

На правах рукописи

Смирнова Евгения Александровна

**БЕЗРАБОТНЫЙ
ПО ТРУДОВОМУ ПРАВУ
И ПРАВУ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РОССИИ**

Специальность 12.00.05 – трудовое право;
право социального обеспечения.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Владивосток – 2012

Работа выполнена на кафедре трудового и экологического права Юридической школы Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный федеральный университет»

Научный руководитель: Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Курилов Владимир Иванович

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой трудового права
Юридического факультета МГУ
Куренной Александр Михайлович

Доктор юридических наук, профессор
кафедры трудового права
Высшей школы экономики
Петров Алексей Яковлевич

Ведущая организация: **Хабаровская государственная академия
экономики и права (ХГАЭП)**

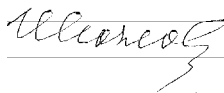
Защита состоится «**29**» апреля 2012 г. в **14.00** часов на заседании диссертационного совета КМ 212.056.02 при Дальневосточном федеральном университете по адресу: 690990, г. Владивосток, ул. Октябрьская, 25.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Дальневосточного федерального университета по адресу: 690600, г. Владивосток, ул. Алеутская, 65 «б».

С авторефератом можно ознакомиться на сайте Дальневосточного федерального университета по адресу: <http://uml.wl.dvgu.ru>

Автореферат разослан: « ____ » _____ 2012 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



И.В. Козлова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Важность темы диссертационного исследования определяется необходимостью для России, как социального государства, в соответствии со ст. 7 Конституции РФ 1993 г. обеспечить условия для достойной жизни и свободного развития человека; предоставить, гарантировать и защищать права и свободы своих граждан, в том числе и при наступлении безработицы. Право на защиту от безработицы, закрепленное в ст. 37 Конституции РФ, считается важнейшим элементом всей системы прав и свобод человека и гражданина. Безработица как социально-экономическое явление наносит обществу (государству) в целом, и каждому человеку, в частности, значительный ущерб как экономический, так и социальный, следовательно, исследование теоретических проблем безработицы, совершенствование законодательства и практики его применения являются необходимыми условиями социально – экономической и политической стабильности страны.

В связи с экономическими преобразованиями, связанными с переходом к рыночной экономике, Россия после длительного периода (в СССР в 1930 г. официально было объявлено о ликвидации безработицы, хотя на российских биржах труда на тот период было зарегистрировано свыше 1 млн человек, ищущих или ожидающих работу) должна была вновь обратиться к решению одной из социальных проблем рыночной экономики – защите от безработицы трудоспособного населения.

Появление «новых» безработных в России было вызвано проводимыми в 90-х годах XX века, в связи с переходом к рыночной экономике, мерами по приватизации государственных предприятий, приведшими к массовым увольнениям работников; сокращению Вооруженных Сил РФ и численности предприятий военно-промышленного комплекса; отмене системы планового распределения выпускников высшего, среднего и начального уровней профессионального образования; усилению процессов миграции, породившей значительное число беженцев и вынужденных переселенцев и другими причинами.

По данным Правительства РФ (Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 гг.) в 1990–1998 гг. численность занятых граждан уменьшилась с 75,3 до 63,6 млн человек, или на 15,3 %. Структурные изменения в экономике и сокращение спроса на рабочую силу в 90-е гг. вызвали рост общей безработицы, которая достигла максимума в феврале 1999 г. (после финансового кризиса 1998 г.) – 10,4 млн человек, или 15% экономически активного населения. Максимальный показатель регистрируемой безработицы отмечался в апреле 1996 г. – 2,8 млн человек, или 3,8% экономически активного населения. Экономический рост привел к снижению среднегодовой численности безработных, рассчитанной по методологии Международной организации труда (МОТ), с 7,5 млн человек в 2000 г. до 5,7 млн человек в 2002 г., или с 10,5% до

8,1% экономически активного населения, а также к относительной стабилизации среднегодовой численности безработных, зарегистрированных в органах службы занятости, (в 2000–2001 годах – 1,1 млн человек (без учета данных по Чеченской Республике)), или 1,5% экономически активного населения, и незначительному росту в 2002 г. (1,3 млн человек (с учетом данных по Чеченской Республике), или 1,8%).

