Правовые проблемы содействия занятости населения в Российской Федерации на современном этапетема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.05, кандидат юридических наук Зуб, Павел Петрович

**Год:**

1999

**Автор научной работы:**

Зуб, Павел Петрович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Екатеринбург

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.05

**Специальность:**

Трудовое право; право социального обеспечения

**Количество cтраниц:**

171

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Зуб, Павел Петрович

Введение

СОДЕРЖАНИЕ

Глава I. Правовое регулирование содействия занятости: понятие, содержание и принципы.

1.1. Понятие правового регулирования содействия занятости по законодательству Российской Федерации.

1.2. Принципы правового регулирования содействия занятости.

Глава II. Источники права, регулирующие содействие занятости в Российской Федерации.

2.1. Международно-правовые акты, регулирующие содействие занятости. ф 2.2. Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти о содействии занятости.

2.3. Законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления и локальные нормативные акты в сфере содействия занятости.

Глава III. Актуальные проблемы совершенствования правового ^ регулирования статуса безработных граждан в РФ.

3.1. Общие вопросы правового регулирования статуса безработных граждан. П

3.2. Правовое регулирование социальной защиты безработных граждан и проблемы его совершенствования.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовые проблемы содействия занятости населения в Российской Федерации на современном этапе"

Актуальность темы исследования определяется значимостью проблемы обеспечения эффективной занятости населения как стратегической цели современной социально-экономической политики в Российской Федераций^ Провозглашение России правовым социальным государством обязывает к проведению активной социальной политики, в том числе, в сфере правового регулирования содействия занятости и защиты от безработицы.

На современном этапе в России, в основном, сформировалось законодательство о занятости населения, функционирует система органов федеральной государственной службы занятости, действуют организационно-правовые механизмы содействия занятости и трудоустройства. Вместе с тем, сложившаяся за последние годы система законодательства о занятости и практика его применения требуют существенной корректировки. При этом необходимо ориентироваться как на зарубежный и международный опыт правового регулирования содействия занятости, так и на современную социально-экономическую ситуацию в стране.

В настоящее время к первоочередным направлениям политики государства в области содействия занятости и защиты от безработицы относятся: обеспечение рациональной занятости, повышение качества и конкурентноспособности рабочей силы, что предполагает как предотвращение массовой и длительной безработицы, так и высвобождение излишних работников в связи со структурной перестройкой экономики. Необходимо также усиление адресности социальной поддержки безработным, ее переориентация на стимулирование активного поиска работы. Весьма важно и развитие регионального аспекта регулирования содействия занятости, повышение роли органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления1.

1 См.: О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов: Постановление Правительства РФ от 26.02.97 № 222 (в ред. от 27.07.98) // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1 173; 1998. № 32,Ст. 3891; Рофе А.И., Збышко Б.Г., Ишин В В. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов для труда. М„ 1998.

Эти и некоторые другие актуальные на современном этапе вопросы совершенствования правового регулирования содействия занятости требуют научного анализа, обоснования и осмысления, с выработкой на их основе конкретных рекомендаций и предложений.

Между тем, специальных монографических исследований комплексного характера, затрагивающих как теоретические вопросы правового регулирования содействия занятости в Российской Федерации, так и актуальные проблемы его совершенствования, в последние годы не проводилось. Большинство теоретических работ по проблематике занятости и трудоустройства относятся к советскому периоду, исследования же более позднего периода (О.М. Медведева, С.А.Димитровой, Р.Х.Риянова) затрагивают в основном наиболее общие вопросы правового регулирования занятости, либо узкие вопросы (З.С. Расулов, Ж.А. Горбачева), не учитывают современное состояние данной проблемы и не касаются многих ее аспектов, имеющих практическую значимость. Как представляется, необходимо восполнить данный пробел, что и определило выбор темы настоящего диссертационного исследования

Цель и задачи исследования. Учитывая широту и многогранность предмета исследования,- неодинаковую степень разработанности и актуальности правовых проблем, обилие и динамичность нормативного материала, автор вынужден был ограничить круг рассматриваемых вопросов лишь наиболее важными и, с его точки зрения, представляющими на данном этапе наибольшую теоретическую и практическую значимость. При этом, отмечая, что правовое регулирование содействия занятости имеет комплексный, межотраслевой характер, диссертант акцентировал внимание, в основном, на тех вопросах, которые являются предметом регулирования трудового права и права социального обеспечения.

