

На правах рукописи

Серегина Лариса Владимировна

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ГРАЖДАНAM, ИЩУЩИМ
РАБОТУ**

Специальность 12.00.05 – трудовое право; право социального
обеспечения

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук
Чиканова Людмила Алексеевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель председателя Конституционного Суда Российской Федерации
Хохрякова Ольга Сергеевна

кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Кучма Маргарита Ивановна

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Российская академия правосудия»

Защита состоится 16 апреля 2012 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.01 при Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Автореферат разослан « » _____ 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук

И.О. Хлестова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Развитие трудовых ресурсов, повышение качества рабочей силы, совершенствование инфраструктуры рынка труда – важнейшие составляющие успешной реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. От решения проблем трудовой занятости населения во многом зависит экономическая и социальная стабильность государства. Экономический рост, не подкрепленный решением социальных задач, грозит углублением общественных противоречий, усиливает неравенство и нестабильность. Недаром полная, продуктивная и свободно избранная трудовая занятость признана мировым сообществом в качестве основы процветания любого государства. Не случайно Конституция Российской Федерации право на защиту от безработицы относит к числу основных прав человека. В этой связи проблема оказания содействия занятости населения в современных условиях приобретает особую актуальность. Одним из путей ее решения является создание широко развитой системы мер, направленных на содействие занятости населения.

Проблема социально-правовых гарантий, предоставляемых гражданам, ищущим работу, включая признанных безработными, обусловлена не только необходимостью решения чисто экономических задач, стоящих перед государством, но и той значимостью, которую она имеет для каждого трудоспособного человека. По данным проведенного в 2011 году опроса населения в числе проблем, из-за которых россияне считают свою жизнь неустроенной, 31% называют отсутствие социальных гарантий на случай безработицы, болезни, старости, инвалидности, 20% - проблемы, связанные с работой¹.

В правовой литературе вопросам гарантий, в том числе гражданам, ищущим работу, уделяется большое внимание. Проблемы правовых гарантий

¹ См.: Двадцать лет реформ глазами россиян (опыт многолетних социологических замеров). Аналитический доклад. Подготовлен Институтом социологии РАН в сотрудничестве с Представительством Фонда имени Фридриха Эберта в Российской Федерации. М. 2011. С. 83. // http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Analit_doc_reforms

исследовались в работах Н.Г. Александрова, Н.В. Витрука, А.В. Мицкевича, П.Е. Недбайло и др. В области трудового права гарантиям посвящен ряд статей, отдельные главы в монографиях. Проблемы, связанные с гарантиями, находят отражение в кандидатских и докторских диссертациях. О гарантиях трудовых прав отдельных категорий работников писали А.А. Абрамова, Г.М. Громова, И.А. Костян, Ю.П. Орловский, В.Н. Скобелкин, О.В. Смирнов, В.Н. Толкунова и др. Проблемам гарантий в сфере занятости населения посвящены работы О.В. Абрамовой, А.К. Гаврилиной, М.И. Кучмы, Е.Е. Орловой, Т.А. Цыганковой, М.Н. Клочковой и др.

Многие положения этих работ сохраняют свою актуальность и в настоящее время, в связи с чем они послужили отправной точкой при осмыслении и анализе проблемных вопросов по рассматриваемой теме.

Вместе с тем, исследования социально-правовых гарантий ищущих работу граждан, включая признанных безработными, немногочисленны. В основном это отдельные статьи, главы в учебниках или практические пособия. Последнее диссертационное исследование, непосредственно посвященное правовым гарантиям обеспечения занятости граждан, было представлено для защиты более 7 лет назад (в 2004 году)². Однако в этом исследовании рассматривались лишь гарантии, предоставляемые отдельным категориям граждан, особо нуждающимся в социальной поддержке.

В настоящее время в условиях модернизации производства и перехода страны к инновационной экономике, сопровождающейся сокращением излишних рабочих мест и высвобождением работников, а также в связи с серьезными изменениями законодательства о занятости, назрела необходимость в комплексном исследовании теоретических и практических проблем, связанных с предоставлением социально-правовых гарантий гражданам, ищущим работу. Сказанное обуславливает выбор темы диссертационной работы.

² См.: Орлова Е.Е. Правовые гарантии обеспечения занятости граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке. Диссертация на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. М. 2004.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с предоставлением ищущим работу гражданам социально-правовых гарантий в сфере обеспечения занятости и защиты от безработицы.

Предметом исследования являются: нормативные правовые акты, в том числе международные и зарубежных государств, регулирующие отношения, связанные с предоставлением гражданам, ищущим работу, социальных гарантий; взгляды ученых, отражающие наличие проблем в данной области, в частности, касающихся самого понятия «социально-правовые гарантии»; материалы практики надзорных, контрольных и судебных органов по исследуемой теме.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель работы заключается в осуществлении комплексного исследования правовых проблем, связанных с предоставлением социальных гарантий ищущим работу гражданам, и разработке рекомендаций по совершенствованию законодательства о занятости населения в Российской Федерации в части регулирования отношений по предоставлению социальных гарантий указанным гражданам.

