготовку или повышать квалификацию, имеет заработок (средства к существованию), а органы

службы занятости продолжают выплачивать ему стипендию, когда в ней более нуждаются граждане, не имеющие работы. В связи с этим, целесообразным было бы внести в ст. 29 Закона о занятости в РФ такое основание прекращения выплаты стипендии: в случае трудоустройства гражданина в период обучения.

Оказание материальной помощи. Материальная помощь предусмотрена в Законах о занятости в РФ, Республики Беларусь. Во всех перечисленных выше государствах размер материальной помощи определяется Правительством и выплачивается из средств Фонда занятости (за исключением Российской Федерации).

Материальная помощь, хотя и предусмотрена ст. 36 Закона о занятости РФ, постепенно теряет свое значение как одна из правовых форм содействия занятости. Выплату материальной помощи целесообразно было бы передать в систему социальной защиты населения и проводить согласно Федеральному закону «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 № 178 – ФЗ³⁴⁴. Поскольку в ст. 7 этого Закона указывается, что к получателям государственной социальной помощи относятся малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которыми могут быть безработные, а из ст. 36 Закона о занятости можно исключить. В настоящее время материальная помощь оказывается малоимущим гражданам. В Республике Беларусь оказывают материальную помощь безработному и членам его семьи с учетом участия безработного в оплачиваемых общественных работах, а также гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и освоения содержания образовательной программы обучающихся курсов по направлению органов по труду, занятости и социальной защите за счет средств государственного фонда содействия занятости в порядке и на условиях, определяемых Правительством Республики Беларусь, в соответствии с установленным порядком формирования и использования средств государственного фонда содействия занятости.

4.3. ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОЛУЧЕНИЕ РАБОТЫ

Правовые формы содействия занятости, направленные на получение работы, относятся к активным формам содействия занятости. Если обратиться к содержанию понятия «содействие занятости», то можно сделать вывод, что активные формы занятости содержат меры

³⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

по обеспечению занятости, сохранению занятости и содействию занятости (хотя и не во всех случаях обеспечивают ее), которые реализуются в Программах содействия занятости населения, принимаемых во всех государствах-участниках СНГ.

Программы содействия занятости населения представляют систему мероприятий с финансовым, организационным и иным обеспечением и являются главным инструментом создания условий для формирования гибкого, эффективно функционирующего рынка труда.

Целью выполнения программ является достижение эффективной занятости при приемлемой безработице в сочетании с мерами социальной поддержки безработных граждан. Особенно важными являются программы, направленные трудоустройство лиц, испытывающих трудности в поиске работы.

Правовой аспект программ содействия занятости не в достаточной мере исследован с правовой точки зрения. Существует мнение, что программные документы являются источниками права и объединяют нормы-декларации и нормы-принципы³⁴⁵. С данным мнением нельзя согласиться, так как признание программных документов нормативными правовыми актами абсолютизирует их юридическую роль. Если программы являются нормами (или, как полагает В. Б. Савостьянова, хотя и не нормами обычной конструкции, но все же частью содержания самого права), то отсюда следует, что они сами по себе служат правовым основанием деятельности государственных органов в сфере занятости населения, реализующих данную программу. А это, по сути дела, снимает вопрос о правовом обосновании комплекса действий по разработке, утверждению и реализации программных документов, о необходимости подчинения этой деятельности юридическим нормам, если положения программы – сами нормы. Это противоречит действующему законодательству, в частности ст. 13 Закона о занятости в РФ, предусматривающей разработку программ содействия занятости лишь для обеспечения дополнительных гарантий содействия занятости, четко названных в федеральном законе.

Программы содействия занятости – это акты применения права, содержанием которых являются индивидуальные государственно-властные предписания. Их действие исчерпывается реализацией тех целей, которые ими предусмотрены. Программы, как правило, персонализированы, обращены только к указанным в них лицам.

³⁴⁵ Савостьянова В. Б. Новация принципов пенсионного права в условиях современной пенсионной реформы в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 1999. С. 19.

Программные документы в сфере занятости направляют правоприменительную деятельность органов службы занятости на реализацию гарантий в сфере содействия занятости, к проявлению активности участников общественных отношений в сфере занятости (граждан, ищущих работу, органов содействия занятости). С их помощью приходит в движение последнее звено правового регулирования – реализация прав и обязанностей субъектов правоотношений в сфере занятости.

Каждая из программ содействия занятости содержит комплекс мероприятий, привязанных к определенным объектам и субъектам с выделением необходимых ресурсов и установлением сроков реализации. Так, основные мероприятия по достижению поставленных в программах целей (например, организация временного трудоустройства несовершеннолетних в свободное от учебы время) доведены до уровня конкретных заданий, с указанием субъектов (работодатели, органы местного самоуправления, органы службы занятости) и сроков исполнения.

В программах указывается орган, ответственный за выполнение программных мероприятий. Обычно это комиссия по организации и контролю за выполнением программы при администрации города, района (например, в России – это координационный комитет по содействию занятости населения). Ими проводятся комплексные проверки выполнения мероприятий программы.

Как видно из вышеизложенного, программы содействия занятости – это акты-директивы. Они содержат предписания нормативного характера, которые в отличие от норм права, не выступают в виде общих образцов (моделей) поведения и не распространяются как нормы права на всех участников отношений в сфере занятости. Но в программах занятости все-таки есть юридические нормы, перенесенные в них из нормативных правовых актов. Кроме того, следует учитывать, что Программы санкционируются (утверждаются) государством или получают одобрение государства, что придает им юридическую силу.

Среди программ содействия занятости можно выделить *программу организации общественных работ*.

Понятие общественных работ дается в ст. 24 Закона о занятости в РФ под которыми понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу. Из этого определения общественных работ можно выделить ряд признаков³⁴⁶:

³⁴⁶ Орлова Е. Е. Общественные работы в государствах-членах СНГ // Известия ТулГУ. 2013. № 1.С. 69.

1. Общественные работы – трудовая это деятельность.

В Законе о занятости Республики Узбекистан указывается, что под оплачиваемыми общественными работами понимаются виды временной *трудовой деятельности*, организуемые заказчиками-работодателями – органами государственной власти на местах, министерствами, ведомствами, органами самоуправления граждан, субъектами предпринимательства, другими организациями, как правило, выдаваемым местными органами по труду для обеспечения временной занятости лиц, ищущих работу, и безработных.

В соответствии с Законом о занятости Республики Беларусь оплачиваемые общественные работы – это *общедоступные виды работ*. Что же законодатель имеет в виду под общедоступностью? С нашей точки зрения, это работа, не требующая специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий (как и указано в абз. 3 п. 1 ст. 24 Закона о занятости в РФ).

В Законе о занятости Республики Казахстан в Республике Узбекистан, указывается, что эта *деятельность не требует предварительной профессиональной подготовки*.

2. Общественные работы имеют социально-полезную направленность.

На это прямо указывается в Законах о занятости: в Российской Федерации, Республике Казахстан, Республике Беларусь, Узбекистан. Здесь же указывается, что к общественным работам не относится деятельность, связанная с необходимостью срочной ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и требующая специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки.

3. Общественные работы организуются в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу или граждан, находящихся под риском массового увольнения.

Такой признак присутствует только в определении общественных работ Законов о занятости Российской Федерации и Республики Беларусь.

4. Добровольность участия гражданина в общественных работах.

В соответствии с п. 2 ст. 24 Закона о занятости в РФ для участия в общественных работах требуется согласие гражданина, однако уточняется, что при отказе по истечении трехмесячного периода безработицы от участия в общественных работах следует приостановка выплаты пособия по безработице (п. 3 ст. 35 Закона о занятости в РФ).

В Законах о занятости государств-участников СНГ перечисляются особенности общественных работ, которые тоже можно отнести к признакам таких работ:

1) предназначены специально для безработных (в некоторых государствах-участниках СНГ – для ищущих работу, а также для граждан, находящихся под риском массового увольнения, лица, не обеспеченные работой в период простоя, студенты, в свободное от учебы время);

2) количество рабочих мест не ограничено;

3) работы носят временный характер;

4) для их организации не могут быть использованы постоянные рабочие места и вакансии;

5) работы могут быть организованы на условиях неполного рабочего дня и по гибкому графику;

6) обладают экономической, социальной и экологической полезностью для региона;

7) предоставляют возможность временного трудоустройства лицам, не имеющим специального образования (в некоторых государствах и лицам, имеющим определенную квалификацию).

Во всех государствах-участниках СНГ в Законах о занятости указывается на то, что общественные работы носят временный характер на период поиска подходящей работы. Так, в Законе о занятости Республики Узбекистан указывается, что общественные работы организуются для обеспечения граждан *временной* занятостью и, что это виды добровольной *временной* трудовой деятельности безработных и незанятых лиц, трудоустройство которых затруднено в связи с недостатком необходимых рабочих мест или профессиональной подготовленностью лиц.