Главной целью исследования является разработка, на основе конституционных положений о демократическом правовом и социальном государстве с верховенством закона и приоритетом прав и свобод человека и гражданина, предмета и содержания правового регулирования содействия занятости в Российской Федерации на современном этапе и обоснование на этой основе конкретных предложений по совершенствованию системы нормативно-правовых актов, регулирующих содействие занятости и статус безработных граждан,

В этой связи, основными задачами диссертационного исследования явились: уточнение круга и определение характера и содержания общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования содействия занятости; определение места правовых норм, регулирующих содействие занятости, в системе российского права; формулирование принципов правового регулирования содействия занятости, раскрытие их содержания и проявления в нормах права и государственной политике содействия занятости; исследование системы источников права, регулирующих содействие занятости в РФ на современном этапе, определение места и значения в структуре источников права международных актов, конституционных положений, федерального и регионального законодательства, ведомственных нормативных актов, актов органов местного самоуправления и локальных актов; анализ соотношения права на труд и права на защиту от безработицы; уточнение понятий занятых и безработных граждан, характеристика основ их правового статуса, определение понятия пособия по безработице; выработка предложений по совершенствованию правового регулирования досрочного пенсионного обеспечения безработных граждан; разработка и аргументация конкретных предложений по совершенствованию и развитию законодательства о содействии занятости и практики его применения.

Теоретической основой настоящей работы послужили труды отечественных ученых - экономистов, социологов (А.Э.Котляра, К.И.Микульского, Л.А.Немовой, А.И.Рофе, К.Четверниной, и др.), работы по общей теории права (С.С.Алексеева, С.Н.Братуся, В.М.Корельского, А.Ф.Ноздрачева,

В.Д.Перевалова, Ю.А.Тихомирова и др.), исследования в области трудового права и права социального обеспечения (труды Н.Г.Александрова, В.С.Андреева, Л.Ю. Бугрова, К.С.Батыгина, Б.К.Бегичева, С.Ю.Головиной, К.Н.Гусова, А.Д.Зайкина, М.Л.Захарова, С.А.Иванова, С.П.Маврина, Е.В. Магницкой, М.В.Молодцова, Н.Д. Мершиной, А.С.Пашкова,

О.В.Смирнова, В.Н.Скобелкина, Л.А.Сыроватской, А.И.Ставцевой, Ю.П.Орловского,' В.Н.Толкуновой, Э.Г.Тучковой, К.П.Уржинского, Е.Б.Хохлова, В.Д.Шахова, В.Ш.Шайхатдинова, А.И.Шебановой и др.).

Методологической основой работы являются общенаучные методы системного анализа и обобщения нормативных, научных и практических материалов; исторический подход; частно-научные методы сравнительного правоведения, логический, технико-юридический и другие.

Информационную базу исследования составили международные акты о правах человека, Конституция РФ, действующее законодательство и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, нормативные акты органов местного самоуправления и локальные акты в области правового регулирования труда и содействия занятости, практика их применения, результаты экономических, социологических и других исследований (в том числе проведенных с участием автора в Ханты-Мансийском автономном округе), научная и учебная литература, статистические данные, опыт ряда зарубежных стран.

Научная новизна и положения, выносимые на защиту. Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что она представляет собой первое комплексное монографическое исследование правовых проблем содействия занятости населения в Российской Федерации на современном этапе.

Наиболее существенные моменты, отражающие научную новизну диссертационного исследования, содержатся в следующих положениях, которые выносятся на защиту:

1. Произведено уточнение круга и определение характера общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования содействия занятости.

2. Обоснован тезис о том, что правовые нормы, регулирующие содействие занятости, в своей совокупности составляют единый комплексный межотраслевой институт, включающий в себя нормы трудового, административного и финансового права, права социального обеспечения, гражданского права.

3. Сформулированы принципы правового регулирования содействия занятости, раскрыто их содержание и проявление в нормах права и государственной политики содействия занятости;

4. Дана общая характеристика системы источников права, регулирующих содействие занятости в РФ на современном этапе, на основе анализа их содержания вносится ряд предложений по совершенствованию нормотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, а также ведомственного нормотворчества;

5. Анализируется соотношение права на труд и права на защиту от безработицы, раскрывается содержание последнего;

6. Производится уточнение понятий занятых и безработных граждан, дается общая характеристика основ их правового статуса;

7. Проведен анализ действующего законодательства о социальной защите безработных граждан, обоснованы предложения по его совершенствованию;

8. Сформулированы и аргументированы конкретные предложения по совершенствованию и развитию законодательства о занятости и практики его применения.

Теоретическое и практическое значение исследования. Полученные в результате диссертационного исследования научные результаты, выводы и предложения могут быть использованы в научной работе, в нормотворческой и правоприменительной деятельности. Аргументированные в диссертации положения могут быть использованы также в учебном процессе по курсам "Правовое регулирование занятости населения", "Трудовое право". "Право социального обеспечения".

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация обсуждалась на заседаниях кафедры социального права Уральской академии государственной службы. Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях в г.г. Екатеринбурге (1999 г.), Лангепасе (1999 г.). Теоретические и практические выводы, полученные в процессе исследования, опубликованы в учебном пособии объемом 8,2 п.л. (Екатеринбург, 1998) и в 2-х научных статьях. Положения диссертации используются автором в преподавании курса "Правовое регулирование рынка труда и занятости".

Промежуточные результаты исследования использовались автором при разработке проекта закона Ханты - Мансийского автономного округа "О содействии занятости населения в Ханты - Мансийском автономном округе" и ряда подзаконных нормативно-правовых актов о содействии занятости.

Структура и объем диссертации определяются целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 7 параграфов, заключения и списка литературы.