Для достижения поставленной цели автором были определены следующие **задачи**:

- на основе изучения и анализа российского законодательства и международных актов определить, насколько уровень гарантий, предоставляемых российским гражданам, соответствует международным стандартам обеспечения прав безработных граждан;
- раскрыть содержание конституционного права на защиту от безработицы в Российской Федерации;
- проанализировать имеющиеся в научной литературе представления о понятии «социально-правовые гарантии», предоставляемые ищущим работу гражданам и определить их место в системе социальных гарантий;

- провести сравнительный анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего предоставление социальных гарантий гражданам, ищущим работу, с соответствующими нормами законодательства о занятости зарубежных стран и дать предложения о возможности использования зарубежного опыта в российском законодательстве;

- разработать предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего предоставление гражданам, ищущим работу, социальных гарантий.

Методологические и теоретические основы исследования.

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 общенаучные методы исследования: сравнительный, системного анализа, формально-логический. Применялись логические приемы: дедукция, индукция, анализ, синтез. В качестве приема научного исследования использовались изучение и анализ практики контрольно-надзорных и судебных органов.

Теоретическую основу исследования составили труды российских ученых XIX – начала XX века: К.А. Вигдорчика, А. Горовцева, В.П. Литвинова – Фалинского, М.Г. Лунца, Л.Н. Нисселовича, Л.С. Таля, И. Чистякова и др.

Большинство теоретических источников представлено работами таких советских и современных российских ученых-юристов, как: О.В. Абрамова, Е.М. Аكوпова, Л.А. Андреева, Л.Ю. Бугров, В.И. Власов, 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, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, С.П. Маврин, М.Н. Марченко, Е.Е. Мачульская, О.М. Медведев, А.Ф. Нуртдинова, Ю.П. Орловский, А.Е. Пашерстник, А.С. Пашков, Б.В. Ракитский, В.Д. Роик, Г.С. Скачкова, В.Н. Скобелкин, И.О. Снигирева, О.В. Собченко, Т.А. Сошникова, А.И. Ставцева, В.Н. Толкунова,

Ю.А. Тихомиров, К.П. Уржинский, Е.Б. Хохлов, О.С. Хохракова, С.С. Худякова, Л.А. Чиканова, А.И. Шебанова и других.

В качестве теоретической основы использованы также работы ученых в области теории государства и права – С. С. Алексеева, Н.Г. Александрова, Н.В. Витрука, А.В. Мицкевича, П.Е. Недбайло, А.С. Пиголкина и др.

Эмпирическую базу исследования составили международные акты в области труда и занятости, в первую очередь конвенции и рекомендации Международной организации труда (далее – МОТ), Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс РФ, Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости) и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере труда и занятости, законодательные акты ряда государств-участников СНГ и стран Балтии, статистические данные, относящиеся к проблемам, исследуемым в диссертации. В работе использованы результаты проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в сфере труда и занятости, а также материалы судебной практики по исследуемым вопросам.

Научная новизна исследования. Настоящая диссертационная работа представляет собой комплексное монографическое исследование теоретических и практических аспектов правового регулирования отношений, возникающих в связи с предоставлением ищущим работу гражданам социально-правовых гарантий в сфере обеспечения занятости и защиты от безработицы. Указанные гарантии впервые рассматриваются с позиции реализации конституционного права на защиту от безработицы в двух аспектах: в их тесной взаимосвязи с трудовыми правами и во взаимосвязи с социальными правами. В диссертации впервые предложена и теоретически обоснована система социально-правовых гарантий, предоставляемых ищущим работу гражданам, определено понятие таких гарантий, предложен страховой принцип финансового обеспечения социальных гарантий, предоставляемых гражданам в сфере занятости населения.

Основные положения, выносимые на защиту.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие теоретические выводы и практические предложения, выносимые на защиту:

1. Законодательство Российской Федерации, регулирующие отношения, связанные с обеспечением занятости населения, определением правового статуса безработного, предоставлением дополнительных гарантий, в том числе отдельным категориям граждан, испытывающим трудности в поиске работы, в основном (по количеству и видам предоставляемых услуг) соответствует требованиям международных стандартов, получивших отражение в актах ООН, МОТ, Совета Европы и Европейского Союза. Однако по уровню социального обеспечения граждан, ищущих работу, включая граждан, признанных безработными, российское законодательство значительно отстает от них. Так, предусмотренный Законом о занятости размер пособия по безработице незначителен, фактически он не обеспечивает минимальных потребностей безработных граждан на период поиска ими работы. К тому же, при определении размера пособия по безработице законодателем не учитывается уровень жизни населения в различных субъектах Российской Федерации, а также семейное положение безработных граждан (наличие иждивенцев).

2. Конституционное право на защиту от безработицы реализуется путем предоставления двух групп гарантий, обеспечивающих защиту от потери работы и связанных с этим неблагоприятных материальных последствий. Первая группа гарантий выступает в качестве элементов защиты трудовых прав и осуществляются в рамках реализации права на труд. Вторая группа является элементом социальной защиты населения и осуществляются в рамках реализации права на социальное обеспечение в случае безработицы.