В соответствии со ст. 59 ТК РФ основанием заключения срочного трудового договора является выполнение временной работы и направление на временные или общественные работы органом службы занятости. В связи с этим на практике часто возникает вопрос: является ли обязательным срок трудового договора (до 2-х месяцев) для случаев направления органами службы занятости на общественные работы.

Заключение срочного трудового договора на выполнение временных работ и заключение трудового договора с лицами, направленными на временные работы органами службы занятости, являются самостоятельными, независимыми друг от друга случаями. В первом случае выполняемые по трудовому договору работы изначально являются временными, что и определяет его срок. Во втором случае условие о временном характере работы производно от срока действия договора

между органом службы занятости и работодателем о направлении к последнему на работу конкретного безработного гражданина для временного трудоустройства. Следовательно, срок, установленный в абз. 3 ст. 59 ТК РФ, не является обязательным для случаев направления на общественные работы органами службы занятости безработных граждан. Участие безработных граждан в общественных работах возможно на основании трудовых договоров, заключаемых на срок, определяемый в договоре между органом службы занятости и работодателем. Однако в абз. 18 ст. 59 ТК РФ тоже нет ясности, на какой срок возможно заключения трудового договора при направлении органом службы занятости гражданина на общественные работы. По смыслу ст. 59 ТК РФ этот срок может быть до 5 лет, а на практике этот срок обычно не превышает 6 месяцев.

В Законе о занятости Республики Беларусь этот договор может быть как трудовым, так и гражданско-правовым.

Что касается оплаты общественных работ, то в Законах о занятости некоторых государств-участников СНГ при ее выполнении выплачивается заработная плата и пособие по безработице (Россия, Азербайджан, Беларусь, Таджикистан). А в России при выполнении общественных работ к заработной плате, пособию по безработице выплачивается еще и материальная поддержка, за исключением граждан, для которых общественная работа считается подходящей.

На практике возникает вопрос о том, может ли быть установлен испытательный срок при заключении трудового договора на общественные работы.

Испытание при приеме на работу устанавливается в целях проверки соответствия работника поручаемой работе. Общественные работы, как следует из законодательства о занятости, не требуют специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки. В связи с этим работодателю не нужна проверка соответствия работника поручаемой работе. Поэтому испытательный срок устанавливаться не должен.

На практике также возникает вопрос о том, что учитывается ли при подборе подходящей работы безработным гражданам уже выплаченную материальную поддержку (дополнительно к заработной плате и пособию по безработице в период их участия в общественных работах).

В письме Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Министерства финансов Российской Федерации от 09.10.2002 № 05-4-06-440-А3499³⁴⁷, указывается: материальная под-

³⁴⁷ Документ опубликован не был.

держка безработных граждан относится к целевым поступлениям из бюджета и не учитывается при определении налогооблагаемой базы организации, не входит в фонд оплаты труда работников организации, не облагается единым социальным налогом и иными видами налогов (налог на прибыль, налог на доходы физических лиц). В связи с тем, что поддержка доходов не является объектом налогообложения, полагается не за выполненную гражданами работу, а за их участие в реализуемых совместно с органами службы занятости мероприятиях (материальная поддержка не является составной частью заработной платы), она не должна учитываться при подборе подходящей работы.

Среди программ содействия занятости часто встречаются *программы содействия занятости инвалидов, молодежи*, которые содержат мероприятия по трудоустройству.

В результате кардинального изменения профессиональной среды, социальных условий осуществления профессиональной деятельности, ослабления патернализма со стороны социальных институтов инвалиды вынуждены преодолевать появившиеся многочисленные трудности на рынке труда: сокращение рабочих мест, коснувшееся в первую очередь рабочих мест инвалидов; негативное отношение общественного мнения к инвалидам; низкую конкурентоспособность инвалидов на рынке труда; невостребованность специальностей, получаемых инвалидами.

В современных экономических условиях работодатели выдвигают новые требования к работникам: более высокий уровень образования, высокая квалификация, мобильность. Эти требования наименее всего подходят для человека с ограниченными возможностями, что и переводит инвалидов в категорию граждан, не пользующуюся спросом на рынке труда. Несмотря на то, что доля инвалидов среди безработных незначительна, уровень безработицы среди них выше, чем в среднем у населения. Можно предположить, что ситуация с занятостью инвалидов будет усугубляться.

Среди основных групп инвалидов, которые предъявляют спрос на рабочие места на рынке труда, можно выделить следующие³⁴⁸:

а) *инвалиды, ищущие работу*: инвалиды с детства, вступающие в трудоспособный возраст; инвалиды, высвобожденные в связи с реорганизацией или ликвидацией предприятия; инвалиды, уволенные по причинам текущей кадры; инвалиды, уволенные из Вооруженных Сил по состоянию здоровья; выпускники специальных учебных заведений Министерства здравоохранения и социального развития; инва-

³⁴⁸ Орлова Е. Е. Подбор рабочих мест для инвалидов // Служба занятости. 2009. № 3. С. 52 – 64.

лиды в трудоспособном возрасте, прибывшие в регион с миграционными потоками; инвалиды в трудоспособном возрасте, освободившиеся из мест лишения свободы;

б) *работающие инвалиды, ищущие другую работу*: подыскивающие другую работу по причинам неудовлетворенности работой или оказавшиеся под угрозой увольнения в связи с сокращением численности или штата работников; инвалиды, которым МСЭ по состоянию здоровья рекомендовано изменение профиля работы.

Трудоустройство инвалидов осуществляется в рамках рекомендации МСЭ в рамках их профессиональной реабилитации и это является его первой особенностью. В соответствии с ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³⁴⁹ реабилитационными являются учреждения, осуществляющие процесс реабилитации инвалидов в соответствии с реабилитационными программами. Из содержания п. 7, 8 ст. 4, п. 5 ст. 5, ч. 4 ст. 12 Закона о социальной защите инвалидов вытекает, что реабилитационные учреждения могут быть государственными, муниципальными, частными, т.е. учреждения могут иметь любую организационно-правовую форму, предусмотренную нормами гражданского законодательства Российской Федерации.

Вызывает сомнение точность обозначения в российском законодательстве учреждений, осуществляющих реабилитационные мероприятия как реабилитационные учреждения. В гражданском законодательстве (ст. 120 ГК РФ³⁵⁰) «учреждение» определено как вид некоммерческих организаций. В законодательстве других отраслей права учреждения рассматриваются в более широком смысле. При этом имеет значение их вид, направление деятельности. Это могут быть: образовательные учреждения; учреждения государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения; учреждения социального обслуживания; учреждения по профессиональной реабилитации инвалидов и др. Поскольку в п. 7, 8 ст. 4, п. 5 ст. 5 Закона о социальной защите инвалидов не конкретизируются организационно-правовые формы учреждений, которые могут осуществлять реабилитационные мероприятия, то их корректнее было бы обозначить как *реабилитационные организации*. Можно дать им следующее определение: это организации, основным видом деятельности которых в соответствии с учредительными документами является предоставление реабилитационных услуг инвалидам, либо организации, в структуру которых входят подразделения, предоставляющие реабилитационные услуги

³⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

³⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

инвалидам. Такую формулировку можно ввести в абз. 1 п. 9 ст. 9 Закона о социальной защите инвалидов³⁵¹.

Из числа многочисленных организаций, занимающихся реабилитацией инвалидов, выделим органы службы занятости, которые осуществляют профессиональную реабилитацию инвалидов.

Основными направлениями реабилитации являются: профессиональная ориентация, обучение и образование; содействие в трудоустройстве (в рамках профессиональной реабилитации); производственная адаптация.

Учет требований профессиональной реабилитации означает:

- подбор работы, соответствующей состоянию здоровья и трудоспособности инвалидов, в строгом соответствии с трудовой рекомендацией МСЭ, которая указывается в Индивидуальной программе реабилитации инвалида;

- в организациях, куда инвалид будет направлен, должны быть созданы условия труда, способствующие его реабилитации;

- труд, показанный инвалиду по состоянию здоровья, должен сочетаться с мерами лечебно-восстановительного характера для достижения в конечном счете целей профессиональной реабилитации инвалидов.