В Концепции действий на рынке труда на 2008–2010 гг. отмечалось, что до 2008 г. в РФ наблюдалась тенденция устойчивого экономического роста, повышения спроса на труд. Численность занятых в экономике возросла за 2003–2007 гг. с 66 млн до 70,6 млн человек. Численность экономически неактивного населения сократилась с 38 090 тыс. человек (из них 20 920 тыс. человек в трудоспособном возрасте) в 2005 г. до 36 843 тыс. человек (из них 20 443 тыс. человек) в 2007 г. Общая численность безработных за указанный период сократилась с 6,2 млн человек до 4,6 млн человек.

По оценке Минздравсоцразвития, проводимые антикризисные меры на рынке труда в 2008–2010 гг. позволили уменьшить масштабы безработицы. Средняя численность безработных, зарегистрированных органами службы занятости, в 2009 г. составила 2,08 млн (при прогнозируемой численности – 2,2 млн человек), в 2010 г. – 1,88 млн человек; при этом общая численность безработных к ноябрю 2010 г. достигла докризисного уровня 5,0 млн человек или 6,7% от числа экономически активного населения (в октябре 2008 г. – 5,0 млн человек или 6,6%). В среднем за 2010 г. уровень общей безработицы составил 7,5%.

По данным Росстата, на конец 2011 г. численность занятых в экономике составила 71 869 тыс. человек, уровень безработицы по методологии МОТ составил 6,1%, при общем числе безработных 4,7 млн человек. В органах службы занятости в качестве безработных зарегистрировано 1,2 млн человек, 1 млн человек получали пособие по безработице.

По оценкам специалистов Минздравсоцразвития в 2011–2013 гг. уровень общей безработицы в среднегодовом исчислении соответственно составит 7,3%, 7,0%, 6,7% от числа экономически активного населения.

По сравнению с другими странами (по данным Росстата в 2011 г. в процентном отношении к экономически активному населению в Испании безработица составила 21,3%; США – 9,0%; Канада, Великобритания – 7,8%; Германия – 6,5%) Россия имеет меньший уровень общей безработицы, однако последствия безработицы оказывают негативное влияние на состояние экономики страны, на социальный климат общества, на общественный статус личности на рынке труда. По Закону Оукена: превышение уровня безработицы над уровнем безработицы при полной занятости на 1% приводит к отставанию значительного объема валового национального продукта (ВНП) от потенциального ВНП на 2,5%. Не менее значимы для общества социальные последствия безработицы: снижение уровня жизни безработных и их семей; снижение

заработной платы работающих, вследствие усиления конкуренции на рынке труда, увеличение налоговой нагрузки на работающих, вследствие необходимости социальной поддержки безработных; усиление социальной напряженности, обострение криминогенной обстановки; нравственная и психологическая деградация лиц, длительное время не имеющих работы, что в свою очередь, сказывается на их детях, моральные и нравственные ориентиры и ценности которых еще не сформированы; массовое распространение бедности.

Проблема усугубляется отсутствием значительных денежных сбережений у населения, прямой зависимости материального положения большинства семей от заработной платы, утрата которой воспринимается трагически. По данным Федеральной службы по труду и занятости Российской Федерации, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в экономике в 2009 г. составила 18 637 тысяч рублей. В России по данным Росстата (на август 2011 г.), было 32,5% безработных, находящихся в поиске работы более одного года. Это приводит, в свою очередь, к утрате безработным гражданином квалификации, и способствует росту затрат общества на ее восстановление.

Закрепляя право каждого на защиту от безработицы, государство должно создать систему мер этой защиты. Определяющая роль в создании такой системы принадлежит праву. От полноты законодательного закрепления всего комплекса мер, направленных на реализацию права на защиту от безработицы, будет зависеть эффективность государственной политики по профилактике безработицы, содействию занятости, трудоустройству безработных граждан, осуществлению мер по их социальной поддержке.