3. Сформулирован новый подход к определению категории граждан, ищущих работу, в основу которого положен принцип нуждаемости в предоставлении социальных гарантий. Под *гражданами, ищущими работу*, предлагается понимать трудоспособных не занятых граждан, граждан, занятых

неполное рабочее время, находящиеся в вынужденных отпусках в связи с приостановкой деятельности работодателя, в отпусках по уходу за детьми, или занятых, но желающих сменить место работы, обратившихся в органы службы занятости в целях поиска работы и готовых приступить к ней.

4. Дано определение социально-правовых гарантий гражданам, ищущим работу. Под *социально-правовыми гарантиями гражданам, ищущим работу*, понимается совокупность предусмотренных законодательством мер, направленных на осуществление конституционного права на защиту от безработицы, которые в данный период государство может обеспечить гражданам в целях недопущения или минимизации неблагоприятных последствий, связанных с невозможностью осуществления ими по объективным причинам своих способностей к труду и снижением уровня материальной обеспеченности.

5. Обоснована необходимость дополнения Закона о занятости главой, регулирующей отношения, связанные с оказанием содействия в трудоустройстве гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, на квотируемые, созданные (оборудованные) для них рабочие места, в том числе, удаленные от места нахождения работодателя.

6. Предложено профессиональное обучение ищущих работу граждан рассматривать как один из этапов оказания содействия в поиске подходящей работы. С этой целью в Законе о занятости необходимо предусмотреть процедуру приостановления поиска работы на время обучения и возобновления его по окончании обучения с учетом приобретенных знаний.

7. Предложено не признавать подходящей работой общественные работы в силу их слабого значения для последующего трудоустройства, особенно для граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших) и не имеющих профессии (специальности) (п.3 ст. 4 Закона о занятости). Такие граждане должны в обязательном порядке направляться на профессиональное обучение.

8. Выработано определение понятия «пособие по безработице». *Пособие по безработице* это денежная выплата, назначаемая лицам, признанным

безработными, и производимая в течение определенного периода времени в установленном законом размере в целях недопущения резкого снижения уровня жизни безработного и его семьи в результате потери работы и (или) невозможности ее получить в короткий срок.

9. Сделан вывод о наличии в настоящее время предпосылок для возрождения обязательного социального страхования по безработице. Введение данного вида социального страхования позволит исключить жесткую зависимость уровня материального обеспечения безработных граждан от состояния государственного бюджета, и тем самым расширить круг лиц, которым предоставляются различные виды материальной поддержки, и повысить их размер.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что сформулированные в работе выводы и предложения могут быть учтены 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.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена в отделе законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где была обсуждена, рецензирована, одобрена и рекомендована к защите.

Основные положения и выводы работы отражены и опубликованы автором в научных статьях. Диссертант также принимал участие в научно-практической конференции «Занятость и трудоустройство в современной России: проблемы правового регулирования», проводимой Институтом государства и права Российской академии наук 3 ноября 2010 года.

Структура работы. Формирование структуры работы осуществлялось в соответствии с целью и задачами диссертационного исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, разделенных на девять параграфов, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, формулируются цели, задачи, методологическая основа исследования, анализируется уровень научной разработанности темы исследования, определяется его научная и практическая значимость, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Социально-правовые гарантии как средства обеспечения права граждан на защиту от безработицы» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Международно-правовые акты об обеспечении занятости населения и защите от безработицы» анализируются наиболее значимые акты ООН и МОТ, регулирующие отношения в сфере занятости и защиты от безработицы, затрагивающие данную сферу акты, принятые европейскими региональными объединениями государств: Советом Европы (СЕ) и Европейским союзом (ЕС), акты, подготовленные в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Европейско-Азиатского экономического сообщества (ЕврАзЭС), а также межгосударственные и двухсторонние договоры Российской Федерации с другими государствами.

Проанализировав изложенные в научной литературе классификации актов МОТ о занятости населения³, автор приходит к выводу о том, что эти классификации не отражают всех направлений деятельности МОТ в сфере занятости и защиты от безработицы, в связи с чем проводит деление актов на три группы: акты общего действия, охватывающие всех трудоспособных лиц;

³ Крылов К.Д. Международные стандарты и правовая модернизация в политике занятости. // Занятость и трудоустройство в современной России: проблемы правового регулирования. Материалы научно-практической конференции (Москва, 3 ноября 2010 г.). Отв. ред. д.ю.н., проф. Г.С. Скачкова. М.:ОАО «Щербинская типография». 2011. С. 19; Лютов Н.Л., Морозов П.Е. Международное трудовое право: учебное пособие (под общ. науч. ред. д.ю.н., проф. К.Н. Гусова). М.: «Прспект». 2011. // СПС «Гарант Эксперт».

акты, относящиеся к определенным группам лиц (инвалидам, молодежи, пожилым трудящимся, трудящимся-мигрантам); акты, относящиеся к работникам определенных отраслей экономической деятельности (сельского хозяйства, здравоохранения, морского судоходства), - которые позволяют охватить все направления деятельности МОТ.

Особое внимание уделено конвенциям, предлагаемым к ратификации в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011 – 2013 годы⁴, а также учеными и другими специалистами в области трудового права и права социального обеспечения. В работе высказаны суждения автора относительно возможности присоединения России к нератифицированным ею конвенциям и другим международным актам.