Анализ работы органов службы занятости государств-участников СНГ свидетельствует, что при трудоустройстве инвалидов возникают следующие проблемы: 1) в разделе индивидуальной программы реабилитации (далее – ИПР) «Профессиональная реабилитация» рекомендации по труду зачастую указываются без учета профессиональных навыков инвалида (например, в ИПР указано: может работать программистом, а инвалид такой специальности не имеет³⁵²); 2) для большинства инвалидов, обращающихся в службу занятости по вопросу регистрации в целях поиска подходящей работы³⁵³, в ИПР указывается узкий перечень профессий. Обычно это не требующие специальной профессиональной подготовки профессии: вахтер, лифтер, контролер, а такие профессии, как правило, на рынке труда государств-участников СНГ в массовом количестве не требуются; 3) имеются случаи, когда инвалиды не знакомы с рекомендациями по труду и от предложенных вариантов трудоустройства, указанных в ИПР, отказываются, ссылаясь на то, что совсем не могут трудиться. Законо-

³⁵¹ Орлова Е. Е. Правовое положение инвалидов в сфере труда и занятости // Служба занятости. 2008. № 12. С. 65 – 72.

³⁵² Например: Россия, Республика Беларусь, Республика Казахстан.

³⁵³ Например: Республика Казахстан, Республика Узбекистан, Республика Молдова.

дательство не устанавливает обязательного исполнения инвалидом ИПР, но органы службы занятости могут содействовать трудоустройству инвалидов лишь при наличии ИПР³⁵⁴; 4) при оформлении новой ИПР не учитывается предыдущая работа службы занятости с данным инвалидом³⁵⁵; 5) в ИПР отсутствуют предложения по профессиональной подготовке, переподготовке инвалида³⁵⁶.

Еще одной формой содействия занятости, направленной на получение работы, является *переезд безработных граждан*, а также *переселение безработных граждан и членов их семей в другую местность* для трудоустройства по направлению органов службы занятости.

Безработным гражданам при переезде в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости оказывается финансовая поддержка, включающая: 1) оплату стоимости проезда к месту работы и обратно, за исключением случаев, когда переезд работника осуществляется за счет средств работодателя; 2) суточные расходы за время следования к месту работы и обратно; 3) оплату найма жилого помещения, за исключением случаев, когда работодатель предоставляет работнику жилое помещение.

Безработным гражданам и членам их семей при переселении в другую местность на новое место жительства для трудоустройства по направлению органов службы занятости оказывается финансовая поддержка, включающая: 1) оплату стоимости проезда и провоза имущества безработного гражданина и членов его семьи к новому месту жительства; 2) суточные расходы за время следования к новому месту жительства; 3) единовременное пособие, размер которого устанавливается в зависимости от территории переселения.

³⁵⁴ Например: Россия, Республика Беларусь, Украина.

³⁵⁵ Например: Республика Туркменистан, Республика Таджикистан, Республика Армения.

³⁵⁶ Во всех государствах-участниках СНГ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования установлено, что гармонизация правового регулирования в сфере занятости населения представляется задачей, при решении которой должны использоваться новые подходы, наиболее соответствующие как новым технологиям формирования национального и международного права, так и сущности современного государства, все более испытывающего на себе прессинг глобальных мировых процессов. Во-первых, эффективность развития системы правового регулирования на национальном уровне уже не может быть достигнута без учета целей региональной и глобальной интеграции, в которую на разных уровнях вовлечена наша страна. Во-вторых, гармонизация правового регулирования в сфере занятости, как важнейший элемент построения общего рынка труда на постсоветском пространстве, должна носить концептуальный, плановый характер. Только при таком подходе возможно максимально полно учесть интересы всех участников евразийской интеграции. Это позволит с высокой степенью вероятности гарантировать национальный суверенитет, экономические интересы государств, участвующих в реализации такой концепции при безусловном достижении целей региональной интеграции.

На основании анализа действующего законодательства и правоприменительной практики органов СНГ и ЕАЭС можно определить основные формы сближения права: синхронизация права (имеются ввиду все варианты политико-правовой координации между интегрирующимися правовыми системами); гармонизация права (сложное, разноуровневое явление, состоящее из двух стадий: гармонизации законодательства и гармонизации правового регулирования, соотносящиеся между собой как часть и целое); унификация права (имплементация, принятие одинаковых нормативных правовых актов не только по содержанию, но и по форме).

В широком смысле гармонизация правового регулирования – способ, обеспечивающий формирование общих основ (направлений) правовой политики в целях сближения национальных правовых систем сотрудничающих государств в отдельных областях общественной жизни. Практической особенностью гармонизации права является то, что она предполагает различное правовое регулирование при условии соответствия общим принципам регулирования.

Гармонизация правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ предусматривает: 1) анализ существующих и разработку новых подходов к формированию действующего национального и наднационального законодательства (гармони-

зация правотворческой работы в сфере занятости); 2) определение необходимых для гармонизации принципов и технологий правоприменения (гармонизация содержания, процедур анализа и оценки правоприменительной практики в сфере занятости); 3) изучение процесса перевода предписаний права в реальное правомерное поведение человека (гармонизация фактических правоотношений); 4) изучение особенностей институционального обеспечения гармонизации в сфере занятости населения.

Концептуальную основу этого процесса образует единство трех процедур: мониторинга правоприменения, оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия. Эти процедуры позволят добиться установления сходных подходов в процессе правотворчества, правоприменения и институционального обеспечения гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения посредством реализации следующих задач: расширение договорно-правовой базы межгосударственного сотрудничества, принятие Типового (модельного) закона «О занятости населения» в новой редакции, других необходимых правовых актов органов СНГ (текущая актуализация принятых актов); создание системы мониторинга реализации правовых актов органов СНГ по вопросам формирования общего рынка труда и гармонизации правового регулирования в сфере занятости (подготовка предложений по актуализации действующих актов органов СНГ); применение процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных актов в целях установления социально-экономических последствий для развития национальных экономик и общего рынка труда государств-участников СНГ; применение процедуры оценки фактического воздействия (ОФВ) (оценка результатов реализации) и мониторинга правоприменения к принятым в рамках гармонизации нормативным правовым актам; направление результатов ОФВ и мониторинга правоприменения для обобщения, анализа и оценки в органы СНГ для принятия решения о необходимости актуализации действующих актов органов СНГ по вопросам формирования общего рынка труда; по результатам ОФВ и мониторинга правоприменения повышение эффективности правового регулирования, внесение изменений в действующее законодательство о занятости населения. Текущий разноуровневый мониторинг правоприменения – единственная объективная и практическая основа, которая позволит создать работающую систему, способную оперативно реагировать на потребности, вызовы и запросы развивающегося общего рынка труда государств-участников СНГ.

Концепция гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения, включает в себя следующие составные части, в совокупности, составляющие ее содержание: цель и принципы гармониза-

ции; уровни гармонизации; механизм гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ (включающий в себя понятийный аппарат и последовательность мероприятий по гармонизации правового регулирования); практико-ориентированная (инструментальная) часть Концепции.

В прикладном значении, реализация Концепции гармонизации правового регулирования в сфере занятости государств-участников СНГ призвана решать следующие задачи: обеспечение единообразного понимания и применения правил, содержащихся в законодательстве о занятости (должна быть обеспечена унификация терминологии); нормативные правовые акты национальных законодательств должны содержать нормы права, соответствующие положениям Конвенций и Рекомендаций МОТ в действующих нормативно-правовых актах государств-участников СНГ; создание единой системы мониторинга реализации законодательства в сфере занятости населения, состоящей из международной (региональной) и национальной составляющих, основанной на использовании процедур мониторинга правоприменения, ОРВ и ОФВ государствами-участниками СНГ, принимающих участие в гармонизации правового регулирования; обеспечение системности и внутренней связи национальных и международных правовых актов в сфере занятости населения; проецирование на национальный уровень правового регулирования системного юридического воздействия, по возможности исключаящего (минимизирующего) необходимость принятия подзаконных актов в сфере занятости населения (инструкций, правил, положений, приказов), а в случаях, когда такая необходимость все же возникает – предусматривающего необходимость их гармонизации, с учетом принципов Концепции; формирование сходных механизмов и гарантий выполнения правоустанавливающих норм правовых актов в сфере занятости государств-участников СНГ, в том числе мер ответственности за противоправную деятельность и стимулирования правомерной деятельности.

Перспективы гармонизации правовых актов, содержащих нормы в сфере занятости населения, определяются следующими обстоятельствами. Правовая база в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ является достаточно наполненной, в то же время – весьма громоздкой и неэффективной. Большая разбросанность правовых норм, регулирующих отношения в сфере занятости населения, в государствах-участниках СНГ не только затрудняет их применение, но и приводит к их несогласованности, а также препятствует формированию общего рынка труда. Содержательная связанность процесса гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения с необходимостью приведения в соответствие национальных правовых актов и правоприменительной практики с положениями ратифициро-

ванных Конвенций МОТ, Модельного закона о занятости государств-участников СНГ, решениями, принимаемыми органами СНГ по вопросам занятости.

