НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЧАСТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ

НОВЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ»

*На правах рукописи*

**Храновский Игорь Витальевич**

**ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЗРАБОТНЫХ ГРАЖДАН В РОССИИ И НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ В ПЕРИОД МИРОВОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 12.00.05 – трудовое право; право социального

обеспечения

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –

доктор юридических наук,

профессор

Буянова Марина Олеговна

Москва - 2014

2

**Содержание**

**Введение**…………………………………………………………………... 3

**Глава I. Понятие занятости и безработицы, система**

**правоотношений в сфере занятости** ……… 12

§ 1. Понятие и виды занятости………………………………………… 12  
§ 2. Понятие безработицы, виды и меры по ее преодолению в условиях

рыночной экономики и финансово-экономического кризиса …………. 31

§ 3. Правоотношения в сфере занятости: их место в системе права….... 42

**Глава II. Общая характеристика современного международного и зарубежного законодательства о занятости населения и правовом статусе безработного**

§ 1. Международно-правовые акты о занятости населения 62

§ 2.Регулирование отношений в сфере занятости и безработицы в за­конодательстве зарубежных стран……………………………………….. 85

**Глава III. Содержание правового статуса безработного в России и некоторых зарубежных странах**

§ 1. Безработный как субъект трудового права……………………...….. 103 § 2. Система прав и обязанностей безработного. Ответственность

безработного ……… 116

§ 3. Система юридических гарантий осуществления прав безработ­  
ных……………………………………………………………………….. 135

**Заключение**………………………………………………………………. 174

Библиографический список ………………………. 183

3

**Введение Актуальность диссертационного исследования** определяется тем, что мировой экономический кризис привел к обострению, (в том числе и в Российской Федерации), многих национальных проблем, к числу которых отно­сятся и проблемы в области рационального распределения и использования трудовых ресурсов. На рынке труда оказались многочисленные группы незанятых квалифицированных рабочих, специалистов и остро встала проблема безработицы.

В настоящее время содействие занятости, в том числе, созданию новых рабочих мест, в особенности, для уязвимых категорий населения, остается приоритетной задачей для всех государств, что подтверждается включением данного вопроса в повестку встречи стран «Большой двадцатки» в июле 2013 г.

В период мирового кризиса многие страны, в том числе и Россия, приняли программы, которые направлены на снижение безработицы и повышение защиты безработных. Однако, как отмечается в ежегодном докладе Международной организации труда «Глобальные тенденции занятости в 2014 году»1 за 2013 г. безработица вновь выросла и число безработных увеличилось на 5 миллионов человек. Общее число безработных в 2013 г. достигло более чем 202 млн. человек. По прогнозам данная негативная тенденция сохранится и в дальнейшем, и к 2018 г. число лиц, ищущих работу, вырастет на 13 млн. человек. По словам директора МОТ Гая Райдера в ближайшее время ожидать скорейшего сокращения безработицы не следует, требуется срочный пересмотр политики государств в сфере занятости.

По данным Росстата, в разгар первой волны кризиса (2008–2009 гг.) в России число нетрудоустроенных людей росло, однако затем начало сокращаться, и к декабрю 2012 г. число безработных в России достигло исторического минимума 5,3% от экономически активного населения страны. Однако, в 2013 году уровень безработицы стал вновь постепенно повышаться. Это подтверждает вывод о том, что кризис сегодня переживает новую волну.

1 Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery? / International Labour Office. Geneva: ILO. 2014.

4 При таких условиях оценка эффективности принятых различными странами программ и их первых результатов с целью возможного учета их положений при разработке собственных программ является, несомненно, актуальной.

При реализации задачи по развитию рынка труда и сферы занятости в  
кризисный период должна быть обеспечена реализация права граждан на  
защиту от безработицы. Меры социальной защиты безработного, в  
определенной мере являющиеся гарантиями его правового статуса, должны  
способствовать повышению его активности в поисках работы и участию в  
специальных программах по содействию занятости. В связи с этим проблема  
обеспечения занятости населения в период кризиса требует научной разработки  
правовых средств, направленных на развитие занятости и формирование  
эффективного правового механизма государственного регулирования,

объединяющего политику занятости, финансово-экономические, кадровые и правовые компоненты.