Установление четких условий признания лиц безработными должно обеспечить реальный учет числа безработных, способствовать выявлению скрытой безработицы, с одной стороны, а с другой — позволит избавиться от фиктивных безработных и обеспечить равнодоступность мер социальной защиты всех лиц, реально в ней нуждающихся, обеспечить стабильность в государстве.

Системы профессиональной ориентации и переподготовки безработных, системы помощи в связи с переездом на работу в другую местность, на открытие собственного дела должны быть направлены на стимулирование активности безработного в использовании им правомочий, входящих в состав права на защиту от безработицы. Что позволит, во-первых, снять напряженность в обществе, особенно в регионах с избытком рабочей силы, в первую очередь в моногородах, а во-вторых, даст возможность заполнить создаваемые в условиях перехода экономики на инновационный путь развития новые рабочие места профессиональными, квалифицированными кадрами. (В соответствии с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» в ближайшие 20 лет запланировано создание 25 млн новых современных рабочих мест.)

В рамках системы мер по социальной поддержке (пособия, стипендии, досрочная пенсия по старости, материальная помощь и т.п.) с одной стороны, должна реализоваться потребность каждого человека в защите государством его, его семьи в случае потери работы и заработка по независящим от него причинам, а с другой стороны, не должны порождаться иждивенческие настроения. В то же время уровень социальной поддержки безработных в нашей стране не должен способствовать дальнейшему расслоению населения по доходам, росту бедных и, в конечном счете, повышению напряженности в обществе. По данным Федеральной службы государственной статистики численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в целом по Российской Федерации увеличилась с 17,9 млн человек в 2010 г. до 20,2 млн человек в 2011 г. Коэффициент дифференциации доходов населения увеличился с 13,5 раз в 1995 г. до 16,5 раз в 2010 г.

Исходя из вышеизложенных выявленных проблем, касающихся безработицы, следует принять ряд адекватных мер государственной социальной политики, направленных на создание реального механизма реализации конституционных прав граждан на защиту от безработицы.

Для чего необходимо провести:

- анализ теоретических положений в сфере труда и занятости, так как без осмысления сложившихся категорий в юридической науке применительно к новым социально-экономическим условиям, невозможно ее дальнейшее развитие;

- комплексное исследование на соответствие международным стандартам национального (российского) законодательства, регулирующего вопросы труда и занятости, определяющее правовое положение безработного, в целях выработки научно обоснованных предложений и рекомендаций по его совершенствованию;

- необходимо также теоретическое осмысление практики применения данного законодательства с целью выявления проблем его реализации, уровня государственных гарантий социальной защищенности безработных и их семей, степени защиты прав безработных, выработка конкретных рекомендаций по совершенствованию деятельности органов службы занятости.

Все вышеизложенное обусловило важность темы диссертационной работы.

Актуальность темы исследования определяется задачами, стоящими перед страной в соответствии с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года»; а также задачей, заявленной В.В. Путиным на 100-й сессии Международной конференции труда (МКТ), прошедшей в конце 2011 г. – «за предстоящее десятилетие ввести Россию в «пятерку» крупнейших экономик мира, а по ВВП на душу населения – подняться с нынешних \$ 19,7 тыс. к более чем \$ 35 тыс. на человека». Кроме этого, актуальность темы

исследования обусловлена реализацией задач стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. (далее Стратегия). Стратегией поставлена задача комплексного социально-экономического развития данной территории, ориентированного на ускоренный рост на инновационной основе экономического потенциала этой части страны, для реализации интересов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Значит потребуются дополнительные трудовые ресурсы и необходимость совершенствования механизма стимулирования трудовой мобильности.

Российское законодательство в целом, трудовое законодательство и законодательство в области труда и занятости, в частности, должно создать условия для реализации задачи перехода экономики России на инновационный путь развития.