Общий рынок труда государств-участников СНГ представляет собой осуществление согласованной политики в сфере содействия занятости населения, целью которой является достижение максимально полной и эффективной занятости населения; а *задачами* являются проведение мероприятий, которые направлены на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека в обществе; минимизация периода поиска работы и предупреждение роста масштабов и уровня безработицы, прежде всего длительной.

Занятость представляет собой многоплановое явление, имеющее множество определений, которые отражают специфику соответствующей отрасли знания. Принципы правового регулирования занятости населения, отраженные в законодательстве, сами приобретают регулирующее воздействие. И при применении законов, и при восполнении пробелов в правовом регулировании занятости населения, и в судебной практике правовые принципы служат своего рода указателями в правоприменительной деятельности. Не следует отождествлять принципы, которые выражены в законодательстве о занятости населения и правовые нормы. Их отличие заключается в том, что принципы права, устанавливая общее правило поведения на основе руководящих идей, не содержат всех элементов правовой нормы. С учетом представленных подходов, на наш взгляд, наиболее обоснованным является выделение трех главных принципов правового регулирования занятости населения: 1) свобода выбора рода занятий и работы; 2) защита от любых форм дискриминации и равенство возможностей в получении профессии и работы, выборе условий занятости и труда; 3) социальная защита от безработицы.

Последовательное формирование организационных условий и нормативной базы повышения эффективности государственной политики позволяет государству реализовать системный подход в решении стоящих перед ним задач в сфере занятости населения. К таким задачам относятся дифференцированный подход к социальной защите различных социально-демографических групп и слоев безработных граждан; обеспечение всем безработным социально приемлемого уровня жизни; гибкость и действенность в осуществлении всех мер социальной защиты безработных; сочетание централизованного и локального регулирования в системе социальной защиты безработных; комплексность (системность) всех мер социальной защиты безработных.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова, О. В. Гарантии для безработных : практ. пособие / О. В. Абрамова, А. К. Гаврилина. – М. : Профиздат, 1995. – 112 с.
2. Абрамова, О. В. Правовое регулирование трудоустройства / О. В. Абрамова, А. К. Гаврилина. – М. : Интел-Синтез, 1997. – 80 с.
3. Акмалдинова, А. Р. Некоторые проблемы современного рынка труда в России / А. Р. Акмалдинова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 8 – 12.
4. Александров, Н. Г. Трудовое правоотношение : монография / Н. Г. Александров. – М. : Проспект, 2008. – 344 с.
5. Андреева, Л. А. О месте норм об обеспечении занятости в системе Российского права / Л. А. Андреева, О. М. Медведев // Государство и право. – 2007. – № 2. – С. 35.
6. Андреева, Л. А. Обеспечение трудовой занятости / Л. А. Андреева, О. М. Медведев // Гражданин и право. – 2007. – № 4. – С. 39.
7. Андреева, Л. А. Правовое регулирование обеспечения занятости в России : учебник / Л. А. Андреева, О. М. Медведев ; под. общ. ред. О. М. Медведева. – М. : МГИУ, 1997. – 358 с.
8. Антипьева, Н. В. Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н. В. Антипьева. – Омск, 2000. – 245 с.
9. Астанин, В. В. О возможностях участия структур гражданского общества в лоббистской деятельности через мониторинг правоприменения / В. В. Астанин // Мониторинг правоприменения. – 2012. – № 3. – С. 4 – 6.
10. Астраханцева, О. А. Занятость населения как один из элементов обеспечения региональной безопасности / О. А. Астраханцева // Кулагинские чтения : VI Всерос. науч.-практ. конф. – Чита : ЧитГУ, 2006. – С. 118 – 121.
11. Астраханцева, О. А. Политика занятости как составная часть социальной политики : науч. изд. / О. А. Астраханцева. – Чита : ЧитГУ, 2006. – 46 с.
12. Аюпова, З. К. Юридические процессы как составляющая основа современной евразийской правовой интеграции / З. К. Аюпова, Д. У. Кусайнов // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 7(86). – С. 17 – 20.
13. Багаев, В. Занятость молодежи – задача государственная / В. Багаев // Человек и труд. – 2007. – № 12. – С. 24.
14. Баринаева, М. Служба занятости : востребованность как цель и результат / М. Баринаева // Человек и труд. – 2006. – № 8. – С. 17 – 19.

15. Батыгин, К. С. Право социального обеспечения. Общая часть : учеб. пособие / К. С. Батыгин. – М., 1995. – 410 с.
16. Бачило, И. Л. Проблемы гармонизации в законодательстве / И. Л. Бачило // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 84 – 92.
17. Бондарева, Э. С. Квотирование рабочих мест для инвалидов: проблемы реализации / Э. С. Бондарева // Трудовое право. – 2007. – № 8. – С. 64.
18. Бугров, Л. Ю. Отражение мобильности труда в трудовом праве России / Л. Ю. Бугров // Вестник Пермского университета. – Вып. 2. Юрид. науки. – 1999. – С. 134.
19. Булатецкий, Ю. Е. Занятость и безработица населения в условиях рыночной экономики: международный опыт / Ю. Е. Булатецкий, В. П. Мошняга. М. : Социум, 1993. – 160 с.
20. Власов, В. И. Постатейный комментарий к закону РФ «О занятости населения в Российской Федерации» / В. И. Власов, О. М. Крапивин // Человек и труд. – 2006. – № 12. – С. 12.
21. Гейхман, В. Л. Трудовое право : учебник для вузов / В. Л. Гейхман, И. К. Дмитриева. – М. : РПА МЮ РФ, 2002. – 340 с.
22. Глухова, Л. М. Проблемы трудоустройства молодежи / Л. М. Глухова // Служба занятости. – 2007. – № 3. – С. 21.
23. Головина, С. Ю. К вопросу о необходимости принятия Основ трудового законодательства ЕврАзЭС / С. Ю. Головина // Трудовое право в России и за рубежом. – 2010. – № 3. – С. 3.
24. Горбатов, Н. А. Правовое регулирование распределения трудовых ресурсов (по материалам Белорусской ССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н. А. Горбатов. – Л., 1978. – 24 с.
25. Горбачева, Ж. А. Правовое регулирование трудоустройства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ж. А. Горбачева. – М., 1997. – 26 с.
26. Гусов, А. Ю. Правовое регулирование обеспечения трудовой занятости: некоторые вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. Ю. Гусов. – М., 2011. – 159 с.
27. Гусов, К. Н. Международное регулирование труда (в Конвенциях и Рекомендациях МОТ) / К. Н. Гусов, М. Н. Курилин. – М. : Манускрипт, 1992. – 87 с.
28. Гусов, К. Н. Трудовое право России : учебник / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. – М. : Юристъ, 2007. – 475 с.
29. Данилин, А. Б. Государственное страхование безработицы в 20-е годы / А. Б. Данилин // Человек и труд. – 1993. – № 4. – С. 39.
30. Дановский, С. Л. Социальная типология безработных / С. Л. Дановский // Человек и труд. – 1993. – № 5-6. – С. 27.
31. Данукин, В. П. Трудоустройство и его формы в СССР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / В. П. Данукин. – М., 1979. – 183 с.

32. Демидов, А. В. Законопроект о квотировании / А. В. Демидов // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 23.

33. Дерман, Д. О. Сравнительный анализ внедрения инструментов оценки регулирующего воздействия в России и СНГ / Д. О. Дерман, Д. Б. Цыганков; отв. ред. Е. Г. Ясин // XII Международный науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. В 4-х кн. – М. : Издательский дом НИУ ВШЭ. – 2012. – Кн. 1. – С. 491.

34. Джюев, С. Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / С. Х. Джюев. – М., 2006. – 435 с.

35. Джюев, С. Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости : монография / С. Х. Джюев. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2006. – 324 с.

36. Дмитрова, С. А. Правовые проблемы труда и занятости населения : монография / С. А. Дмитрова. – Алматы : Жеті жарғы, 1997. – 176 с.

37. Долгова, Н. Полная и эффективная занятость молодежи / Н. Долгова, И. Жукова // Человек и труд. – 2007. – № 8. – С. 38.

38. Жаворонков, Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Р. Н. Жаворонков; МГЮУ им. О. Е. Кутафина. – М., 2014. – 54 с.

39. Зайцева, О. Б. Трудовая правосубъектность как правовая категория : монография / О. Б. Зайцева. – Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2013. – 247 с.

40. Занятость отдельных социально-демографических групп населения в переходной экономике России / под. ред. Р. П. Колосовой, Т. О. Разумовой. – М. : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1998. – 248 с.