Для решения задачи обеспечения занятости населения в современных условиях необходимо определить новые подходы. Необходимость обновления действующего российского законодательства об обеспечении занятости является также одним из направлений политики РФ как социального государства по созданию условий, обеспечивающих достойный уровень жизни и свободное развитие человека.

В связи с этим является актуальным изучение опыта регулирования  
отношений по содействию занятости, трудоустройству и обеспечению  
безработных в зарубежных странах. В работе это показано на примере

законодательства двух экономически развитых стран – Соединенных Штатов Америки и Федеративной Республики Германии, которые как и Россия являются федеративными государствами и имеют высокий уровень занятости и социальной защиты от безработицы. Актуальность исследования также вызвана необходимостью гармонизации норм российского законодательства в области занятости с международными нормами, устанавливающими минимальные стандарты в целях защиты от безработицы.

5

До настоящего времени не проводилось комплексного научного исследования проблем изменения правового положения безработного в связи с предпринимаемыми государствами мерами, направленными на преодоление мирового финансово-экономического кризиса и его последствий.

В связи с изменением экономической ситуации и действующего  
законодательства многие вопросы требуют новых теоретических разработок, в  
том числе в целях поиска эффективных средств правового регулирования и  
определения путей преодоления существующих проблем внутрисистемного и  
межотраслевого характера. Сказанное обуславливает выбор темы

диссертационной работы.

**Целью настоящей работы** является проведение системного

сравнительно-правового анализа правового статуса безработных в России и  
некоторых зарубежных странах в период мирового финансово-экономического  
кризиса для выработки научной позиции и рекомендаций по

совершенствованию национального законодательства о занятости населения.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи диссертационного исследования:**

- исследовать понятие занятости и безработицы, а также процесс развития  
законодательства, определяющего правовое положение безработных граждан на  
международном, национальном (российском) и зарубежном уровнях правового  
регулирования;

- проанализировать условия признания лица безработным,  
сформулировать определение понятия безработного и раскрыть содержание  
правосубъектности безработного;

- дать определение правового статуса безработного, рассмотреть его  
элементы с учетом принимаемых государством мер, направленных на  
преодоление последствий мирового финансово-экономического кризиса;

- выявить изменения содержания элементов правового статуса  
безработных в России и в некоторых зарубежных странах (Соединенных  
Штатов Америки и Федеративной Республики Германии) с помощью

6 сравнительного метода;

- сформулировать научную позицию; - разработать и обосновать предложения по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере занятости, в рамках которых формируется правовое положение безработного.

**Предметом исследования** являются: правовые нормы России и зарубежных государств, регулирующие отношения по обеспечению занятости и защиты от безработицы.

**Методологическую основу** исследования составляют различные методы и логические приемы, с помощью которых решались поставленные при написании работы задачи. Основными методами, использованными в работе, являются историко-правовой и сравнительно-правовой, которые относятся к юридическим методам исследования. Автором использовались также общенаучные методы исследования: сравнительный, системного анализа, формально-логический, применялись логические приемы: дедукция, индукция и анализ. В качестве приема научного исследования использовались изучение и анализ практики контрольно-надзорных и судебных органов.

**Теоретическую основу** исследования составили труды советских и  
современных российских ученых-юристов, таких как: А.А. Абрамова,  
О.В. Абрамова, Е.М. Акопова, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева,

Л.А. Андреева, Л.Ю. Бугров, Н.В. Витрука, В.И. Власов, А.К. Гаврилина,  
К.Н. Гусов, С.Ю. Головина, С.Х. Джиоев, Е.А. Ершова, М.Л. Захаров,  
С.А. Иванов, И. Я. Киселев, И.А. Костян, К.Д. Крылов, А.М. Куренной,  
М.И. Кучма, В.В. Лазарева, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, М.Н. Марченко,  
Е.Е. Мачульская, О.М. Медведев, А.Ф. Нуртдинова, Е.Е. Орлова,

Ю.П. Орловский, А.Е. Пашерстник, А.С. Пашков, А.Я. Петров, Б.В. Ракитский,  
В.Д. Роик, Л. В. Серегина, Г.С. Скачкова, В.Н. Скобелкин, Е.А. Смирнова,  
И.О. Снигирева, О.В. Собченко, Т.А. Сошникова, А.И. Ставцева,

Д.А. Сторожук, В.Н. Толкунова, Ю.А. Тихомиров, К.П. Уржинский,

7 P.O. Халфиной, Е.Б. Хохлов, С.С. Худякова, Л.А. Чиканова, А.И. Шебанова и др.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные  
Росстата России, Министерства труда и социальной защиты России,  
Федеральной государственной службы статистики. Нормативную

основу исследования составили международные акты в области труда и занятости, в первую очередь конвенции и рекомендации Международной организации труда (далее – МОТ), Конституция РФ, Трудовой кодекс РФ, Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» с последующими изменениями (далее – Закон о занятости) и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие отношения в сфере труда и занятости, законодательные акты ряда государств (США, Германии и др.). Изучены также решения Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции.