## Заключение диссертации по теме "Трудовое право; право социального обеспечения", Зуб, Павел Петрович

Проведенное диссертационное исследование позволяет прийти к следующим выводам и сформулировать определенные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в области содействия занятости населения в РФ:

1. В совокупности общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования содействия занятости, выделяются следующие виды общественных отношений:

1.1. Собственно отношения по трудоустройству, складывающиеся между лицами, ищущими работу, органами службы занятости и работодателями по поводу содействия гражданам в подборе подходящей работы (подходящего вида занятости) и их трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости;

1.2. Отношения по профессиональной ориентации и профессиональной подготовке, складывающиеся между безработными гражданами, органами службы занятости и образовательными или иными учебными заведениями, учебными центрами, образовательными подразделениями организаций по поводу профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан;

1.3. Отношения, возникающие между безработными гражданами, иными гражданами, зарегистрированными в органах службы занятости и органами службы занятости, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями работодателями в связи с организацией и производством общественных работ и квотированием рабочих мест;

1.4. Отношения по поводу предоставления безработным гражданам социальных гарантий и компенсаций, складывающиеся между безработными гражданами и органами службы занятости в связи с назначением и выплатой пособия по безработице, досрочной пенсии, стипендии, материальной помощи и иных видов социальной поддержки;

1.5. Отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной политики в области занятости, организацией деятельности органов службы занятости, организацией и финансированием мероприятий по содействию занятости (организационно-управленческие отношения в сфере занятости).2. Правовые нормы, регулирующие содействие занятости, в своей совокупности составляют единый комплексный межотраслевой институт, в структуре которого можно выделить группы норм, образующие субинституты трудоустройства, организации и производства общественных работ, входящие в систему трудового права: субинститут профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации, относящийся к трудовому и административному праву; субинститут пособий по безработице и иных видов социальной поддержки безработных, содержащий нормы права социального обеспечения; субинститут организации и финансирования содействия занятости, включающий нормы финансового и административного права.3. На наш взгляд, принципами правового института содействия занятости ЯВЛ51ЮТСЯ: принцип свободы занятости, включающий свободу распоряжения способностями к труду, выбора рода деятельности, профессии и места работы в соответствии с индивидуальными интересами и склонностями, а также свободу выбора формы реализации способности к трудовой или иной общественно значимой деятельности; принцип защиты всех граждан от безработицы, включающий в себя как материальную поддержку при безработице, так и содействие в трудоустройстве всем лицам, ищущим работу, при особой поддержке лиц, нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; принцип участия представителей трудящихся и работодателей в содействии занятости основан на том, что, в соответствии с идеей социального партнерства, в содействии занятости участвуют профессиональные союзы, иные представительные органы работников и работодатели; принцип государственной поддержки полной и продуктивной занятости.Данный принцип предполагает, что государственная политика в области содействия занятости должна носить комплексный характер, включать мероприятия экономического, социального, организационного и правового характера. Анализ требований указанного принципа позволяет сделать вывод о том, что современная государственная политика в области занятости имеет пассивный и односторонний характер и потому нуждается в существенной корректировке. Наряду с обеспечением продуктивной, рациональной занятости основными направлениями государственной политики в этой сфере должны стать создание условий для наиболее полной реализации и развития трудового потенциала, повышения качества и рациональной мобильности рабочей силы с одновременным ростом качества спроса на нее. Стержнем политики занятости должна быть ориентация на предоставление лицам, не только уже потерявшим работу, но и находящимся под угрозой ее потери, возможностей для реализация разнообразных программ образования, профессиональной подготовки

(переподготовки) и улучшения структуры рабочих мест.4. В настоящее время в Российской Федерации сформировалась достаточно обширная система нормативных актов, регулирующих вопросы содействия занятости и защиты от безработицы. В системе этих нормативных актов можно выделить международные акты (Всеобщая декларация прав и свобод человека. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, конвенции и рекомендации Международной организации