41. Заславский, И. Е. Труд, занятость, безработица : монография / И. Е. Заславский. – М. : Департамент труда и занятости правительства Москвы, 1992. – 160 с.

42. Зуб, П. П. Правовые проблемы содействия занятости населения в Российской Федерации на современном этапе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / П. П. Зуб. – Екатеринбург, 1999. – 171 с.

43. Зуб, П. П. Применение законодательства о занятости в деятельности органов службы занятости населения : учеб. пособие / П. П. Зуб. – Екатеринбург, 1998. – 135 с.

44. Иванова, Е. М. Евразийская интеграция: путь от СНГ к ЕАЭС / Е. М. Иванова // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 6. – С. 112 – 119.

45. Илюшин, В. В. Как понимать защиту от безработицы в свете закона о занятости / В. В. Илюшин // Человек и труд. – 2007. – № 9. – С. 23.

46. Кечебян, С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечебян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 181 с.
47. Киселев, И. А. Зарубежное трудовое право / И. А. Киселев. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 1998. – 263 с.
48. Киселев, И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : учебник / И. Я. Киселев. – М. : Высшая школа, 2008. – 728 с.
49. Клечковская, Л. Г. Правовое регулирование занятости населения в Российской Федерации : учеб. пособие / Л. Г. Клечковская. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. – 118 с.
50. Колесникова, О. Занятость инвалидов: личностный и общественный аспекты / О. Колесникова // Человек и труд. – 2002. – № 6. – С. 79.
51. Кондрашкина, В. Обеспечиваем профреабилитацию и занятость инвалидов / В. Кондрашкина // Человек и труд. – 1999. – № 10. – С. 75.
52. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии: дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. – М., 2007. – № 30.
53. Костин, Л. По поводу некоторых понятий рынка труда / Л. Костин // Человек и труд. – 1998. – № 12. – С. 25.
54. Костян, И. О специализированных судах по трудовым делам и Трудовом процессуальном кодексе РФ / И. Костян, И. Пискарев, Б. Шеломов // Хозяйство и право. – 2003. – № 8. – С. 27 – 41.
55. Котляр, С. Общественные работы способные понизить «температуру» на рынке труда / С. Котляр // Человек и труд. – 1998. – № 3. – С. 19.
56. Кузнецов, Д. Л. Квотирование как основная форма трудоустройства инвалидов в РФ / Д. Л. Кузнецов // Журнал российского права. – 2007. – № 11. – С. 108.
57. Кулакова, С. В. Некоторые правовые вопросы трудоустройства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С. В. Кулакова. – М., 2003. – 202 с.
58. Курс российского трудового права. Т. 2. Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы) / под. ред. С. П. Маврина, А. С. Пашкова, Е. Б. Хохлова. – М. : Юристъ, 2001. – 560 с.
59. Курушин, А. А. Труд подростков: шаг влево, шаг вправо – запрет / А. А. Курушин // Человек и труд. – 2008. – № 1. – С. 31.
60. Кучма, М. А. Всякая ли работа подходит безработному / М. А. Кучма, Е. Е. Орлова // Человек и труд. – 2006. – № 5. – С. 52–53.
61. Кучма, М. Меры, направленные на обеспечение занятости населения / М. Кучма, Е. Орлова // Человек и труд. – 2006. – № 9. – С. 30.
62. Кучма, М. А. Правовое регулирование занятости в странах СНГ / М. А. Кучма // Человек и труд. – 1994. – № 9. – С. 28.

63. Кучма, М. Современное законодательство, регулирующее отношения в сфере занятости / М. Кучма, Е. Орлова // Человек и труд. – 2006. – № 1. – С. 57.
64. Кязимов, К. Политика занятости / К. Кязимов // Человек и труд. – 2007. – № 3. – С. 37.
65. Лаврикова, М. Ю. Правовое регулирование занятости населения в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М. Ю. Лаврикова. – СПб., 1991. – 24 с.
66. Лушников, А. М. Курс трудового права : учебник : в 2 т. / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2009. – 378 с.
67. Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. Монография / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2009. – 400 с.
68. Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие / Е. Е. Мачульская. – М. : Книжный мир, 1999. – 240 с.
69. Медведев, О. М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения / О. М. Медведев // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 65.
70. Медведев, О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / О. М. Медведев. – М., 1994. – 31 с.
71. Медведев, О. М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / О. М. Медведев. – М., 1994. – 357 с.
72. Медведев, О. М. Правовое регулирование обеспечения занятости в России : учебник / О. М. Медведев, Л. А. Андреева. – М. : МГИУ, 1997. – 251 с.
73. Медведев, О. М. Правовое регулирование обеспечения занятости населения : учеб. пособие / О. М. Медведев. – М. : Изд-во МГТУ, 1992. – 95 с.
74. Медведев, О. М. Трудоустройство и его виды в СССР / О. М. Медведев. – М. : ВЮЗИ, 1985. – 93 с.
75. Моисеев, Е. Г. Правовой статус Содружества Независимых Государств / Е. Г. Моисеев. – М. : Юрист, 1995. – 196 с.
76. Молодцов, М. В. Теоретические проблемы системы советского трудового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / М. В. Молодцов. – М., 1983. – 16 с.
77. Морозов, П. Е. Занятость и трудоустройство в США : учебник / П. Е. Морозов. – М. : ТК Велби, 2007. – 285 с.
78. Морозов, П. Е. Сравнительный анализ правового регулирования проблем занятости и трудоустройства в РФ и США : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / П. Е. Морозов. – М., 1997. – 163 с.
79. Нурмагомбетов, А. М. Рынок труда: правовые проблемы и перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / А. М. Нурмагомбетов. – М., 1998. – 324 с.

80. Орловский, Ю. П. Труд молодежи в СССР / Ю. П. Орловский. – М. : Наука, 1974. – 256 с.
81. Парягина, О. А. Инвалиды: дискриминация и занятость / О. А. Парягина // Трудовое право. – 2007. – № 4. – С. 8 – 12.
82. Пашков, А. С. Занятость, безработица, трудоустройство / А. С. Пашков. – СПб. : Россия-Нева, 1994. – 56 с.
83. Пашков, А. С. Правовые проблемы подготовки и распределения рабочей силы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / А. С. Пашков. – Л., 1965. – 420 с.
84. Петров, А. Я. Рациональное использование трудовых ресурсов: проблемы теории и практики правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / А. Я. Петров. – Хабаровск, 1992. – 356 с.
85. Петров, Д. Е. Интеграция права и унификация законодательства: вопросы соотношения / Д. Е. Петров // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 6(101). – С. 44 – 49.
86. Попов, Г. В. Пособие по безработице / Г. В. Попов // Справочник кадровика. – 2007. – № 3. – С. 26.
87. Право социального обеспечения : учебник / под. ред. К. Н. Гусова. – М. : ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. – 328 с.
88. Пузыревский, С. А. Правовое регулирование государственной политики в области занятости населения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С. А. Пузыревский. – М., 2001. – 184 с.
89. Пшеничнов, М. А. Гармонизация Российского законодательства (теория, практика, техника) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / М. А. Пшеничнов. – Н. Новгород, 2011. – 58 с.
90. Рабинович-Захарин, С. Единство и дифференциация советского трудового права : дис. ... канд. юрид. наук / С. Рабинович-Захарин. – М., 1947. – 191 с.
91. Разумова, Т. Подростки на рынке труда / Т. Разумова // Человек и труд. – 1998. – № 9. – С. 35.
92. Райкович, А. Занятость населения Польши / А. Райкович. – М. : Прогресс, 1970. – 278 с.
93. Скачкова, Г. С. Занятость и трудовое право / Г. С. Скачкова // Человек и труд. – 1997. – № 4. – С. 26.
94. Скобелкин, В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – М. : Юридическая литература, 1982. – 167 с.
95. Скобелкин, В. Н. Трудовые правоотношения / В. Н. Скобелкин. – М. : Вердикт, 1999. – 372 с.
96. Скобелкин, В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – М. : Юридическая литература, 1969. – 183 с.

97. Смирнова, Е. А. Безработный по трудовому праву и праву социального обеспечения России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Е. А. Смирнова. – Владивосток, 2012. – 218 с.

98. Снигирева, И. О. Понятие особенностей и дифференциации. Единство в особенном при регулировании трудовых отношений / И. О. Снигирева; под. ред. К. Н. Гусова // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения : матер. пятой Междунар. науч.-практ. конф. – М. : Проспект, 2009. – С. 544.

99. Собченко, О. В. Некоторые правовые проблемы занятости населения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. В. Собченко. – М., 2005. – 171 с.