**Степень разработанности проблемы**. Вопросы правового регулирования положения безработных на современном этапе исследовались в научных трудах Ж.А. Горбачевой, МЛ. Захарова, П.П. Зуб, Т.В. Иванкиной, С.П. Маврина, Е.В. Магницкой, Е.Е. Мачульской, А.С. Пашкова, М.В. Филипповой, Е.Б. Хохлова, В.Ш. Шайхатдинова и других.

В течение последнего десятилетия докторская диссертация С.Х. Джоева  
(2006), кандидатские диссертации - С.А. Пузыревского (2001), C.B. Кулаковой  
(2003), Е.В. Яшуриной (2003), Е.Е. Орловой (2004), О.В. Собченко (2005), Г.В.  
Сулеймановой (2005), Д.А. Строжук (2005), Л.В. Серегиной (2012) и других —  
были посвящены в основном правовым вопросам регулирования

государственной политики в области труда и занятости, правовым гарантиям граждан в сфере занятости, правоотношениям по трудоустройству. Правовой статус безработного гражданина, его права и обязанности затрагивались фрагментарно, исходя из цели исследования. В кандидатской диссертации Смирновой Е.А. (2012) рассматривались отдельные проблемы правового регулирования положения безработных граждан, но в рамках двух отраслей -

8 трудового права и права социального обеспечения.

Однако до настоящего времени не проводилось комплексного сравнительно-правового научного исследования проблем, связанных с изменениями правового регулирования положения безработного в период мирового финансового кризиса, и направленного на всесторонний анализ элементов правового статуса безработного с учетом мер, предпринимаемых го­сударствами с целью преодоления проблем занятости и социальной защиты безработных.

**Научная новизна диссертационного исследования**. Диссертация

представляет собой первое системное комплексное сравнительно-правовое научное исследование, посвященное изменениям правового регулирования положения безработного в период мирового финансового кризиса, выполненное с учетом политических и социально-экономических реалий, на базе анализа международного, зарубежного и российского законодательства, практики его применения. Научная новизна исследования обусловлена в первую очередь самим предметом исследования, актуальностью и очевидной недостаточностью теоретических разработок в данной сфере.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать  
следующие **теоретические выводы и практические предложения,**

**выносимые на защиту**:

1. Установлено, что в сфере занятости складываются правоотношения по  
содействию и обеспечению занятости, а также сохранению достигнутого уровня  
занятости. Данные отношения можно определить как общественные отношения,  
регулируемые нормами, относящимся к различным отраслям права,

возникающие между гражданами и организациями, оказывающими услуги в  
сфере обеспечения занятости населения, юридическими и физическими лицами,  
обеспечивающими занятость населения, представительными органами

работников (профсоюзами), призванные способствовать наиболее быстрому, продуктивному и рациональному включению гражданина в трудовые, ученические или предпринимательские отношения и сохранению достигнутого

9 уровня занятости в организациях.

2. Доказано, что в сферу действия трудового права должна включаться  
основная часть общественных отношений в сфере занятости, поскольку, во-  
первых, в большинстве своем отношения по содействию и обеспечению  
занятости имеют в качестве последующего этапа своего развития именно  
заключение трудового договора. Во-вторых, часть отношений по сохранению и  
поддержанию оптимального уровня занятости возникает в рамках конкретной  
организации между работодателями и представительными органами работников  
(профсоюзами) и относятся к отношениям, сопутствующим трудовым.

3. С использованием системного подхода и, исходя из того, что принци­  
пы правового регулирования, наряду с предметом и методом, служат системо­  
образующими элементами самостоятельной отрасли права, дополнительно ар­  
гументирована точка зрения о необходимости регулирования отношений в  
сфере занятости в рамках отрасли трудового права.