Изучение актов ООН и МОТ позволило автору проследить изменение подходов к решению проблем, возникающих в сфере обеспечения занятости и защиты от безработицы в тот или иной исторический период времени, и сформулировать основные направления правового регулирования отношений в сфере обеспечения занятости и защиты от безработицы.

Анализ актов, принятых европейскими региональными объединениями государств (Советом Европы и Европейским союзом), а также актов Содружества Независимых Государств (СНГ), Европейско-Азиатского экономического сообщества (ЕврАзЭС), позволил автору сделать выводы о том, что осуществляемое Советом Европы (СЕ) и Европейским союзом (ЕС) международно-правовое регулирование в сфере занятости и защиты от безработицы направлено на установление более высокого уровня обеспечения занятости и защиты от безработицы, чем это предусмотрено стандартами, выработанными ООН и МОТ. Несмотря на то, что в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) и Европейско-Азиатского экономического сообщества (ЕврАзЭС) принято значительное число актов, направленных на

⁴ Российская газета от 11 января 2011 г. № 1.

гармонизацию правовых норм, регулирующих сферу занятости и защиты от безработицы, в последнее десятилетие наблюдается расхождение содержания правового регулирования указанных отношений в различных государствах.

Во втором параграфе «Право на защиту от безработицы – конституционное право граждан Российской Федерации» предпринята попытка раскрыть содержание права на защиту от безработицы.

Автор полагает, что закрепление в Конституции РФ права на защиту от безработицы в общей форме не является недостатком правового регулирования, поскольку позволяет конкретизировать данное право в нормах отраслевого законодательства и предусмотреть соответствующие способы защиты от безработицы для различных категорий граждан, а также оперативно реагировать на изменение ситуации на рынке труда, корректируя действующее законодательство.

Конституционное право на защиту от безработицы рассматривается автором в двух аспектах: в его тесной взаимосвязи с трудовыми правами – в качестве неотъемлемого элемента защиты трудовых прав; в его взаимосвязи с социальными правами – в качестве основания для предоставления мер социальной поддержки в рамках системы социальной защиты населения.

Взаимосвязь права на защиту от безработицы с трудовыми правами обуславливается закреплением этого права в ст. 37 Конституции РФ. Оно реализуется в нормах Трудового кодекса РФ, предусматривающих защиту работника от необоснованных отказов в приеме на работу, от необоснованных увольнений и незаконных переводов на другую работу, социальную защиту в случае потери работы (выплаты работникам выходных пособий и компенсаций на период трудоустройства при увольнении по определенным основаниям).

Взаимосвязь права на защиту от безработицы с правом на социальное обеспечение находит отражение в ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, в соответствии с которой каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных

случаях, установленных законом. К числу этих случаев Закон о занятости и другие нормативные акты относят случаи наступления безработицы.

Таким образом, исходным научным положением в работе является вывод о том, что конституционное право на защиту от безработицы реализуется путем предоставления двух групп гарантий, обеспечивающих защиту от потери работы и связанных с этим неблагоприятных материальных последствий. Первая группа гарантий выступает в качестве элементов защиты трудовых прав и осуществляются в рамках реализации права на труд. Вторая группа является элементом социальной защиты населения и осуществляются в рамках реализации права на социальное обеспечение в случае безработицы.

В третьем параграфе «Понятие и классификация социально-правовых гарантий граждан, ищущих работу» выявлено разнообразие подходов к определению понятия «социальные гарантии» в российской юридической науке и неоднозначность позиции законодателя, использующего термин «социальные гарантии»: в одних нормативных актах – для закрепления льгот (преимуществ), дополнительных социальных прав, мер социальной поддержки, предоставляемых гражданам, в других – для определения обязанностей государства и (или) других обязанных субъектов обеспечить возможность реализации права посредством создания условий и совершения определенных действий по предоставлению мер социальной поддержки, включающих оказание социальных услуг и осуществление социальных выплат.

На основе анализа российского законодательства и научной литературы автором выявлены наиболее важные признаки социальных гарантий защиты от безработицы, определены особенности социальных гарантий, предоставляемых ищущим работу гражданам, и предложено определение таких гарантий.

Автор полагает, что особенности социальных гарантий ищущих работу граждан обусловлены тем, что названные гарантии самым тесным образом соприкасаются с трудовыми правами граждан, поэтому их можно

рассматривать и как экономические, и как социальные гарантии. С одной стороны они самым непосредственным образом влияют на состояние рынка труда и в этом аспекте характеризуются как экономические, а с другой – выступают проявлением заботы со стороны государства, выражающейся в содействии гражданину в трудоустройстве, оказании материальной поддержки в период поиска работы, что отражает их социальную направленность. Это обстоятельство нашло отражение в Законе о занятости, в котором нормы о гарантиях содержатся в двух различных главах: главе III «Гарантии государства в области занятости» и главе VI «Социальные гарантии и компенсации». Несмотря на закрепление гарантий в сфере занятости населения в разных главах Закона о занятости, в конечном итоге все они направлены на защиту от безработицы, и в этом аспекте выступают как социальные гарантии.