100. Сойфер, В. Г. Проблемы развития трудовых правоотношений в условиях рынка труда / В. Г. Сойфер. – М. : Национальный институт бизнеса, 2005. – 279 с.

101. Соловьев, А. А. Вопросы занятости и трудоустройства / А. А. Соловьев. – М. : ПРИОР, 2000. – 95 с.

102. Сошникова, Т. А. Социальное партнерство и его роль в решении социально-экономических проблем в современной России / Т. А. Сошникова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3. – С. 174 – 181.

103. Сошникова, Т. А. Социальное партнерство как важный элемент механизма защиты трудовых прав работников / Т. А. Сошникова // Труды Института государства и права. – 2008. – № 1. – С. 108 – 121.

104. Сторожук, Д. А. Правовое регулирование социальной защиты безработных в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Д. А. Сторожук. – Омск, 2005. – 201 с.

105. Сулейманова, Г. В. Правоотношения по обеспечению трудовой занятости населения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Г. В. Сулейманова. – Ростов н/Д, 2005. – 194 с.

106. Сулейманова, Г. В. Трудоустройство и занятость. Правовое регулирование / Г. В. Сулейманова. – М. : ПРИОР, 1999. – 188 с.

107. Тихомиров, Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 13.

108. Уржинский, К. П. Трудоустройство граждан в СССР / К. П. Уржинский. – М. : Юрлит, 1967. – 144 с.

109. Харин, К. С. Правовое регулирование занятости и трудоустройства : учеб. пособие / К. С. Харин. – СПб. : СПбГУАП, 2002. – 132 с.

110. Хохидра, С. В. Административно-правовые аспекты обеспечения права на защиту от безработицы в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. В. Хохидра. – Н. Новгород, 2002. – 222 с.

111. Храновский, И. В. Правовой статус безработных граждан в России и некоторых зарубежных странах в период мирового финан-

сово-экономического кризиса (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И. В. Храновский. – М., 2014. – 210 с.

112. Цыганкова, Т. А. Социальные гарантии безработным гражданам. Условия их предоставления / Т. А. Цыганкова, М. Н. Ключкова // Справочник кадровика. – 2000. – № 5. – С. 5 – 17.

113. Чоксум, Ч. Д. Конституционное право на защиту от безработицы в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ч. Д. Чоксум. – М., 2002. – 169 с.

114. Чоксум, Ч. Д. Правовое регулирование занятости населения в Российской Федерации / Ч. Д. Чоксум // Право и политика. – 2000. – № 7. – С. 55 – 62.

115. Шайхатдинов, В. Ж. Правовое регулирование содействия занятости населения в Российской Федерации : учеб. пособие / В. Ж. Шайхатдинов, А. Ю. Бондарь, П. П. Зуб. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – 172 с.

116. Яшурина, Е. В. Основные особенности правоотношений по трудоустройству в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Е. В. Яшурина. – Пермь, 2003. – 17 с.

117. Яшурина, Е. В. Основные особенности правоотношений по трудоустройству в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Е. В. Яшурина. – Пермь, 2003. – 175 с.

Публикации автора в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Орлова, Е. Е. Роль гармонизации правового регулирования в процессе глобальной и региональной интеграции [Текст] / Е. Е. Орлова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – № 4. В печати (статья принята).

2. Орлова, Е. Е. Гармонизация национальных законодательств в сфере занятости населения государств-участников СНГ как средство формирования общего рынка труда [Текст] / Е. Е. Орлова // Юридическая наука и практика. – 2021. – № 4. – В печати (статья принята).

3. Орлова, Е. Е. Мониторинг правоприменения как средство объективной оценки деятельности органов публичной власти [Текст] / Е. Е. Орлова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2021. – Т. 7(73), № 3. – С. 511 – 518.

4. Орлова, Е. Е. Гармонизация правового регулирования в сфере занятости как средство совершенствования национальной правовой системы в государствах-участниках СНГ в контексте евразийской

перспективы [Текст] / Е. Е. Орлова // Земельное и аграрное право. – 2021. – № 7(199). – С. 55 – 59.

5. Орлова, Е. Е. Мониторинговые технологии повышения эффективности правотворчества в государствах-участниках СНГ в контексте евразийской перспективы [Текст] / Е. Е. Орлова // Право: история и современность. – 2021. – № 4. – С. 96 – 107.

6. Орлова, Е. Е. Формирование инклюзивного рынка труда государств-участников СНГ: теоретические проблемы и правовые технологии [Текст] / Е. Е. Орлова, Р. В. Косов // Кутафинские чтения : сб. науч. докл. XIII Междунар. науч.-практ. конф. ; Московский юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА) в рамках VIII Московской юридической недели 2018 г. и V Московского юридического форума. – М. : ФГУП изд-во «Известия», 2019. – С. 183 – 191.

7. Орлова, Е. Е. Занятость населения как правовая категория: понятие и признаки [Текст] / Е. Е. Орлова // Трудовое право в России и за рубежом. – 2017. – № 1. – С. 14 – 17.

8. Орлова, Е. Е. Понятие и принципы правового регулирования занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 293 – 298.

9. Орлова, Е. Е. Проблемы унификации и гармонизации законодательства в сфере занятости населения в государствах-участниках СНГ в контексте Евразийской перспективы [Текст] / Е. Е. Орлова // Вопросы современной науки и практики. – 2015. – № 1(55). – С. 167 – 173.

10. Орлова, Е. Е. Правоотношения в сфере занятости населения и трудовые правоотношения [Текст] / Е. Е. Орлова // Журнал российского права. – 2014. – № 8. – С. 48 – 56.

11. Орлова, Е. Е. Пределы ограничения прав граждан в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Современное право. – 2014. – № 6. – С. 27 – 31.

12. Орлова, Е. Е. Конституционный суд РФ о пределах ограничения прав граждан в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 14 – 18.

13. Орлова, Е. Е. Механизм финансирования реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Вопросы современной науки и практики. – 2014. – № 49. – С. 84 – 91.

14. Орлова, Е. Е. О соотношении понятий содействие занятости и обеспечение занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Политика и Общество. – 2013. – № 9. – С. 1097 – 1102.

15. Орлова, Е. Е. Права безработных граждан в сфере занятости населения: теоретико-правовой анализ [Текст] / Е. Е. Орлова // Социальное и пенсионное право. – 2013. – № 4. – С. 2 – 4.

16. Орлова, Е. Е. Современное законодательство, регулирующее отношения в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма // Человек и труд. – 2013. – № 1. – С. 57 – 60.
17. Орлова, Е. Е. О соотношении понятий «содействие занятости» и «обеспечение занятости» населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Публичное и частное право. – 2013. – № 3. – С. 206 – 213.
18. Орлова, Е. Е. Общественные работы в государствах-членах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Известия ТулГУ. – 2013. – № 1. – С. 66 – 71.
19. Орлова, Е. Е. Особенности дифференциации в правовом регулировании занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова. – 2013. – № 2. – С. 231 – 234.
20. Орлова, Е. Е. Особенности правоотношений, возникающих при реализации права граждан на содействие в трудоустройстве [Текст] / Е. Е. Орлова // Вопросы современной науки и практики. – 2013. – № 44. – С. 104 – 108.
21. Орлова, Е. Е. Принципы правового регулирования содействия занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова, Н. В. Рудакова, И. А. Воликова // Вопросы современной науки и практики. – 2013. – № 44. – С. 109 – 112.
22. Орлова, Е. Е. Правосубъектность безработного гражданина: понятие, особенности [Текст] / Е. Е. Орлова // Вопросы современной науки и практики. – 2012. – № 38. – С. 97 – 100.
23. Орлова, Е. Е. Правовая природа правоотношений, возникающих при трудоустройстве граждан [Текст] / Е. Е. Орлова // Российская юстиция. – 2012. – № 4. – С. 5–6.
24. Орлова, Е. Е. Актуальные проблемы документационного оформления увольнения работника по собственному желанию [Текст] / Е. Е. Орлова, Т. В. Колмакова // Вестник КрасГАУ. – 2012. – № 1. – С. 193 – 195.
25. Орлова, Е. Е. Понятие и признаки правоотношений в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Вестник КрасГАУ. – 2012. – № 7. – С. 181–182.
26. Орлова, Е. Е. Понятие занятости населения в российском законодательстве [Текст] / Е. Е. Орлова // Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – № 1. – С. 147 – 149.
27. Орлова, Е. Е. Особенности определения размера пособия по безработице в государствах-членах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова, О. А. Шубина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2010. – № 5. – С. 91–92.
28. Орлова, Е. Е. Некоторые правовые проблемы назначения досрочной пенсии и пути их решения [Текст] / Е. Е. Орлова // Наука и бизнес: пути их развития. – 2010. – № 1. – С. 6 – 8.