1. Уточнено понятие безработного как субъекта права и обосновано установление возрастных границ в пределах от 15 до 60 (65 –для мужчин) лет. Безработный – это постоянно проживающее на территории страны трудоспособное лицо, в возрасте от 15 до 60 (65 - для мужчин) лет, ранее не осуществлявшее трудовую (предпринимательскую) деятельность либо утратившее заработок (доход) в результате прекращения указанной деятельности, зарегистрированное в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищущее такую работу и активно содействующее этому, готовое приступить к осуществлению трудовой (предпринимательской) деятельности.
2. Предложена уточненная редакция абзаца второго пункта 3 статьи 3 Закона о занятости, согласно которой безработными не могут быть признаны «лица, не достигшие 16-летнего возраста, за исключением лиц, достигших 15 летнего возраста, в случае получения ими основного общего образования, либо продолжения освоения программы основного общего образования по иной, чем очная, форме обучения, либо оставления в соответствии с федеральным законом

10 общеобразовательного учреждения».

6. Определено, что обеспечение реализации прав безработных  
осуществляется государством посредством установления соответствующих  
гарантий, которые можно определить как совокупность мер, устанавливаемых в  
рамках механизма реализации конституционного права на защиту от  
безработицы государством, в целях недопущения или минимизации  
неблагоприятных последствий, связанных с временной невозможностью  
осуществления безработными своих способностей к труду и в связи с этим  
снижением уровня материальной обеспеченности как самого безработного, так и  
членов его семьи.

7. Сделан вывод о том, что правовой статус безработного в кризисный  
период претерпевает значительные изменения в части объема гарантий. Именно  
в кризисный период был значительно увеличен объем гарантий,  
предоставляемых безработным, а также разработан механизм их реализации, в  
первую очередь на уровне субъектов РФ.

8. Доказана необходимость проведения опережающего  
профессионального обучения по востребованным на рынке труда профессиям  
лиц, высвобождаемых по сокращению численности или штата. С учетом  
практики зарубежных стран обоснована необходимость возложения данной  
обязанности на работодателя.

9. Предложено включить в абзац второй пункта 3 статьи 3 Закона о  
занятости положение, согласно которому «для лиц, стремящихся возобновить  
трудовую деятельность после длительного перерыва, а также лиц в возрасте до  
25 лет, впервые ищущих работу и не имеющих квалификации, подходящей  
считается работа, требующая профессионального образования, а в случаях  
отказа от обучения либо отчисления за виновные действия им может быть  
предложена оплачиваемая работа, не требующая предварительной подготовки».  
Это предложение основано на том, что в настоящее время остро стоит проблема  
занятости молодежи, которая должна решаться на основе предоставления более  
широких возможностей получения профессиональной подготовки, а также с

11 целью сокращения периода трудоустройства лиц, стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва. Соответственно, из абзаца 2 ч. 3 ст. 4 Закона о занятости следует исключить указанные категории.

10. Сделан вывод о недостаточной проработке мер, содержащихся в законодательстве, принятом в период с 2008 года по настоящее время, направленных на преодоления проблем занятости и социальной защиты безработных, и необходимости закрепления и унификации минимальных стандартов видов материальной поддержки безработных на федеральном уровне.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования**

состоит в том, что сформулированные в работе выводы и предложения могут быть полезны в процессе совершенствования законодательства о занятости на­селения в Российской Федерации, в том числе для перехода на страховые прин­ципы защиты от безработицы. Некоторые положения диссертации могут быть востребованы правоприменительной практикой, а также при разработке учебно-методических материалов, чтении лекций и проведении семинарских занятий, спецкурсов по изучению проблем в сфере занятости и социального обеспечения.

**Заключение**

Комплексное исследование проблем правового статуса безработного в кри­зисный период позволило сформулировать следующие выводы.

Исходя из понятие занятости как совокупности общественных отношений, связанных с фактической реализацией гражданами свободы выбора вида деятель­ности и права на труд, а также учитывая различных классификаций видов занято­сти полагаем необходимым закрепить на законодательном уровне такие виды за­нятости как полная, частичная, социально-полезная и эффективная занятость, а также выделить отдельную категорию «частично (неполно) занятые» для которой должна быть предусмотрена возможность пользоваться отдельными гарантиями, например, такими как возможность регистрации в качестве частично безработного для того чтобы воспользоваться бесплатной услугой службы занятости по подбору работы, возможность пройти переобучение или получить дополнительное про­фессиональное образование).