Автором сформулировано понятие социально-правовых гарантий гражданам, ищущим работу. Под *социально-правовыми гарантиями гражданам, ищущим работу*, понимается совокупность предусмотренных законодательством мер, направленных на осуществление конституционного права на защиту от безработицы, которые в данный период государство может обеспечить гражданам в целях недопущения или минимизации неблагоприятных последствий, связанных с невозможностью реализации ими по объективным причинам своих способностей к труду и снижением уровня материальной обеспеченности.

Исходя из того, что в Законе о занятости не прослеживается четкой систематизации гарантий, предоставленных гражданам в сфере занятости населения, предлагается в качестве главного критерия классификации таких гарантий использовать их функциональное назначение. Во-первых, этот критерий правильно отражает объективно существующую дифференциацию социальных гарантий на две группы: гарантии реализации права на содействие в трудоустройстве; гарантии реализации права на материальную поддержку. Во-вторых, служит исходным базисом для последовательной (иерархической)

классификации, которая в известной мере дает развернутую картину системы социальных гарантий, показывает ее строение.

Автор выражает несогласие с позицией ученых, включающих в число гарантий реализации права на материальную поддержку оказание материальной помощи (ст. 36 Закона о занятости), материальную поддержку несовершеннолетних граждан в период их участия во временных работах, поддержку доходов безработных граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке, в период участия во временных, общественных работах (п.4 ст. 25), назначение пенсий досрочно (п. 5 ст. 24), поскольку право на получение указанных выплат поставлено законодателем в прямую зависимость от решения органов службы занятости. Каких-либо критериев определения размера этих выплат и порядка их осуществления Законом не предусмотрено. Позиция автора подтверждается также тем, что законодатель не включил эти выплаты в перечень выплат, гарантированных гражданам статьями 12 и 28 Закона о занятости.

Автор полагает, что сосредоточение всех предусмотренных Законом о занятости гарантий в одной главе III Закона и изложение их сообразно предложенной классификации позволит не только избежать путаницы при нормативном закреплении и предоставлении социальных гарантий в сфере занятости населения, но и четко разграничить компетенцию федеральных, региональных, местных органов власти, органов социального партнерства и работодателей при решении ими вопроса о предоставлении социальных гарантий высвобождаемым работникам, безработным и другим категориям граждан, что в свою очередь позволит исключить дублирование гарантий в актах разных уровней.

Глава 2 «Содействие в трудоустройстве граждан, ищущих работу» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Понятие ищущих работу. Правовой статус безработного» диссертант анализирует отраженную в законодательстве Российской Федерации определенную градацию трудоспособных лиц: деление

их на занятых, ищущих работу и безработных граждан, формулирует понятие ищущих работу граждан, исследует правовой статус безработного, уделяя особое внимание гарантиям его прав, выявляет недостатки в законодательном регулировании и предлагает варианты их устранения.

Автор обращает внимание на то, что в Законе о занятости часто употребляется понятие «ищущие работу» граждане, но его содержание не раскрывается. Отсутствие в Законе о занятости определения понятия граждан, ищущих работу, обусловлено тем, что в его положениях оно употребляется в разных смысловых значениях. В широком смысле им охватываются все граждане, ищущие работу (занятые, не занятые, безработные), в узком – граждане, находящиеся на регистрационном учете в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы и не признанные безработными. Исходя из того, что не все ищущие работу граждане нуждаются в предоставлении им социальных гарантий в сфере занятости, под ищущими работу гражданами автором понимаются трудоспособные не занятые граждане, занятые не полное рабочее время, находящиеся в отпусках в связи с приостановкой деятельности работодателя, в отпусках по уходу за детьми, или занятые, но желающие сменить место работы, обратившиеся в органы службы занятости в целях поиска работы и готовые приступить к ней.

Диссертант приходит к выводу о том, что закрепленный в Законе перечень занятых лиц не является оптимальным и достаточным (в перечень не включены работники службы судебных приставов, таможенных органов), в ряде случаев формулировка Закона не позволяет однозначно определить, каких именно лиц законодатель имел в виду, относя их к категории занятых. В частности это касается лиц, являющихся учредителями (участниками) организаций, которые не имеют имущественных прав в отношении этих лиц (абз. 10 ст. 2).

Предлагается не признавать занятыми граждан, являющихся лишь финансовыми участниками коммерческих организаций (держателями акций, земельных паев), не выполняющих какой-либо трудовой функции и не

принимающих фактического участия в управлении организацией в составе коллегиального органа управления. С учетом положений Конвенций МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» и № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», допускающих возможность начисления (сокращение размера) пособия по безработице с учетом дохода семьи получателя, и вытекающих из ст. 19 Конституции РФ принципов справедливости и равенства, предлагается при расчете пособия по безработице указанным лицам учитывать выплаты, полученные от использования имущества.

Автор отмечает, что данное в Законе о занятости определение понятия безработного в целом соответствует международным нормам и соглашается с высказанной в литературе точкой зрения (С.А. Димитрова) о необходимости введения в определение понятия безработных граждан указания на отсутствие предложений подходящей работы со стороны органов государственной службы занятости. Диссертант не разделяет позицию ученых, предлагающих установить единую возрастную границу для заключения трудового договора и признания гражданина безработным – 15 лет (А.К. Гаврилина, Д.А. Сторожук), считая необходимым не признавать таких граждан безработными, а предоставить им возможность получить от органов службы занятости направление на бесплатное профессиональное обучение.