29. Орлова, Е. Е. Некоторые правовые проблемы назначения досрочной пенсии и пути их решения [Текст] / Е. Е. Орлова // Вестник экономики, права и социологии. – 2010. – № 4. – С. 112–113.

30. Орлова, Е. Е. Пособие по безработице в странах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Вопросы правообразования. – 2010. – № 4. – С. 317 – 321.

31. Орлова, Е. Е. Некоторые проблемы прекращения процедуры увольнения по инициативе работника в целях сохранения его занятости [Текст] / Е. Е. Орлова, Т. В. Колмакова // Проблемы права. – 2010. – № 2. – С. 145 – 147.

32. Орлова, Е. Е. Уважительные причины как основание расторжения трудового договора по инициативе работника [Текст] / Е. Е. Орлова // Трудовое право. – 2010. – № 1. – С. 55 – 58.

33. Орлова, Е. Е. Документальное подтверждение размера оплаты труда руководителя [Текст] / Е. Е. Орлова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2009. – № 8-1. – С. 36 – 39.

34. Орлова, Е. Е. Понятие «занятости» в законодательстве России и стран СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Труд и социальные отношения. – 2009. – № 8. – С. 72 – 79.

35. Орлова, Е. Е. Взаимодействие службы занятости с работодателями при сокращении численности или штата работников [Текст] / Е. Е. Орлова // Кадровик. – 2009. – № 6. – С. 5 – 11.

36. Орлова, Е. Е. Безработные граждане – потенциальные работники. Особенности трудоустройства лиц, испытывающих трудности в поиске работы [Текст] / Е. Е. Орлова // Кадровик. – 2009. – № 5. – С. 5 – 10.

37. Орлова, Е. Е. Некоторые правовые проблемы в сфере содействия занятости населения и пути их решения [Текст] / Е. Е. Орлова // Правовое государство: Теория и практика. – 2009. – № 17. – С. 82 – 84.

38. Орлова, Е. Е. Отраслевая принадлежность правовых норм в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Социальное и пенсионное право. – 2009. – № 2. – С. 13 – 16.

39. Орлова, Е. Е. Проблемы реализации гарантий в сфере занятости [Текст] / Е. Е. Орлова // Кадровик. – 2009. – № 2. – С. 56 – 62.

40. Орлова, Е. Е. Круг лиц, относящихся к безработным, испытывающим трудности в поиске работы [Текст] / Е. Е. Орлова // Политика и общество. – 2008. – № 10. – С. 50 – 58.

41. Орлова, Е. Е. Понятие гарантий в сфере занятости населения и их классификация [Текст] / Е. Е. Орлова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правообразования. – 2008. – № 4. – С. 91 – 97.

42. Орлова, Е. Е. Меры, направленные на обеспечение занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма // Человек и труд. – 2006. – № 9. – С. 32 – 35.

43. Орлова, Е. Е. Всякая ли работа подходит безработному [Текст] / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма // Человек и труд. – 2006. – № 5. – С. 52–53.

44. Орлова, Е. Е. Основания и порядок признания граждан безработными [Текст] / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма // Человек и труд. – 2006. – № 4. – С. 43 – 47.

45. Орлова, Е. Е. «Занятые», «ищущие работу», «безработные» – ключевые понятия в определении трудового статуса гражданина [Текст] / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма // Человек и труд. – 2006. – № 2. – С. 58 – 60.

46. Орлова, Е. Е. Современное законодательство, регулирующее отношения в сфере занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма // Человек и труд. – 2006. – № 1. – С. 57 – 60.

47. Орлова, Е. Е. Правовые гарантии обеспечения занятости населения (исторический опыт России) [Текст] / Е. Е. Орлова // Труд и социальные отношения. – 2002. – № 1. – С. 144 – 148.

48. Орлова, Е. Е. О формировании системы гарантий обеспечения занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Человек и труд. – 2000. – № 12. – С. 50–51.

49. Орлова, Е. Е. Гарантировано государством [Текст] / Е. Е. Орлова // Служба кадров. – 2000. – № 8. – С. 44 – 49.

Монографии:

1. Орлова, Е. Е. Проблема унификации и гармонизации законодательства о занятости населения в контексте интеграционных процессов : монография / Е. Е. Орлова ; отв. ред. А. В. Захаров // Государство, право, общество в условиях глобализирующегося мира. – М : Проспект, 2017. – 336 с.

2. Орлова, Е. Е. Законодательство о занятости государственных участников СНГ: сравнительно-правовой анализ и перспективы гармонизации : монография / Е. Е. Орлова. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 240 с.

3. Орлова, Е. Е. Правовое регулирование занятости населения в странах (государствах) – членах СНГ : монография / Е. Е. Орлова. – Тамбов : Изд-во ЧП Чесноков, 2009. – 212 с.

4. Орлова, Е. Е. Профессиональная реабилитация инвалидов (правовой аспект) : монография / Е. Е. Орлова. – Тамбов : Интеграция, 2007. – 117 с.

Учебные пособия:

1. Орлова, Е. Е. Мониторинг правоприменения в Российской Федерации : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Е. Е. Орлова, М. М. Рассолов. – М. : ЮНИТА-ДАНА, 2013. – 239 с.

2. Орлова, Е. Е. Правовое регулирование занятости. Историко-правовой анализ законодательства о занятости населения : учеб. пособие / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма. – М. : АТиСО, 2005. – Ч. 1. – 88 с.

3. Орлова, Е. Е. Правовое регулирование занятости. Социальная поддержка безработных граждан в современных условиях : учеб. пособие / Е. Е. Орлова, М. И. Кучма. – М. : АТиСО, 2005. – Ч. 2. – 99 с.

Публикации автора в иных изданиях:

1. Орлова, Е. Е. Проблемы создания единого правового пространства общего рынка труда государств-участников СНГ [Электронный ресурс] / Е. Е. Орлова // Научный диалог: вопросы гуманитарных исследований. – Чебоксары : ЦНС «Интерактив плюс». – URL : https://interactive-plus.ru/gu/article/553896/discussion_platform (дата обращения : 30.04.2021).

2. Орлова, Е. Е. Отраслевая принадлежность отношений по трудоустройству. Инновации в науке и практике / Е. Е. Орлова // V Междунар. науч.-практ. конф. : сб. науч. ст. (г. Уфа, 02 апреля 2021 г.). – Уфа : Изд-во НИЦ Вестник науки, 2021. – С. 68 – 72.

3. Орлова, Е. Е. Отношения по трудоустройству: субъектный состав [Текст] / Е. Е. Орлова // Fundamental and Applied Approaches to Solving Scientific Problems : сб. науч. ст. по материалам V Междунар. науч.-практ. конф. (26 марта 2021 г., г. Уфа). – Уфа : Изд-во НИЦ Вестник науки, 2021. – С. 78 – 81.

4. Орлова, Е. Е. Государственная политика в области содействия занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Наука в XXI веке: инновационный потенциал развития : сб. науч. ст. по материалам V Междунар. науч.-практ. конф. (г. Уфа, 23 марта 2021 г.). – Уфа : Изд-во НИЦ Вестник науки, 2021. – С. 185 – 191.

5. Орлова, Е. Е. Правовые проблемы развития общего рынка труда государств-участников СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации : сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 25 февраля 2018 г.). – Пенза : Изд-во МЦНС «Наука и просвещение», 2018. – С. 83 – 85.

6. Орлова, Е. Е. Унификация нормативно-правовой терминологии российского законодательства о занятости [Текст] / Е. Е. Орлова // European Scientific Conference : сб. ст. IX Междунар. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 7 марта 2018 г.). – Пенза : Изд-во МЦНС «Наука и просвещение», 2018. – Ч. 2. – С. 167 – 169.

7. Орлова, Е. Е. Понятие и содержание гарантий в законодательстве о занятости государств-участников СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Гарантии и защита прав личности как условие стабильного развития общества : сб. ст. по материалам V Ежегодной Всерос. науч.-практ.

конф., состоявшейся 9 февраля 2018 г. в г. Тамбов. – Тамбов : Изд-во Першина Р. В., 2018. – С. 82 – 86.

8. Орлова, Е. Е. Принципы правового регулирования содействия занятости населения [Текст] / Е. Е. Орлова // Наука и современность 2017 : сб. науч. тр. по материалам IV Междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2017. – С. 337 – 340.

9. Орлова, Е. Е. Содействие занятости в странах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Наука в современном мире : сб. науч. тр. по материалам II Междунар. науч.-практ. конф. – М. : Спутник +, 2016. – С. 449 – 451.