Учитывая, что оборотной стороной занятости выступает безработица, и в рамках данной работы исследовано данное понятие, как с экономической, так и с правовой точки зрения предлагаем понимать под безработицей совокупность об­щественных отношений, характеризующихся отсутствием у части экономически активного населения (трудоспособных лиц, готовых приступить к трудовой дея­тельности) возможности реализации права на труд с целью обеспечения достойно­го уровня жизни. Поскольку именно такое понимание данного явления учитывает его социального аспекта.

На основе рассмотрения различных видов безработицы и их классификации, предлагаем уточненную классификацию по продолжительности безработицы. В рамках данной классификации полагаем целесообразным выделять такие виды за-

175 нятости как: *кратковременная* (от 1 до 4 месяцев); *продолжительная* (от 4 до 8 месяцев), для которой характерны начало деквалификации работника, появление неуверенности в себе, нежелание искать работу самостоятельно; *длительная* (от 8 до 12 месяцев), характеризующаяся потерей (в определенной степени) культуры труда, привыканием к низкому уровню жизни; *хроническая* (до 24 месяцев), когда начинаются общая деквалификация работника, потеря трудовых навыков и способности интенсивно работать в течение необходимого времени, происходит утрата работником психологической уверенности в себе, и *застойная* – более 24 месяцев, при которой наступает деградация трудового потенциала человека и в этом случае общие меры трудовой реабилитации дают незначительные результаты.

Исходя из того, что в Российской Федерации в период первой волны миро­вого финансово-экономического кризиса, а также в настоящее время имеют место различные формы и виды безработицы, в том числе и застойная, считаем, что ре­гулирование процессов на рынке труда, направленных на содействие занятости и сокращение, а также предотвращение безработицы, должно регулироваться госу­дарством, преимущественно на федеральном уровне, посредством разработки на основе комплексного анализа безработицы, учета ее соотношения и взаимосвязей с демографической ситуацией в государстве уровнем заработной платы и другими социально-экономическими факторами государственной политики в области заня­тости населения. Государство также должно разрабатывать и осуществлять раз­личные меры социальной поддержки безработных, а также лиц, относящихся к ка­тегории частично (неполно) занятых.

Считаем необходимым дополнить традиционную классификацию отноше­  
ний в сфере занятости отношениями по сохранению и поддержанию достигнутого  
уровня занятости. К данной группе отношений следует отнести отношения по  
профессиональному обучению и дополнительному профессиональному

образованию, а также отношения, возникающие между работодателями и пред­ставительными органами работников (профсоюзами) по вопросам занятости в конкретной организации. Именно данные отношения направлены на сохранение существующих рабочих мест, созданию новых, что предоставляет работникам возможность сохранения трудовых отношений с организацией, в том числе в ре-

176 зультате повышения конкурентоспособности (в случае обучения и повышения квалификации). Кроме того, в рамках данных отношений осуществляется защита работников от необоснованного увольнения без уведомления представительного органа работников, а также предоставляются дополнительные гарантии в случае увольнения в связи с сокращением численности или штата работников. Увольне­ния именно поданному основанию были наиболее масштабными в период первой волны мирового финансово-экономического кризиса (2008-2009 г.г.).

В сфере занятости складываются правоотношения по содействию и обеспе­чению занятости, а также сохранению достигнутого уровня занятости которые можно определить как общественные отношения, урегулированные нормами, от­носящимся к различным отраслям права, возникающие между гражданами и орга­низациями, оказывающими услуги в сфере обеспечения занятости населения, а также лицами (юридическими и физическими), обеспечивающими занятость насе­ления, а также представительными органами работников (профсоюзами), при­званные способствовать наиболее быстрому, продуктивному и рациональному включению гражданина в трудовые, ученические или предпринимательские от­ношения, а также сохранению уже достигнутого уровня занятости в конкретной организации.

Используя системный подход и исходя из того, что принципы правового ре­гулирования принципы, наряду с предметом и методом, служат системообразую­щими элементами самостоятельной отрасли права, дополнительно аргументиро­вана точка зрения о необходимости регулирования отношений в сфере занятости в рамках отрасли трудового права.