труда), нормативные акты Совета Европы и СНГ, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (федеральные законы, и прежде всего Закон РФ "О занятости населения в РФ", Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, акты Министерства труда и социального развития РФ), нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ (законы субъектов РФ, актыисполнительных органов государственной власти субъектов РФ), акты органов местного самоуправления, локальные правовые акты. В связи с развитием нормотворчества, одной из первоочередных задач совершенствования законодательства о занятости на современном этапе становится устранение противоречий и несоответствий между различными уровнями нормативных правовых актов.В частности, необходимо приведение в соответствие с содержащимися в международных актах общепризнанными принципами и нормами международного права российского законодательства в части определения круга лиц, имеющих право на пособие по безработице, установления размеров пособий по безработице, регулирования прав трудящихся-мигрантов.Весьма остро стоит и проблема устранения многочисленных противоречий в законодательстве субъектов РФ, регулирующем вопросы занятости, с федеральным законодательством. До сих пор многие принимаемые субъектами РФ законодательные акты вторгаются в компетенцию федеральных органов государственной власти, либо имеют фрагментарный характер, не обеспечивая комплексное регулирование всех вопросов содействия занятости, отнесенных к их ведению.Важным направлением совершенствования законодательства о занятости должно стать сужение сферы ведомственного нормотворчества, изживание практики принятия ведомственными органами исполнительной власти нормативных актов с превышением компетенции, применение неопубликованных и не зарегистрированных в Министерстве юстиции РФ нормативных актов.5. Нуждается в совершенствовании и действующий Закон РФ "О занятости населения в РФ". Представляется необходимым сформулировать в нем понятие содействия занятости, закрепить принципы правового регулирования содействия занятости, перечислить правовые формы содействия занятости, внести коррективы в структуру и терминологию закона. Необходимо также распгарить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере регулирования вопросов содействию занятости.6. К числу актуальных в современный период вопросов совершенствования правового регулирования содействия занятости, имеющих как теоретическую, так и практическую значимость, относится проблема реализации прав и свобод человека в сфере занятости. Как представляется, в этой области общественных отношений осуществляется комплекс конституционных прав и свобод, таких, как право на труд, свобода труда, право на образование, свобода предпринимательской деятельности, право на защиту от безработицы. В своей совокупности они характеризуют конституционно правовой статус личности в сфере занятости.Сравнительный анализ содержания указанных прав, и прежде всего права на труд, в советский период и в настоящее время позволяет сделать вывод о существенном изменении правового положения личности в сфере занятости. На смену принципам всеобщности труда, всеобщей обязанности трудиться пришли принципы свободы труда, свободы предпринимательской и творческой деятельности. В настоящее время главное различие между правом на труд в его прежнем понимании как элемента принципа всеобщности труда и правом на труд, понимаемым как право свободно распоряжаться своими способностями к труду, состоит в изменении роли государства как гаранта реализации этих прав.В первом случае государство становилось непосредственно обязанным обеспечивать граждан работой, во втором случае такая обязанность отсутствует, а государство в полном соответствии с международными нормами лишь обязано создавать условия, при которых каждый человек мог бы получить возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается.При этом закрепленное в Конституции Российской Федерации право на защиту от безработицы не следует сводить лишь исключительно к "набору" конкретных прав, таких, как право на получение содействия органов службы занятости в трудоустройстве и профориентации, на получение материальной поддержки в виде пособия или материальной помопщ в период безработицы.На наш взгляд, эти правомочия имеют хотя и важный, но все же частный характер по отношению к общим гарантиям занятости, к которым относятся наиболее важные социально-экономические права и свободы человека, закрепленные на конституционном уровне, а именно: право на образование, право частной собственности, свобода предпринимательской деятельности.Гарантированность бесплатности среднего профессионального образования в государственньк и муниципальных учреждениях и на предприятиях, является необходимой предпосылкой для подготовки к трудовой деятельности, условием конкурентноспособности гражданина на рынке труда. Установление на конституционном уровне права частной собственности, права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания инициирует необходимую экономическую, творческую и профессиональную активность, создает предпосылки для распшрения различных видов самостоятельной занятости. В диссертации отмечается, что эти конституционные права и свободы служат необходимой предпосылкой, условием реального осуществления конституционного права на защиту от безработицы.7. По нашему мнению, право на защиту от безработицы следует рассматривать как право на содействие в получении возможности заниматься общественно-полезным видом деятельности. Это право включает и возможность не только получения содействия в трудоустройстве, профориентации, профподготовке, в том числе и право на социальную защиту в период безработицы, но также и право на сохранение и поддержание сложившейся занятости. В этом широком смысле право на защиту от безработицы предполагает также и государственную защиту от необоснованного увольнения, а также право наобжалование незаконных действий работодателей, органов службы занятости. Следовательно, право на защиту от безработицы реализуется и в процессе использования трудовых ресурсов, осуществления права на труд, то есть в конкретных правоотношениях ПО применению труда граждан. И в этом отношении право на защиту от безработицы является гарантией реализации права на труд.8. Как представляется, в содержание права на защиту от безработицы необходимо включать следующие основные правомочия:

8.1. Право обращаться к компетентным государственным и иным органам и организациям (органам службы занятости, работодателям, учебным

учреждениям) за получением необходимой профессиональной подготовки, содействием в подыскании подходящей работы, трудоустройстве, в занятии самостоятельными видами деятельности;

8.2. Право обращаться к органам службы занятости за получением профконсультации и информации с целью выбора формы занятости, профессии и места работы;

8.3. Право требовать от соответствующих органов и организаций надлежащего выполнения юридической обязанности по оказанию содействия в получении работы либо занятий самостоятельными видами деятельности или необходимой для этого профподготовки, а в случаях, предусмотренных законодательством, - обязанности по предоставлению работы или приема на обучение;

8.4. Право обращаться в компетентные органы и получать от них содействие в восстановлении нарушенных прав при правомерном отказе органов службы занятости, работодателей, учебных учреждений оказать гражданину соответствующую помощь в трудоустройстве, принять на работу или учебу;