Во втором параграфе **«Правовые способы содействия в трудоустройстве граждан, ищущих работу»** анализируются различные подходы к определению понятия «трудоустройство», определяются принципы правового регулирования содействия в трудоустройстве и рассматриваются правовые способы содействия трудоустройству, многие из которых выступают самостоятельными гарантиями реализации права на защиту от безработицы.

Изучение сложившихся в науке трудового права подходов к пониманию трудоустройства и анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения по трудоустройству, позволили автору, рассматривая трудоустройство с позиции социальной защиты ищущих работу граждан,

понимать под ним деятельность государственных органов службы занятости, связанную с оказанием гражданам содействия в получении ими подходящей работы, в том числе предоставлением соответствующих гарантий.

Автором сформулированы и рассмотрены следующие принципы правового регулирования содействия в трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости: добровольности, бесплатности, оперативного и правильного поиска подходящей работы, приоритетного использования национальных трудовых ресурсов.

В работе анализируются такие получившие закрепление в законодательстве Российской Федерации способы содействия в трудоустройстве как: предоставление информации, включающее в том числе информирование о положении на рынке труда; подыскание подходящей работы; содействие в получении профессионального образования, в том числе возможность в приоритетном порядке пройти профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации, пройти обучение по специальным программам для лиц, испытывающих трудности в поиске работы в целях повышения их конкурентоспособности на рынке труда; поддержание трудовых навыков и мотивации к труду путем предоставления возможности участия во временных, общественных оплачиваемых работах. На основе проведенного анализа автор дает ряд предложений, направленных на совершенствование этих способов.

В частности предложено в Законе о занятости закрепить правило, в соответствии с которым для молодых людей, не имеющих профессии (специальности), в качестве подходящей работы должна считаться работа, требующая профессиональной подготовки. Лишь в случае отказа от обучения им может быть предложена оплачиваемая работа, не требующая профессиональной подготовки. Предлагается также предусмотреть в статье 4 Закона положение, согласно которому подходящей не может считаться работа, которую безработный не может выполнять по обстоятельствам, связанным с его личным и семейным положением.

Учитывая положительный опыт субъектов Российской Федерации по оказанию содействия трудоустройству незанятых инвалидов, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, многодетных родителей на специально оборудованные (оснащенные) для них рабочие места, включая надомные, автор предлагает распространить данную практику на все категории граждан, испытывающих трудности в поиске работы. В связи с этим предлагается дополнить Закон о занятости главой, содержащей нормы, регулирующие отношения по оказанию содействия в трудоустройстве граждан, испытывающих трудности в поиске работы, на созданные (оборудованные), квотируемые для них рабочие места. В этой главе должен быть закреплён перечень граждан, которые могут быть трудоустроены на созданные (оборудованные) для них рабочие места, включая удаленные (надомные, вне места нахождения работодателя), на квотируемые рабочие места, и предусмотрен механизм стимулирования и поощрения работодателей, трудоустраивающих указанных граждан, а также меры ответственности за неисполнение закона.

Поскольку направление на профессиональную подготовку, повышение квалификации или переподготовку приводит к снятию гражданина с учета в качестве безработного (п.2 ст. 35 Закона о занятости) и прекращению поиска ему подходящей работы, автором предложено предусмотреть в Законе о занятости процедуру приостановления отношения по поиску работы на время обучения и возобновления по окончании обучения отношений по поиску подходящей работы с учетом приобретенных гражданином знаний. При этом период профессионального обучения не должен засчитываться в общий период выплаты пособия по безработице.

Исходя из того, что в современных условиях потребность в профессиональном обучении в целях последующего трудоустройства испытывают не только безработные, но и другие граждане, опасющиеся оказаться невостребованными из-за отсутствия или недостатка у них профессиональных знаний и навыков, необходимых работодателям, автор

считает возможным предусмотреть в Законе о занятости гарантию опережающего профессионального обучения для работников, находящихся под угрозой увольнения. Направление на профессиональное обучение таких граждан предлагается осуществлять с соблюдением требований ст. 23 Закона о занятости.

Анализируя такой способ содействия трудоустройству как поддержание трудовых навыков и мотивации к труду путем предоставления возможности участия в общественных оплачиваемых работах, автор приходит к выводу о том, что наиболее заметный положительный эффект от общественных работ достигается в том случае, когда такие работы предлагаются в качестве дополнительного заработка гражданам, вынужденно занятым неполное рабочее время или находящимся в отпусках без сохранения заработной платы. В связи с этим направление на общественные работы как эффективную меру поддержания уровня доходов граждан предложено сохранить и развивать для работников, вынужденно занятых неполное рабочее время или находящихся в отпусках без сохранения заработной платы. В то же время в силу слабого значения общественных работ для последующего трудоустройства безработных граждан предложено не признавать их подходящей работой для таких граждан.

Глава 3 «Материальная поддержка граждан, ищущих работу» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Понятие материальной поддержки и ее виды» понятие и виды материальной поддержки рассматриваются автором с позиции права граждан на защиту от безработицы.