Доказано, что для данных правоотношений характерен особый субъектный состав, который включает в себя как физических лиц независимо от гражданства, которые выступают в качестве субъектов трех видов: 1) граждане, которые ищут работу, но не могут быть признаны безработными; 2) безработные; 3) работодатели; так и коллективных субъектов, среди которых выделяются субъек­ты, обладающие общей компетенцией (работодатели, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные организации, в том числе пред­ставительные органы работников (профсоюзы)) и субъекты, обладающие специальной компетенцией (государственные и негосударственные органы

177 трудоустройства и содействия занятости).

На основе анализа международных правовых актов в сфере занятости были выявлены основные направления развития законодательства в указанной сфере, в том числе с учетом корректировки, произошедшей в связи с первой волной миро­вого финансового кризиса (2008-2009г.г.), который привел к значительному со­кращению рабочих мест в материальном производстве, а также стимулировал ши­рокое использование государствами гибких форм найма и временных контрактов.

Критический анализ классификаций актов МОТ в сфере занятости позволил выявить, что они не охватывают всех направлений деятельности МОТ в сфере за­нятости и защиты от безработицы и не дают возможности четко разграничить ак­ты, т.к. гарантии занятости встречаются в актах, определяющих профессиональное обучение, содействие занятости и в некоторых случаях выделенны категории дуб­лируют друг друга. В связи с этим все акты МОТ сгруппированы в 2 группы: пер­вая группа включает акты общего действия, охватывающие всех трудоспособных лиц, среди которых выделены акты: 1) устанавливающие международные стан­дарты в области защиты от наступления безработицы и ее последствий; 2) опреде­ляющие политику и устанавливающие международные стандарты в части обеспе­чения занятости; 3) устанавливающий международные стандарты в сфере обеспе­чения занятости и защиты от безработицы (акт комплексного характера), а во вто­рой – объединены акты, относящиеся к определенным группам лиц, и в нее вклю­чены 1) акты, регулирующие отношения с отдельными группами населения, нуж­дающимися в особой защите; 2) акты, относящиеся к работникам определенных отраслей экономической деятельности (сельского хозяйства, здравоохранения, морского судоходства).

Отмечено, что значительное влияние на развитие международных актов по вопросам занятости и социальной защиты граждан в случае безработицы оказыва­ло и продолжает оказывать законодательство и практика конкретных государств. Исследование региональных актов позволило сделать вывод, что о том, что в рам­ках правового регулирования в сфере занятости и защиты от безработицы на ре­гиональном уровне государства ориентированы на установление более высокого уровня обеспечения занятости и защиты от безработицы, чем это предусмотрено стандартами, выработанными ООН и МОТ. При этом Россия в целом соответству-

178 ет международным и региональным стандартам, за исключением уровня социаль­ного обеспечения безработных.

Учитывая, что в США и Германии, существует развитое законодательство в сфере занятости и социальной защиты населения, а также в связи с тем, что эти страны, как и Россия являются федеративными государствами, проанализировано законодательство этих стран, в том числе с учетом последних изменений, связан­ных с первой волной мирового финансового кризиса и общим высоким уровнем безработицы, с точки зрения возможных вариантов развития нашего законода­тельства. Путем сравнительного исследования доказана эффективность предпри­нятых указанными государствами мер, направленных на преодоление проблем за­нятости и социальной защиты в период мирового финансового кризиса.

Исходя из общетеоретических и отраслевых концепций правового статуса субъектов права обосновано, что в состав правового статуса безработного вклю­чаются правосубъектность, основные конституционные и отраслевые права и обя­занности, ответственность, а также гарантии, направленные на реализацию безра­ботным права на труд, а также защиту от безработицы.

Уточнено понятие безработного как субъекта трудового права и обосновано установление возрастных границ в пределах от 15 до 60 (65 - для мужчин) лет, а также доказано, что безработным может быть признано трудоспособное лицо, по­стоянно проживающее на территории РФ, независимо от факта наличия россий­ского гражданства. Таком образом, безработный – это постоянно проживающее на территории страны трудоспособное лицо, в возрасте от 15 до 60 (65 - для мужчин) лет, ранее не осуществлявшее трудовую (предпринимательскую) деятельности либо утратившее заработок (доход) в результате прекращения указанной деятель­ности, зарегистрированное в органах службы занятости в целях поиска подходя­щей работы, ищущее такую работу и активно содействующее этому, готовое при­ступить к осуществлению трудовой (предпринимательской) деятельности.