В связи с уменьшением численности трудоспособного населения (по данным Правительства РФ с 90,2 млн человек в 2006 г. до 87,6 млн человек в 2010 г.), должны быть разработаны меры по стимулированию привлечения к трудовой деятельности экономически неактивного населения (по данным Федеральной службы государственной статистики на конец 2011 г. численность экономически неактивного населения в России составила 34 236 тыс. человек (из них 17 923 тыс. человек в трудоспособном возрасте); меры содействия интеграции в рынок труда граждан, обладающих недостаточной конкурентоспособностью на рынке труда и испытывающих трудности в поиске работы (инвалидов, матерей с малолетними детьми, лиц *предпенсионного* и *послепенсионного* возраста и т.д.). По данным Минздравсоцразвития в 2011–2015 гг. ожидается снижение численности населения в трудоспособном возрасте на 3,8%. Реализация этих мер будет способствовать пополнению трудовых ресурсов страны.

В то же время должны быть разработаны эффективные меры защиты национального рынка труда от трудовых мигрантов, прибывающих нелегально.

В целях ликвидации структурных диспропорций спроса и предложения на рынке труда, вызванных несбалансированностью объемов и профилей подготовки специалистов с потребностями рынка труда, приводящих к проблемам трудоустройства выпускников образовательных учреждений, кроме проведения политики профессиональной ориентации молодежи, требуется дальнейшее совершенствование механизма организации временного трудоустройства данной категории безработных, механизма их переобучения, повышения квалификации на уровне субъектов РФ.

Требуют дальнейшего правового регулирования вопросы снижения скрытой безработицы (по оценкам Минздравсоцразвития России, только неполная занятость в России в среднем за 2010 г. составила более 1,2 млн человек), легализации занятости (по самым общим расчетам в России число неформально занятых составляет около 20% трудоспособного населения).

При реализации задачи адекватного формирования рынка труда и сферы занятости условиям перехода экономики на инновационный путь развития должна быть обеспечена реализация права граждан на защиту от безработицы. В связи с этим актуальной задачей является выработка теоретических основ правового регулирования механизма защиты от безработицы на основе принципов страхования на случай потери работы. Меры социальной поддержки безработного должны способствовать повышению его активности в поисках работы и участию в специальных программах по содействию занятости, в связи с чем нужно пересмотреть критерии определения минимальных и максимальных размеров пособия по безработице.

Остается актуальным изучение и предложение использования лучшего опыта, накопленного в регулировании отношений по содействию занятости в трудоустройстве и обеспечении безработных в СССР, в зарубежных странах; опыта международно-правового регулирования данных отношений как совокупности наиболее прогрессивных универсальных норм, устанавливающих минимальные стандарты в целях защиты от безработицы. Актуальность исследования вызвана необходимостью гармонизации норм российского законодательства в области труда и занятости с международными нормами как универсального, так и регионального значения, обусловленного созданием единого экономического пространства в рамках СНГ, ЕвроАзЭС, и вступлением России в ВТО.

Степень научной разработанности темы исследования. К настоящему времени накоплен массив научных публикаций, касающийся проблем рынка труда, занятости населения, причин безработицы и ее социально-экономических последствий. Свой вклад в изучение указанных вопросов внесли представители экономических наук: А.И. Бабич, М.Г. Гильдингерш, А.Ф. Гусарова, Е.Н. Егорова, Л.А. Никифорова, Э.Р. Саруханов, Л.Н. Сосновская и другие.

Существенный вклад в разработку методологических и теоретических основ правового регулирования обеспечения занятости населения был внесен учеными-юристами. Исследованием проблем правового регулирования подготовки, распределения (перераспределения) кадров и их трудоустройства в науке трудового права занимались такие ученые, как О.В. Абрамова, А.К. Гаврилина, А.М. Куренной, В.И. Курилов, В.И. Никитинский, Р.З. Лившиц, С.П. Маврин, Е.В. Магницкая, О.М. Медведев, Ю.П. Орловский, А.С. Пашков, А.Я. Петров, О.В. Смирнов, Л.А. Сыроватская, Е.Б. Хохлов, К.П. Уржинский и другие.

Однако большинство этих работ, как правило, относится к предшествующему периоду, поэтому содержащиеся в них теоретические положения не в полной мере соответствуют современным рыночным условиям, действующему законодательству и требуют дальнейшего развития.