Автор приходит к выводу о том, что все перечисленные в Законе о занятости виды выплат (материальная поддержка, социальная поддержка, финансовая поддержка, финансовая помощь, материальная помощь) могут быть объединены общим понятием материальная поддержка, которая не исключает наличие у получателей иных средств для существования, и предлагает понимать под материальной поддержкой совокупность мер, направленных на предоставление гражданам в случае потери работы и (или) безработицы

денежных выплат, в целях поддержания сложившегося уровня доходов (материального обеспечения) на период поиска работы.

Исследуя предусмотренные законодательством Российской Федерации виды материальной поддержки ищущих работу граждан, автор отмечает, что предоставляемая указанным гражданам материальная поддержка этими видами не ограничивается. Законами о занятости субъектов РФ, Программами дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда субъекта РФ и другими нормативными актами гражданам в случае потери работы и безработицы предоставляются и иные виды материальной поддержки.

Анализируя виды материальной поддержки граждан, ищущих работу, а также порядок их предоставления, автор приходит к выводу о том, что система материальной поддержки граждан, ищущих работу, окончательно не сформировалась, ее содержание и структура постоянно изменяются. Меняется круг лиц, имеющих право на получение такой поддержки, и перечень ее видов. Не все виды материальной поддержки гарантированы государством, поскольку их предоставление поставлено в прямую зависимость от усмотрения органов службы занятости, и граждане не вправе потребовать назначения им этих выплат.

Во втором параграфе «Право на пособие по безработице» предпринята попытка сформулировать определение понятия «пособие по безработице». Пособие по безработице это денежная выплата, назначаемая лицам, признанным безработными, и производимая в течение определенного периода времени в установленном законом размере в целях недопущения резкого снижения уровня жизни безработного и его семьи в результате потери работы и (или) невозможности ее получить в короткий срок.

В процессе исследования автором выявлены недостатки в действующем правом регулировании отношений, связанных с обеспечением граждан пособиями по безработице, и внесен ряд предложений, направленных на создание действенного механизма обеспечения граждан пособиями по безработице и другими видами выплат, гарантирующего им уровень

материальной поддержки, достаточный для обеспечения основных жизненных потребностей в период поиска подходящей работы.

Анализируя предусмотренный Законом о занятости порядок определения размера пособия по безработице, автор приходит к выводу о том, что установленный Законом размер пособия по безработице не соответствует международным стандартам в области социальной защиты безработных граждан и не обеспечивает минимальных потребностей безработных граждан на период поиска ими работы. К тому же, при определении размера пособия по безработице законодателем не учитывается уровень жизни населения в различных субъектах Российской Федерации, а также семейное положение безработных граждан. В целях совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением граждан пособиями по безработице, в работе предложены критерии установления минимальной и максимальной величин пособия по безработице. Критериями для определения минимального размера пособия по безработице должны стать прожиточный минимум трудоспособного населения, исчисленный в субъекте Российской Федерации, а максимального – сумма, составляющая не менее 50 % от заработной платы квалифицированного рабочего или от средней заработной платы трудящихся в субъекте Российской Федерации, что соответствует Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы».

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что одной из основных причин, по которой пособие по безработице утратило одну из своих основных функций – возмещение утраченного заработка при потере работы, и его размер оказался недостаточным для обеспечения минимальных потребностей безработных граждан, является существующий способ обеспечения финансирования материальной поддержки безработных граждан – за счет бюджетных средств.

Диссертант считает, что в настоящее время имеются все предпосылки для возрождения обязательного социального страхования по безработице и предлагает принять Закон о страховании на случай безработицы. Введение

данного вида социального страхования позволит исключить жесткую зависимость уровня материального обеспечения безработных граждан от состояния государственного бюджета и, тем самым, расширить круг лиц, которым предоставляются различные виды материальной поддержки, и повысить их размер.

В третьем параграфе «Право на материальную поддержку в связи с направлением на работу в другую местность» отмечается, что одной из причин, сдерживающих перемещение трудоспособных граждан внутри страны, является несовершенство правового регулирования отношений по оказанию содействия безработным гражданам в трудоустройстве в другой местности, в том числе отношений по предоставлению материальной поддержки в связи с направлением безработных на работу в другую местность.

Для устранения этой причины предлагается предусмотреть для граждан, переселяющихся в другую местность на новое место жительства для трудоустройства, выплату единовременного пособия в размере, соразмерном единовременному пособию на обустройство, которое выплачивается участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей в соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 7 «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей», а не в зависимости от размера минимального пособия по безработицы, как это имеет место сейчас в нормативных актах некоторых субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что предусмотренные ст. 22.1 Закона о занятости выплаты, производимые безработным в связи с трудоустройством в другой местности, являются для них не менее важными и значимыми, чем другие выплаты, производимые за счет средств субвенций, предоставляемых бюджетам

субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (п.2 ст. 7.1), автором предложено осуществить перераспределение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по предоставлению финансовой поддержки и оказанию содействия безработным гражданам в трудоустройстве в другой местности. В частности, отнести к полномочиям Российской Федерации, переданным для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 7.1), оказание финансовой поддержки безработных граждан при переезде и безработных граждан и членов их семей при переселении в другую местность для трудоустройства, а к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 7.1-1) – оказание содействия в их трудоустройстве в другой местности.