Предлагается новая редакция абзаца второго пункта 3 статьи 3 Закона о за­нятости, согласно которой безработными не могут быть признаны «лица, не дос­тигшими 16-летнего возраста, за исключением лиц, достигших 15 летнего возрас­та, в случае получения ими основного общего образования, либо продолжения ос­воения программы основного общего образования по иной, чем очная, форме обу-

179 чения, либо оставления в соответствии с федеральным законом общеобразова­тельного учреждения».

Анализ законодательства исследуемых стран позволил выделить сущест­вующие в них системы прав лиц, ищущих работу. При этом, российская системы включает: 1) общие права, предусмотренные для всех лиц, ищущих работу; 2) права, предоставляемые безработным; 3) особая группа дополнительных прав, за­крепленных только для отдельных категорий безработных, тогда как система прав, предоставляемых лицам, ищущим работу, в Германии и США состоит только из двух последних частей.

Основные (статусные) права граждан, признанных в установленном порядке безработными, были разделены автором на три группы: а) правомочия, направ­ленные на реализацию права на труд; б) правомочия, обеспечивающие социаль­ную поддержку и материальную помощь безработному в период поиска работы; в) правомочия, связанные с реализацией права на защиту, в том числе в суде.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что, несмотря на разные принципы построения системы защиты от безработицы в исследуемых странах для лиц, относящихся к безработным, установлен разном объеме прав. Так для лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите со стороны госу­дарства, таких как лица, воспитывающие малолетних детей, инвалиды, молодежь, в РФ - лица, подвергшиеся радиации вследствие радиационных аварий и катаст­роф, установлены дополнительные права в сфере занятости, что согласуется с принципом отраслевой дифференциации правового регулирования.

В результате сравнения различных систем прав безработного был сделан вывод о том, что наибольший объем прав безработных предусмотрен в законода­тельстве ФРГ, а минимальный – США. В данных странах, по общему правилу, безработными признаются только застрахованные лица, что объясняется наличи­ем страхования на случай безработицы. В законодательстве же России закреплен самый широкий круг лиц, признаваемых безработными, и вполне приемлемый уровень прав, однако, при дальнейшем реформировании в сфере занятости несо­мненно должен быть учтен опыт данных стран, особенно Германии.

При рассмотрении вопроса об ответственности безработных отмечено, что их перечень во всех исследуемых странах минимален и связаны они с

180 необходимостью предоставления в органы занятости достоверной информации, а также активным содействием в трудоустройстве на подходящую работу. Анализ обязанностей безработного позволил автору сделать вывод о том, что в отличие от обязанностей, предусмотренных в российском законодательстве, в законодатели США и Германии при закреплении обязанностей безработного исходили из активного участия безработного в своем трудоустройстве. В названных странах гражданин должен самостоятельно подыскивать подходящую работу, а на органах занятости лежит обязанность только проконтролировать эту деятельность, оказывать безработному социальную поддержку и материальную помощь и в случае необходимости определять общие направлений трудоустройства. Хотя в некоторых случаях, указанные органы могут направить безработного на переговоры с конкретным работодателем, если такая работа отвечает критериям подходящей работы.

Что касается вопроса юридической ответственности безработных, то в ос­новном установленные законодательствами стран как общие меры ответственно­сти, так и специфических - предусмотренных в рамках регулирования отношений в сфере занятости, которые связаны с материальным обеспечением безработного – схожи. К числу специфических мер ответственности безработного относятся: при­остановка выплаты пособия по безработице на определенный срок или снижение его размера; прекращение выплаты пособия по безработице.

Исходя их того, что гарантии безработным гражданам, представляют собой совокупность мер, устанавливаемых в рамках механизма реализации конституци­онного права на защиту от безработицы государством, в целях недопущения или минимизации неблагоприятных последствий, связанных с временной невозмож­ностью осуществления безработными своих способностей к труду и в связи с этим снижением уровня материальной обеспеченности как самого безработного, так и членов его семьи, подробно рассмотрен вопрос, касающихся конкретных гарантий безработных.

Анализ развития законодательства о гарантиях безработным позволил опре­делить, что правовой статус безработного в кризисный период претерпевает зна­чительные изменения в части объема гарантий. Именно в кризисный период был

181 значительно увеличен объем гарантий, предоставляемых безработным, а также разработан механизм их реализации, в первую очередь на уровне субъектов РФ, однако в дальнейшем отдельные гарантии, частности в отношении материальной помощи безработным и трудоустройства молодежи, были снижены, хотя задачи, решавшиеся данными мерами не утратили своей актуальности и в настоящее вре­мя.