8.5. Право на социальную защиту в период безработицы, получение пособия по безработице, досрочной пенсии и других видов социальной защиты в случае признания гражданина в установленном порядке безработным;

8.6. Право безработного гражданина на получение содействия в участии в общественных работах.9. По мнению автора, безработные граждане относятся к категории специальных субъектов и имеют специальный правовой статус, который регулируется нормами трудового, административного права, права социального обеспечения и потому имеет комплексный, межотраслевой характер.Правовой статус безработного характеризуется наличием дополнительных прав, гарантий их реализации, а также наличием специальных обязанностей и особых видов и оснований ответственности. Дополнительные права безработных граждан подразделяются на права организационного и материального характера. К первым, в частности, относятся право на оказание помощи в трудоустройстве и профессиональной подготовке, на участие в оплачиваемых общественных работах, ко вторым, - право на получение различных выплат и компенсаций материального (денежного) характера (пособия по безработице, стипендии, досрочной пенсии, материальной помощи, возмещения затрат и т.п.).Гарантиями реализации этих прав являются установление исчерпывающего перечня оснований для отказа в признании гражданина безработным либо длялишения его статуса безработного; возможность повторного обращения гражданина, котором}/ отказано в признании безработным, в органы службы занятости, право на обжалование решений, действий или бездействия органов службы занятости и их должностных лиц в вышестоящий орган службы занятости либо в суд.К дополнительным обязанностям безработного гражданина относятся обязанность проходить периодическую регистрацию в органах службы занятости, обязанность представлять определенные документы (о предшествующей трудовой деятельности, профессиональной квалификации, среднем заработке, состоянии здоровья).Специфический характер, весьма отличный от ответственности работника в трудовом праве, имеет и ответственность безработных граждан.Видами такой ответственности являются как материальные санкции, состоящие в прекращении, приостановке выплаты пособий по безработице (стипендии за период обучения), снижении их размеров, так и такие специфические меры, как отказ в признании лица безработным либо лишение его статуса безработного.10. Анализируя основания и условия привлечения безработных к указанным видам ответственности, автор приходит к выводу о несовершенстве законодательства о занятости, которое в ряде случаев допускает привлечение к ответственности за действия, которые, исходя из принципа свободы труда, не могут признаваться неправомерными (в частности, за отказ от предложенных службой занятости вариантов подходящей работы).Применение такой санкции, как отказ в признании безработным либо снятие с регистрационного учета за неявку в службу занятости, следует обусловить обязанностью службы занятости установить (а в случае необходимости, - так же и доказать) факт уклонения безработного от трудоустройства. Кроме того, по мнению диссертанта, следует установить, что лишение гражданина статуса безработного может производиться только при совершении им таких злоупотреблений, которые послужили основанием для признания безработным, в то время как условий для признания гражданина безработным фактически не имелось.11. При анализе условий признания граждан безработными автор приходит к выводу о том, что в соответствии с действующим законодательством правовой статус безработного возникает на основе сложного фактического состава, включающего пять признаков: наличие трудоспособности; отсутствие работы и заработка; готовность гражданина приступить к работе; регистрация гражданина в службе занятости в целях поиска подходящей работы; отсутствие предложения подходящей работы со стороны службы занятости. При этом, по мнению диссертанта, необходимо сделать уточнение, что условием признания лица безработным является не трудоспособность, а достижение трудоспособного возраста, с которьпл законодательство связывает возможность реализации способности к трудовой деятельности. В связи с этим необходимо привести законодательство о занятости в соответствии с КЗОТ РФ и ГК РФ, устанавливающими 14-летний возраст трудоспособности.Автор приходит к выводу о том, что трудоспособные незанятые лица, которым назначена пенсия, желающие и способные трудиться, также должны относиться к категории безработных граждан и иметь возможность для получения государственного содействия в трудоустройстве. Вместе с тем необходимо, с учетом получаемой ими пенсии, установить особый порядок, условия и размеры получения ими различных видов социальной защиты при безработице. В частности, с учетом того, что указанные лица имеют источник средств к существованию, получают пенсию по возрасту или за выслугу лет, пособие по безработице может им не выплачиваться либо выплачиваться в пониженном размере.Необходим упрощенный порядок признания безработными инвалидов. В частности, излишним представляется требование представления инвалидом сцновременно не только индивидуа.аьной программы реабилитации, но и трудовой рекомендации, а также заключения о рекомендуемом характере и условиях работы.На основании проведенного научного анализа законодательства предлагается следующее определение понятия безработного гражданина: безработными являются незанятые (не имеющие работы и заработка и не

обучающиеся) граждане, достигшие трудоспособного возраста (14 лет), которые ищут работу и готовы приступить к ней и зарегистрированы в службе занятости в целях поиска подходящей работы.12. Рассматривая проблемы социальной защиты безработных граждан, диссертант отмечает, что она осуществляется с помощью комплекса мер материального характера. Государство гарантирует безработным: выплату пособия по безработице; выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости; возможность участия в оплачиваемых общественных работах; возмещение затрат в связи с добровольным переездом в другую местность для трудоустройства по предложению органов службы занятости; оплату периода временной нетрудоспособности, назначение досрочной пенсии. Кроме того, безработным гражданам может оказываться также материальная и иная помощь.Основным видом социальной поддержки безработных граждан является пособие по безработице. В диссертации на основе анализа законодательства и научной литературы предлагается определение понятия пособия по безработице: - как периодическая денежная выплата, предоставляемая безработному из средств Государственного фонда занятости населения РФ и выплачиваемая органами службы занятости вместо утраченного