Вопросы правового регулирования положения безработных в постсоветской России исследовались в научных трудах Ж.А. Горбачевой,

М.Л. 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), С.В. Кулаковой (2003), Е.В. Яшуриной (2003), Е.Е. Орловой (2004), О.В. Собченко (2005), Г.В. Сулеймановой (2005), Д.А. Строжук (2005), М.И. Акатновой (2009) и других – были посвящены в основном правовым вопросам регулирования государственной политики в области труда и занятости, правовым гарантиям занятости граждан, правоотношениям по трудоустройству. Категория безработного гражданина, его права и обязанности затрагивались фрагментарно, исходя из цели исследования. Несмотря на большое количество работ, посвященных проблемам в области труда и занятости, правовому положению безработных в отечественной юридической науке не уделялось должного внимания.

В науке трудового права России и права социального обеспечения в недостаточной степени разработан комплексный теоретический подход к определению понятия и категорий безработного; его правового статуса, классификации его видов; исследованию системы правоотношений, субъектом которых может быть безработный; уровень его социальной защищенности.

До настоящего времени не проводилось комплексного научного исследования проблем правового положения безработного в рамках двух отраслей права (трудового права и права социального обеспечения), направленного на всесторонний анализ элементов содержания правового статуса безработного, определения его видов и их классификации, выявления комплекса правоотношений, субъектом которых может выступать безработный, и их классификации.

В связи с изменением действующего законодательства многие вопросы требуют теоретического переосмысления, дополнительной проработки средствами юридической науки, в том числе в целях формирования единообразных подходов к пониманию терминов, лежащих в основе рассматриваемого правового института, а также определения путей преодоления существующих проблем внутрисистемного и межотраслевого характера.

Современное российское трудовое право и право социального обеспечения нуждаются в аналитическом осмыслении подходов к регулированию и установлению правовых механизмов в отношении безработных граждан.

Настоящая работа представляет собой комплексное исследование по проблемам правового регулирования положения безработных граждан на диссертационном уровне, включающее анализ международных норм универсального, регионального значения, норм российского трудового права, законодательства в области труда и занятости, права социального

обеспечения, а также законодательства партнеров России по ЕвроАзЭС – Республики Беларусь и Республики Казахстан и законодательства ряда зарубежных стран (США, Германия, Япония, Китай).

Объектом исследования являются урегулированные правом либо нуждающиеся в регулятивном воздействии правовых предписаний общественные отношения, в рамках которых формируется правовое поведение личности безработного, возникающие до и после регистрации гражданина в качестве безработного в органах службы занятости, до заключения ученического и трудового договора или после их прекращения.

Предметом исследования является система правовых норм, регулирующих общественные отношения, по трудоустройству с участием безработного, по предоставлению мер социальной поддержки безработному, оказывающих воздействие на формирование правового статуса безработного.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка комплексного теоретического подхода к определению понятия безработного, его категорий, правового статуса безработного гражданина, классификации его видов; исследование системы правоотношений, субъектом которых может быть безработный, уровня его социальной защищенности. Разработка предложений по совершенствованию законодательства и иных нормативно-правовых актов, регулирующих правовое положение безработных граждан в РФ, выработка конкретных рекомендаций по совершенствованию деятельности органов службы занятости.

Достижение поставленной цели определило постановку и решение следующих **задач**:

- исследовать процесс исторического развития законодательства, определяющего правовое положение безработных граждан на международном, национальном (российском) уровнях;
- проанализировать условия признания лица безработным, сформулировать определение понятия безработного, выделить категории безработных;
- раскрыть содержание правосубъектности безработного;
- дать определение понятия и видов правового статуса безработного;
- исследовать комплекс прав, обязанностей и гарантий, предоставляемых безработному при трудоустройстве при содействии органа службы занятости, а также при трудоустройстве у данного работодателя;
- определить содержание правового статуса безработного при оказании ему предусмотренных законодательством мер социальной поддержки;
- обосновать предложения по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Методологическая основа диссертационного исследования. Для решения поставленных задач были выбраны как общенаучные методы (анализ, функциональный и системно-структурный методы), так и частно-

научные методы (социологический, исторический, сравнительно-правовой, специально-юридический (нормативно-догматический), формально-юридический, толкование норм права, анализ правовых текстов и иные методы.