Учитывая, что трудоустройство является основной гарантий, рассмотрены способы содействующие трудоустройству на подходящую работу и критично оценены критерии подходящей работы, установленные для различных категорий лиц, признанных безработными.

Принимая во внимание тот факт, что в настоящее время остро стоит про­блема занятости молодежи, которая должна решаться на основе предоставления более широких возможностей получения профессиональной подготовки предлага­ем предусмотреть, что для молодых людей, не имеющих квалификации, в качест­ве подходящей считается работа, требующая профессиональной подготовки и лишь в случаях отказа от обучения либо отчисления за виновные действия при на­правлении органами занятости на обучение им может быть предложена оплачи­ваемая работа, не требующая предварительной подготовки. В связи с этим предла­гаем из абзаца 2 ч. 3 ст. 4 Закона о занятости исключить слова «впервые ищущих работу (ранее не работавших) и при этом не имеющих квалификации».

В результате рассмотрения федерального и регионального законодательства положительно оценена практика квотирования рабочих мест и предложено рас­пространение данного способа трудоустройства на все категории безработных, испытывающих повышенные трудности в поиске работы, путем законодательного закрепления для данной категории безработных содействия в трудоустройстве как на квотируемые, так и на созданные (оборудованные) для них рабочие места.

Доказана необходимость проведения опережающего профессионального обучения по востребованным на рынке труда профессиям лиц, высвобождаемых по сокращению численности или штата, и обоснована необходимость законода­тельного возложения данной обязанности на работодателя, наряду с возможно­стью частичного возмещения понесенных им затрат на организацию обучения за счет средств бюджета.

182

Подробно рассмотрены конкретные гарантии, направленные на предостав­ление безработным средств к существованию (право на материальную поддерж­ку). При раскрытии вопроса о пособии по безработице, особое внимание уделено обоснованности и достаточности, предусмотренного законодательством размера данного пособия. Учитывая требования, предъявляемые к размеру пособия в меж­дународных правовых актах, обосновано, что действующий размер пособия не со­ответствует его назначению, т.к. фактически не является материальным возмеще­нием утраченного заработка при потере работы, не поддерживает уровень жизни безработных граждан на социально приемлемом, позволяющем сосредоточиться на активном поиске работы.

На основе анализа законодательства, принятого в период с 2008 г. по на­стоящее время, сделан вывод о недостаточной проработке мер, направленных на преодоления проблем занятости и социальной защиты безработных. Этот вывод в полной мере применим и к правовому регулированию возмещения материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по пред­ложению органов государственной службы занятости, и к порядку предоставления безработным иной материальной помощи в виде сохранения среднего заработка, выплаты стипендий, а также к относительно новой гарантии в виде оказание фи­нансовой помощи безработным гражданам, готовым в целях обретения занятости начать свое дело. В связи с этим автор обосновывает необходимости закрепления и унификации минимальных стандартов видов материальной поддержки безра­ботных на федеральном уровне и предлагается варианты совершенствования за­конодательства, с учетом требований международно-правовых актов и практики других государств.

183

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

**I. Список нормативных актов и судебных постановлений**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12. 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Всеобщая декларация прав человека от 10.12. 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г. Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Международная конвенция ООН «О ликвидации всех форм расовой дискримина­ции». Принята 21.12.1965 Резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН // Ве­домости ВС СССР. 18.06.1969. № 25. Ст. 219.
5. Международная конвенция ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в от­ношении женщин». Принята 18.12.1979 Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН. // Ведомости ВС СССР. 23.06.1982. № 25. Ст. 464.
6. Международная конвенция ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей». 18.12.1990. // Международное публичное право. Сборник докумен­тов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 492 – 515.
7. Международная конвенция ООН «О правах инвалидов». 13.12.2006 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 6. Ст. 468.
8. Декларация МОТ «О социальной справедливости в целях справедливой глобали­зации». 10.06.2008. // МБТ. Женева.2008.
9. Декларация МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда». 18.06.1998. // Российская газета № 238. 1998. 16 декабря.
10. Глобальный пакт о рабочих местах. 2009. // <http://www.ilo.org/public/> rus-sia№/regio№/eurpro/moscow/№ews/ 2009/ilc98cpi\_r3\_200906\_ru.pdf