Это будет способствовать не только трудоустройству безработных граждан, но и повышению трудовой мобильности незанятого населения трудоизбыточных регионов, заполнению вакантных рабочих мест в трудонедостаточных регионах, обеспечению притока населения в приграничные и другие стратегически важные для России территории, характеризующиеся сокращением численности населения.

Четвертой параграф «Право на иную материальную поддержку граждан, ищущих работу» посвящен проблемам правового регулирования таких видов материальной поддержки как: сохранение за работниками, увольняемыми в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, среднего месячного заработка на период трудоустройства; выплата стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости; выплаты, производимые в период участия в общественных или временных работах; назначение и выплата пенсии досрочно (до наступления пенсионного возраста); материальная помощь; выплаты, производимые для оказания содействия в организации собственного дела.

В процессе исследования автор выявил ряд недостатков в правовом регулировании вышеназванных видов материальной поддержки. Для их устранения автором предложено:

- для лиц, уволенных работодателем – физическим лицом, являющимся индивидуальным предпринимателем, в связи с прекращением предпринимательской деятельности (п.1 ч.1 ст. 81 ТК РФ) или сокращением численности работников (п.2 ч.1 ст.81 ТК РФ), установить предусмотренные ст. 178 ТК РФ гарантии при увольнении из организации по аналогичным основаниям. В частности на законодательном уровне закрепить само право этих лиц на соответствующие гарантии, установить минимальный размер этих гарантий: предусмотреть возможность определения по соглашению сторон выходного пособия в размере не менее недельного заработка, и времени сохранения средней заработной платы на период трудоустройства – не менее двух недель (с зачетом выходного пособия);

- работникам, увольняемым из организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, гарантировать право на сохранение среднего месячного заработка на период трудоустройства, но не более шести месяцев без каких-либо условий;

- вернуться к существовавшей ранее практике увеличения стипендии гражданам, обучающимся по направлению службы занятости, на лиц, находящихся на их иждивении;

- предусмотреть в Законе о занятости норму, гарантирующую гражданам, не имеющим права на сохранение пособия по безработице, в период участия в общественных работах и временного трудоустройства право на получение материальной поддержки в размере не менее минимальной величины пособия по безработице;

- предоставить всем лицам предпенсионного возраста, уволенным по основаниям, не зависящим от воли работника, при отсутствии возможности их трудоустройства право выхода на пенсию досрочно;

- на федеральном уровне установить минимальный размер единовременной финансовой помощи безработным гражданам, начинающим свое дело, предоставить субъектам Российской Федерации право его увеличения, например, на районный коэффициент или при создании рабочих мест для других безработных.

В заключении сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о занятости населения в Российской Федерации в части регулирования отношений по предоставлению и реализации социальных гарантий гражданам, ищущим работу.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Серегина Л.В. Профессиональное обучение – гарантия содействия трудоустройству // Журнал российского права. 2012. № 2 (0,5 п.л.).

2. Серегина Л.В. Социальные гарантии в сфере занятости населения: понятие, признаки и классификация // Журнал российского права. 2011. № 2 (0,5 п.л.).

3. Серегина Л.В. Финансовые гарантии прав ищущих работу и безработных граждан // Журнал российского права. 2009. № 5 (0,5 п.л.).

4. Серегина Л.В. Сохранение среднего заработка на период поиска работы: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2009. № 1 (0,5 п.л.).

5. Серегина Л.В. Квотирование рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы // Трудовое право. 2007. № 3 (0,5 п.л.).

6. Серегина Л.В. Тенденции разграничения полномочий органов государственной власти в области содействия занятости населения // Журнал российского права. 2006. № 6 (0,5 п.л.).

7. Серегина Л.В. Понятие подходящей работы по законодательству о занятости // Трудовое право. 2006. № 3 (0,5 п.л.).

В других изданиях:

8. Серегина Л.В. Об обеспечении права безработных граждан на материальную поддержку в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность // Занятость и трудоустройство в современной России: проблемы правового регулирования. Материалы научно-практической конференции (Москва, 3 ноября 2010 г.) / Отв. ред. д-р юрид. наук, профессор Г.С. Скачкова. – М., 2011 (0,25 п.л.).

9. Серегина Л.В. За что лишают пособия // Юридическая газета «Ваше право». Октябрь 2010. № 19 (667) и № 20 (668) (0,3 п.л.).

10. Серегина Л.В. Пособие для выживания. Поддержка безработных в странах СНГ // Миграция. Приложение к юридической газете «Ваше право». Январь 2010. № 1 (81) (0,2 п.л.).

11. Селезнева И.В., Серегина Л.В. Период трудоустройства – за счет работодателя? // Справочник кадровика. М. 2009. № 3 (0,3 п.л.).

12. Серегина Л.В. Государство поддержит? Сколько месяцев будут выплачивать пособие // Миграция. Приложение к юридической газете «Ваше право». Апрель 2009. № 7 (63) (0,2 п.л.).

13. Серегина Л.В. Поддержка безработных: страховые методы защиты и пособия // Миграция. Приложение к юридической газете «Ваше право». Февраль 2009. № 4 (60) (0,2 п.л.).