(неполученного) в связи с безработицей заработка (дохода) с целью создания материальньгс условий для поддержания жизнедеятельности и сохранения способности к труду. Пособие исчисляется в процентном отношении к прошлому заработку безработного или прожиточному минимуму либо в установленном законодательстве твердом размере и является основным или одним из основных источников средств существования безработного и членов его семья.При рассмотрении вопросов материального обеспечения безработных женщин в период отпуска по беременности и родам диссертант обращает внимание на противоречие между законодательством о содействии занятости и законодательством о пособшгх по беременности и родам, предлагая предусмотреть о Законе "О занятости населения в Российской Федерации" право безработных женщин, не получающих пособие по беременности и родам, на оплату периода беременности и родов в виде пособия по безработице.Исследуя вопросы назначения безработным гражданам досрочных пенсий по возрасту, автор диссертации приходит к выводам о том, что условия назначения этих пенсий следует закрепить в Законе "О государственных пенсиях в Российской Федерации", а содержащиеся в некоторьк подзаконных нормативных правовых актах отдельные нормы материального характера перенести в федеральные законы.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Зуб, Павел Петрович, 1999 год

1. См.: Международное публичное право. Сб. документов. М., 1996. Т.1. С. 11.

2. См.: напр. Гусев А.В. К вопросу о соответствии российского законодательства о труде и занятости международным актам о правах человека // В сб.: Актуальные вопросы правоведения Екатеринбург, 1992. С. 33-34.

3. См: Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 23.

4. Конвенции и Рекомендации МОТ. Т.1. С. 1330.2 Там же. Т.2. С. 226.

5. См.: Власов В.И. Комментарий к Закону о занятости населения в Российской Федерации. M., 1997. С. 140-141; СЗ РФ. 1996. № 47. ст. 5299.

6. Конвенции и Рекомендации MOT. T.2. С. 1963.

7. См.: Мершина Н.Д. Право российских граждан на труд в рамках ЕКПЧ // Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека: Материалы международного семинара (17-18 апреля 1997 года). Екатеринбург, 1998. С. 126.

8. С изменениями на 30.04.1999.

9. Ведомости. 1991. № 21. Ст. 899.; СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4561.3СЗРФ. 1998. №22. Ст. 2331.

10. Ведомости. 1993. № 16. Ст. 551.

11. Бюллетень Минтруда РФ. 1996. № 8.

12. О функциях служб занятости стран с развитой рыночной экономикой. См.: Рикка С. Служба занятости /Пер. с франц. М., 1993. С. 22-32 и сл.

13. СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1052.

14. СЗ РФ. 1997. N 29. Ст. 3533; Росс. газ. 1999. 24 нояб.

15. СЗ РФ . 1997. № 17. Ст. 2019; Росс. газ. 1999. 5 нояб.

16. Собрание законов Ямало-Ненецкого автономного округа (с 1995 по июнь 1998 года). Салехард, 1998. С. 244.2 Там же. С.279.

17. Постановления Правительства Удмуртской Республики, принятые в целях реализации закона УР "О занятости населения в Удмуртской республике". Ижевск, 1997.

18. Обл. газ. 1999. 16 апреля.

19. См.: Егоров В В. Право на труд рабочих и служащих: теория и практика. М., 1986. С.54.

20. См.: Димитрова С.А. Право на свободу труда в трудовом законодательстве Республики Казахстан // Фундаментальные и прикладные проблемы развития юридической науки. Пермь, 1998. С. 104-105.

21. СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

22. Ведомости. 1990. № 27. Ст. 351 (с изм. и доп.).J См.: Андреев B.C. Право социального обеспечения в СССР. М.:Юрид. лит., 1987.С.25.

23. См.: Иванова Р.И. Понятие и социально-правовая природа пособий как вида социального обеспечения. Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за 60 лет. Правовые аспекты. М.: 1979. С.80.

24. См.: Советское право социального обеспечения. Учебное пособие. М.: Юрид. лит., 1989. С.307.

25. СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3699.2 Рос. газ. 1999. 23 нояб.

26. В совокупности общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования содействия занятости, выделяются следующие виды общественных отношений:

27. Как представляется, в содержание права на защиту от безработицы необходимо включать следующие основные правомочия:

28. Право обращаться к органам службы занятости за получением профконсультации и информации с целью выбора формы занятости, профессии и места работы;

29. Право на социальную защиту в период безработицы, получение пособия по безработице, досрочной пенсии и других видов социальной защиты в случае признания гражданина в установленном порядке безработным;

30. Право безработного гражданина на получение содействия в участии в общественных работах.