Одним из основных методов, используемых при сборе эмпирического материала, является статистический, позволяющий получить картину состояния, структуры, динамики рынка труда, роста экономически активного и неактивного населения, занятого и не занятого населения, количество регистрируемой и фактической безработицы.

Правовой основой исследования является комплекс источников трудового права: международно-правовые акты ООН, МОТ, Совета Европы, СНГ, ЕвроАзЭС; Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые акты федерального, регионального значения, содержащие нормы трудового права и права социального обеспечения; законодательство Республики Беларусь и Республики Казахстан, а также нормативно-правовые акты США, Германии, Китая, Японии.

Теоретическая база исследования включает монографии, диссертационные исследования, научные публикации ведущих специалистов по наиболее важным вопросам общей теории права, трудового права, права социального обеспечения, административного права, социологии, экономики, истории, поскольку диссертационное исследование выполнено на стыке данных наук.

Теоретическую базу исследования составили труды общетеоретического и отраслевого характера, в частности работы по теории права и государства: С.С.Алексеева, С.Н. Братуся, А.Б.Венгерова, О.С. Иоффе, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова и других; исследования, посвященные теории правоотношения: Н.Г. Александрова, Б.К. Бегичева, Е.Г. Бельковой, Э.Н. Бондаренко, А.В. Венедиктова, Н.В. Витрука, Л.Я. Гинцбурга, С.А. Зинченко, С.А. Иванова, О.С. Иоффе, С.Ф. Кечекьяна, В.А. Кучинского, А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой, Е.С. Мазановой, А.В. Мицкевича, В.Н. Скобелкина, Ю.К. Толстого, С.Ю. Фильчаковой, Р.О. Халфиной и других.

Научные труды представителей науки трудового права и права социального обеспечения: О.В. Абрамовой, В.С. Андреева, К.С. Батыгина, А.К. Гавриловой, С.Ю. Головиной, К.Н. Гусова, А.Д. Зайкина, М.Л. Захарова, Т.В. Иванкиной, Л.Г. Ключковской, А.М. Куренного, В.И. Курилова, Р.З. Лившица, С.П. Маврина, Е.В. Магницкой, Е.Е. Мачульской, О.М. Медведева, Ю.П. Орловского, А.С. Пашкова, А.Я. Петрова, О.В. Смирнова, П.Р. Стависского, Л.А. Сыроватской, В.Н. Толкуновой, Э.Г. Тучковой, Е.Б. Хохлова, В.Ш. Шайхатдинова и других.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные ФМС России, Росстата России, Минздравсоцразвития России, Федеральной

государственной службы статистики, Федерации независимых профсоюзов России; решения Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции и др. При работе над диссертацией использовались также результаты наблюдений и выводы других специалистов.

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация представляет собой первое системное комплексное исследование, посвященное правовому регулированию правового положения безработного в нормах трудового права и права социального обеспечения в период становления развитых рыночных отношений, выполненное с учетом сегодняшних политических и социально-экономических реалий, на базе анализа действующего законодательства и практики его применения. Научная новизна исследования обусловлена в первую очередь самим характером исследования, актуальностью и очевидной недостаточностью теоретических разработок в данной сфере.

В представленной работе впервые рассмотрено правовое положение безработного в комплексе двух отраслей права. Кроме того, впервые в трудовом праве проведен анализ норм трудового права и права социального обеспечения, регулирующих правоотношения с участием безработного, работодателя и органа службы занятости. А также комплексное исследование категории «безработный», выявление и закрепление его правового положения в нормах законодательства в условиях активно меняющегося и развивающегося рынка труда.