10. Орлова, Е. Е. Общественные работы в странах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук : сб. науч. тр. по материалам III Междунар. науч.-практ. конф. – М. : Научно-информационный издательский центр «Институт Стратегических Исследований», 2015. – С. 123 – 126.

11. Орлова, Е. Е. Конституционный суд Российской Федерации о пределах ограничения прав граждан в сфере занятости населения / Е. Е. Орлова // Человек и закон. – 2014. – № 6. – С. 11 – 18.

12. Орлова, Е. Е. Пособие по безработице в странах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте 2010 : сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. интернет-конференции. – Одесса : Черноморье, 2010. – С. 54 – 57.

13. Орлова, Е. Е. Некоторые правовые проблемы назначения досрочной пенсии и пути их решения [Текст] / Е. Е. Орлова // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : сб. науч. тр. по материалам VIII Междунар. заочной науч.-практ. конф. – Киров : Филиал НОУ ВПО «СПБивЭСЭП», 2009. – С. 59 – 61.

14. Орлова, Е. Е. Подбор рабочих мест для инвалидов / Е. Е. Орлова // Служба занятости. – 2009. – № 3. – С. 52 – 64.

15. Орлова, Е. Е. Право на пособие по безработице в странах СНГ [Текст] / Е. Е. Орлова // Перспективные вопросы мировой науки : материалы 4 Междунар. науч.-практ. конф. – София : «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2008. – № 5. – С. 53 – 56.

16. Орлова, Е. Е. Правовое положение инвалидов в сфере труда и занятости / Е. Е. Орлова // Служба занятости. – 2008. – № 12. – С. 65 – 72.

17. Орлова, Е. Е. Разрешение на работу / Е. Е. Орлова // Земляки. – 2007. – № 6.

18. Орлова, Е. Е. В поисках заработка / Е. Е. Орлова // Ваше право. – 2007. – № 7. – С. 7

19. Орлова, Е. Е. Формирование банка вакансий и подбор кандидатур: опыт Центра занятости населения г. Рассказово / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2006. – № 1. – С. 109 – 115.

20. Орлова, Е. Е. Трудовая помощь инвалидам, подросткам, молодежи. Об опыте трудоустройства слабозащищенных категорий населения и предоставления им льгот / Е. Е. Орлова // Служба занятости. – 2006. – № 10. – С. 50 – 57.

21. Орлова, Е. Е. Материальная помощь и досрочная пенсия. О мерах социальной поддержки безработных граждан / Е. Е. Орлова // Служба занятости. – 2006. – № 9. – С. 35 – 45.

22. Орлова, Е. Е. Возникновение и становление организаций, занимающихся трудоустройством граждан / Е. Е. Орлова // Служба занятости. – 2006. – № 8. – С. 78 – 92.

23. Орлова, Е. Е. Общественные работы: что нужно знать кадровику / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2006. – № 9. – С. 17 – 19.

24. Орлова, Е. Е. Увольнение работников по п.п. 1 и 2 ст. 81 ТК РФ: опыт взаимодействия центра занятости населения г. Рассказово с работодателями / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2005. – № 10. – С. 97 – 103.

25. Орлова, Е. Е. Совместная работа на общую цель / Е. Е. Орлова // Служба занятости. – 2005. – № 1. – С. 44 – 46.

26. Орлова, Е. Е. Поддержка безработных / Е. Е. Орлова // Ваше право. Документ. – 2005. – № 6. – С. 6.

27. Орлова, Е. Е. Гарантии безработным / Е. Е. Орлова // Ваше право. Документ. – 2004. – № 41 – 44.

28. Орлова, Е. Е. Совместная работа на общую цель / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2004. – № 10. – С. 81 – 85.

29. Орлова, Е. Е. Примерная форма договора об организации общественных работ / Е. Е. Орлова // Нормативные акты для кадровика. – 2003. – № 5. – С. 23 – 26.

30. Орлова, Е. Е. Организация общественных работ на примере Рассказовского центра занятости населения / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2003. – № 5. – С. 55 – 59.

31. Орлова, Е. Е. Особенности трудоустройства инвалидов / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2002. – № 5. – С. 93 – 97.

32. Орлова, Е. Е. От инициативы к успеху / Е. Е. Орлова // Ваше право. – 2001. – № 12. – С. 7.

33. Орлова, Е. Е. Клуб работодателей и городской отдел занятости: опыт взаимодействия / Е. Е. Орлова // Справочник кадровика. – 2001. – № 2. – С. 85 – 90.

34. Орлова, Е. Е. Проблемы правового регулирования женской занятости / Е. Е. Орлова // Негосударственное образование России. – 2000. – № 3. – С. 5 – 7.

35. Орлова, Е. Е. Отраслевая принадлежность правовых норм в сфере занятости населения и их место в системе права [Текст] /

Е. Е. Орлова // Проблемы Юридической науки : материалы 2 Международ. науч.-практ. конф. – Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2007. – С. 78 – 85.

36. Орлова, Е. Е. Формы взаимодействия работодателей, специалистов кадровых служб и службы занятости [Текст] / Е. Е. Орлова // Проблемы рынка труда и занятости: пути их решения : материалы 2 Международ. науч.-практ. конф. – Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2006. – С. 32 – 37.

37. Орлова, Е. Е. Некоторые особенности трудоустройства выпускников ВУЗов [Текст] / Е. Е. Орлова // Формирование личности посредством юридического образования : материалы Межрегиональной науч.-практ. конф. преподавателей и аспирантов. – Тамбов : Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2004. – С. 52 – 55.

38. Орлова, Е. Е. Правовая характеристика занятости как особого объекта права [Текст] / Е. Е. Орлова // Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире : материалы Всерос. науч.-практ. интернет-конференции. – Тамбов : Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2004. – С. 61 – 67.

39. Орлова, Е. Е. Особенности правового регулирования занятости граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке [Текст] / Е. Е. Орлова // Актуальные проблемы российского права на рубеже XX–XXI веков : сб. материалов II Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза : Изд-во Приволжского Дома знаний, 2003. – С. 67 – 71.

40. Орлова, Е. Е. Развитие законодательства о занятости Тамбовской области [Текст] / Е. Е. Орлова // VIII Державинские чтения : материалы науч.-практ. конф. преподавателей и аспирантов. – Тамбов : Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2003. – С. 111 – 115.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ- УЧАСТНИКОВ СНГ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ	8
1.1. Роль гармонизации правового регулирования в сближении права (правовых систем) интегрирующихся государств	8
1.2. Средства гармонизации правового регулирования	19
1.2.1. Мониторинг правоприменения как средство объек- тивной оценки деятельности национальных органов пуб- личной власти и гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения	25
1.2.2. Мониторинговые технологии повышения эффектив- ности правотворчества: оценка регулирующего воздей- ствия, оценка фактического воздействия	34
1.3. Концептуальные проблемы создания единой модели (системы) гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств-участников СНГ в контексте евразийской перспективы	44
Глава 2. ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ СНГ	52
2.1. Перспективы гармонизации правовых актов, содержащих нормы в сфере занятости населения	52
2.2. Понятие, содержание и принципы правового регулирова- ния занятости населения	74
2.3. Дифференциация в правовом регулировании занятости населения	91
Глава 3. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА ОБЩЕГО РЫНКА ТРУДА В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ СНГ	108
3.1. Гармонизация системы правоотношений в сфере занято- сти населения как условие формирования и регулирования общего рынка труда	108

3.2. Субъекты правоотношений в сфере занятости населения ...	124
3.3. Права граждан в сфере занятости населения	157
3.4. Гарантии реализации прав граждан в сфере занятости населения	169
Глава 4. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ФОРМ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ	186
4.1. Понятие правовых форм содействия занятости и их классификации	186
4.2. Правовые формы содействия занятости, направленные на сглаживание негативных последствий безработицы	203
4.3. Правовые формы содействия занятости, направленные на получение работы	220
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	230
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	234

Научное издание

ОРЛОВА Елена Евгеньевна

**ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ
В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ**

Монография

Редактор И. В. Калистратова

Инженер по компьютерному макетированию Т. Ю. Зотова

ISBN 978-5-8265-2373-5



Подписано в печать 17.09.2021.

Выход в свет 27.09.2021.

Формат 60×84/16. 14,64 усл. печ. л.

Тираж 450 экз. (1-й з-д 120). Заказ № 33

Издательский центр ФГБОУ ВО «ТГТУ»

392000, г. Тамбов, ул. Советская, д. 106, к. 14.

Тел. 8(4752) 63-81-08.

E-mail: izdatelstvo@tstu.ru

Отпечатано в Типографии ФГБОУ ВО «ТГТУ»

392008, г. Тамбов, ул. Мичуринская, д. 112А.

Тел. 8(4752) 63-07-46.

E-mail: tipo_tstu68@mail.ru