31. Международные акты о правах человека

32. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. //Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 140.

33. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. //там же. С. 23.

34. МОТ: Конвенции и рекомендации. В 2-х томах. Т. 1. Женева, 1983. Т. 2. Женева, 1990.

35. Международная Конвенция ООН "О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1980 г.) //Права человека. Основные международные документы С 58.

36. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: подписано на заседании Совета глав правительств СНГ 15 апреля 1994 г. //Экономика и жизнь. 1994. № 37.

37. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. //СЗ РФ. 1997. № 44. Ст. 5620.

38. Европейская социальная хартия 1967 г. (в ред. 1996 г.) //Ваше право. 1998. № 1.

39. Нормативные правовые акты Российской Федерации

40. Конвенция Российской Федерации. М., 1993.

41. Кодекс законов о труде РФ // Ведомости. 1971. № 50. Ст. 1007 (с изм. и доп.).

42. О государственных пенсиях в Российской Федерации: Закон РФ от 20 ноября 1990 г. //Ведомости. 1990. № 27. Ст. 351 (с изм. и доп.).

43. О коллективных договорах и соглашениях: Закон РФ от 11 марта 1992 г. //Ведомости. 1992. № 17. Ст. 890 (с изм. и доп.).

44. О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. //Ведомости. 1993. № 16. Ст. 551 (с изм. и доп.).

45. Положение о федеральной государственной службе занятости населения РФ: Утв. постановлением Верховного Совета РФ от 8 июня 1993 г. //Ведомости. 1993. № 25. Ст. 910.

46. Положение о Государственном фонде занятости населения РФ: Утв. постановлением Верховного Совета РФ от 8 июня 1993 г. //Ведомости. 1993. №25. Ст. 911.

47. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 октября 1997 г. //СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.130 гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. //СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

48. Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16 июня 1999 г. //СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

49. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. //СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.160 потребительской корзине в целом по Российской Федерации: Федеральный закон от 20 ноября 1999 г. //Российская газета. 1999. 23 нояб.

50. Об обязательном трудоустройстве отдельных категорий работников при ликвидации предприятия, учреждения, организации: Указ Президента РФ от 5 июня 1992 г. //Ведомости. 1992. № 24. Ст. 1329.

51. О мерах по социальной поддержке граждан, потерявших работу и заработок (доход) и признанных в установленном порядке безработными: Указ Президента РФ от 2 июня 1992 г. //САПП. 1992. № 1. Ст. 4.

52. О комплексной программе мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 годы: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. //СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2665.

53. Положение об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения: Утв. постановлением Правительства РФ or 5 февраля 1993 г. //СААП. 1993. № 7.

54. О мерах по обеспечению занятости населения в случае возникновения критических ситуаций на рынке труда в отдельных регионах: Постановление Правительства РФ от 20 мая 1994 г. //СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 110.

55. Об организации обучения незанятого населения основам предпринимательской деятельности: Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. //СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1052.

56. Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей: Утв.постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. //СЗ РФ. 1995. № 46. Ст. 4451.

57. Порядок регистрации безработных граждан: Утв. постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. //СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2009.

58. Положение о Министерстве труда и социального развития: Утв. постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. //СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2019.

59. Об организации общественных работ: Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. //СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3533.

60. Порядок оформления досрочных пенсий безработным органами социального обеспечения по предложению органов государственной службы занятости населения: Утв. приказом Минсобеса России от 20 августа 1991 г. Отд. изд. М., 1991.

61. Об отпусках без сохранения заработной платы по инициативе работодателя: Разъяснение Минтруда РФ от 27 июня 1996 г. //Бюллетень Минтруда РФ. 1996. № 8.

62. Примерное положение об индивидуальной программе реабилитации инвалидов: Утв. постановлением Минтруда РФ от 14 декабря 1996 г. //Бюллетень Минтруда РФ. 1996. № 12.

63. О занятости населения: Закон Республики Татарстан от 26 ноября 1991 г. (в ред. от 3 июня 1998 г.). Отд. изд. Казань, 1998.

64. О занятости населения в Удмуртской республике: Закон Удмуртской Республики от 23 апреля 1996 г. Отд. изд. Ижевск, 1996.

65. Порядок досрочного выхода на пенсию по старости (во возрасту) безработных граждан по предложению Комитета труда и занятости Правительства Москвы: Утв. постановлением Правительства Москвы от 31 декабря 1996 г. //Ваше право. 1997. №11.

66. Постановления Правительства Удмуртской республики, принятые в целях реализации закона Удмуртской республики "О занятости населения в Удмуртской Республике". Ижевск, 1997.

67. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. М., 1982.

68. Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994.

69. Андреев B.C. Право социального обеспечения в СССР: Учебник. М.,1987.

70. Батыгин К.С. Ответственность по законодательству о социальном страховании. М., 1974.

71. Батыгин К.С., Симоненко Р.С. Пособия по государственному социальному страхованию. М., 1978.

72. Бегичев Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан. М., 1972.

73. Бугров Л.Ю. Проблемы свободы труда в трудовом праве России. Пермь, 1992.

74. Васильева Ю.В. Пенсии работникам творческих профессий: Дис. канд. юрид. наук. Пермь, 1998.

75. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

76. Власов В.И. Комментарий к Закону о занятости населения в Российской Федерации. М., 1997.П.Гарипов Р.С. Пособие по временной нетрудоспособности (правовые вопросы): Автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997.

77. Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1977.

78. Головина С.Ю. Понятийный аппарата трудового права. Екатеринбург,1997.Н.Горбачева Ж. А. правовое регулирование трудоустройства в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1997.

79. Гусев А.В. К вопросу о соответствии российского законодательства о труде и занятости международным актам о правах человека //Актуальные вопросы правоведения. Екатеринбург, 1992.

80. Димитрова С.А. Правовые проблемы труда и занятости населения. Алматы, 1997.

81. Димитрова С.А. Право на свободу труда в трудовом законодательстве Республики Казахстан //Фундаментальные и прикладные проблемы развития юридической науки. Пермь, 1998.

82. Егоров В.В. Право на труд рабочих и служащих: теория и практика. М., 1986.

83. Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978.

84. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: новые источники //Гос. и право. 1996. № 1.

85. Иванов С.А. Применение конвенций МОТ в России в переходный период //Гос. и право. 1994. № 8-9.

86. Иванова Р.И. Понятие и социально-трудовая природа пособий как вида социального обеспечения //Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за 60 лет. Правовые аспекты. М., 1979.

87. Киселев И .Я. Международно-правовое регулирование труда: Учеб. пособие. М., 1995.

88. Колесников А. Безработица по-русски //Новое время. 1996. № 46.

89. Курс российского трудового права. Т. 1. СПб., 1996.

90. Лаврикова М.Ю. Правовое регулирование занятости населения в СССР: Автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб., 1991.

91. Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997.

92. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: Учеб.-справ. Пособие. М., 1997.

93. Медведев О.М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения //Гос. и право. 1992. № 8.

94. Медведев О.М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М., 1994.

95. Мершина Н. Д. Право российских граждан на труд в рамках ЕКПЦ //Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека. Екатеринбург, 1998.

96. Микульский К.И. Социальные аспекты в решении проблем занятости //Проблемы регулирования рынка труда. М., 1995.

97. Микульский К.И. О концепции новой политики на рынке труда //Свободная мысль, 1995. № 12.

98. Молодцов М. В. Теоретические проблемы системы советского трудового права: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М., 1983.

99. Немова JI.A. Рынок труда // Эко. 1996. № 6.

100. Никифорова А.А. Роль предприятий в решении проблем занятости в России //Проблемы регулирования рынка труда. Зоны социального бедствия. М., 1995.

101. Орловский Ю.П. Труд молодежи в СССР. М., 1974.

102. Право социального обеспечения: Учеб. пособие /Под ред. К.Н.Гусова. М., 1999.

103. Расулов 3.G. Правовое регулирование трудоустройства в новых условиях хозяйствования: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1992.

104. Рикка С. Служба занятости /Пер с франц. М., 1993.

105. Риянов Ф.К. Правовое обеспечение свободы труда и трудовой занятости в сельском хозяйстве: Дис. канд. юрид. наук. Оренбург, 1997.

106. Рофе А.И., Збышко Б.Г., Ишин В.В. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов для труда. М., 1998.

107. Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав в СССР. М., 1987.

108. Скобелкин В.Н. Договоры о труде как основание возникновения трудовых правоотношений //Вестник Омского ун-та, 1996. № 1.

109. Смирнов О.В. Основные принципы советского трудового права. М.,1977.

110. Смолярчук В.И. Источники советского трудового права. М., 1968.

111. Социально-экономическое развитие региона и рынок труда в Ханты-Мансийском автономном округе.

112. Сыроватская JI.A. Трудовое право: Учеб. пособие. М., 1998.

113. Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. М., 1998.

114. Теория государства и права /Под ред. В.М.Корельского, В.Д.Перевалова. Екатеринбург, 1996.

115. Тиунов О.И. О применении Конституционным Судом РФ норм международного права //Первая научно-практическая конференция по вопросам применения норм международного права. М., 1995.

116. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России: Учебное пособие. М., 1995.

117. Трудовое право: Учебник /Под ред. О.В.Смирнова. М., 1996.

118. Трудовое право России: Учебник /Под ред. А.С.Пашкова. СПб., 1994.

119. Трудовое право России: Учебник /Под ред. Р.З.Лившица и Ю.П.Орловского. М., 1998.

120. Уржинский К.П. Трудоустройство граждан в СССР. М , 1976.

121. Четвернина К. Положение безработных и государственная политика на рынке труда //Своб. Мысль. 1995. № 12.

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

123. Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: Учебное пособие. Екатеринбург, 1996.

124. Шахов В.Д. Соотношение норм трудового, гражданского и служебного права //Российское законодательство: теория, практика, проблемы развития. Пермь, 1997.

125. Шкатулла В.И. Право на образование //Гос. и право. 1997. № 7.