На защиту выносятся следующие положения и выводы:

1. На основе анализа Конвенций и Рекомендаций МОТ (Конвенций №44(1934), №102(1952), №122(1964), №168(1988); Рекомендаций №44(1934), №67(1944)) предлагается авторское определение понятия безработного, закрепленного на международном уровне. *Безработный — это застрахованный (добровольное, обязательное или сочетание обоих способов страхования); ранее работавший, но потерявший заработок в результате безработицы; работающий при сокращенной нормальной или установленной законом продолжительности рабочего времени (частично безработный); работающий неполный рабочий день; работающий, но временно не получающий заработную плату; способный к систематической работе по какой-то либо профессии; способный и готовый работать; ищущий подходящую работу.*

В отличие от понятия безработного, закрепленного на международном уровне, российское законодательство в качестве безработных не рассматривает: частично безработных; работающих неполное рабочее время; работающих, но временно не получающих заработную плату, вследствие чего указанные лица лишаются права на государственные гарантии защиты от безработицы. Полагаем, что Россия как государство — член МОТ, согласно Уставу МОТ даже при не ратификации указанных Конвенций должна следовать международным стандартам в сфере труда и занятости, защиты от безработицы.

Поэтому диссертантом предлагается соответствующее международным стандартам определение понятия безработного для применения его в российском законодательстве. *Безработными являются незанятые (не имеющие работы и заработка), неполностью занятые (работающие неполное рабочее время по инициативе работодателя), формально занятые, но не имеющие заработка, (находящиеся в вынужденных отпусках без сохранения заработной платы), граждане, достигшие трудоспособного возраста (16 лет), ищущие работу, готовые к ней приступить, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы.* Предлагается внести соответствующие изменения в ст. 2 и в п. 3 ст. 3 Закона о занятости.

На основе анализа формальных условий правосубъектности безработного, закрепленных в ст.3 Закона о занятости, делается *вывод*, что максимальный возраст для признания лица безработным не установлен. *Безработными* могут быть признаны *независимо от возраста* лица, получающие трудовые пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца, государственные пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца, а также все виды социальных пенсий.

Проведенное в диссертационной работе исследование типов и форм безработицы с учетом российских особенностей позволило сформулировать авторское определение российского безработного. *Российский безработный — это трудоспособное лицо, не имеющее работы, ищущее ее впервые или потерявшее работу добровольно или вынужденно, полностью или частично, краткосрочно, длительно или сезонно, учтенное (официально зарегистрированное в целях поиска подходящей работы или в качестве безработного или фактически безработное) или скрытое от учета, не имеющее заработка, ищущее работу и готовое к ней приступить.*

2. По критерию обращения за содействием в трудоустройстве в органы службы занятости предлагается выделить *две категории* безработных:

- *фактических* безработных, т.е. безработных в *широком смысле* — это трудоспособные лица, не имеющие работы и заработка, ищущие работу самостоятельно, готовые к ней приступить, *незарегистрированные* в органах службы занятости в качестве безработных;

- *зарегистрированных* в органах службы занятости, т.е. безработных в *узком смысле*.

Среди граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве в органы службы занятости, выделяются еще *две категории*: зарегистрированных в качестве лиц, ищущих подходящую работу; лиц, зарегистрированных в качестве безработных.

Автор выделяет *правовой статус фактического безработного* (безработного в широком смысле) и *правовой статус зарегистрированного безработного* (безработного в узком смысле), т.к. они отличаются по кругу лиц, объему прав, гарантий, обязанностей.

Правовой статус безработного в широком смысле — это права, гарантии, обязанности, входящие в общий (международный), конституционный (базовый) правовой статус человека и гражданина, отраслевой (трудоправовой) и родовой статус безработного.

Правовой статус безработного в узком смысле — это права, гарантии, обязанности, входящие в общий (международный), конституционный (базовый) правовой статус человека и гражданина, межотраслевой (трудоправовой и права социального обеспечения), родовой и специальный статус. В рамках специального статуса безработного выделяется статус безработного на **федеральном** уровне и статус безработного на **региональном** уровне. В рамках **специального** статуса выделяются **видовые** правовые статусы отдельных категорий безработных.

3. На основе анализа норм различных отраслей российского права делается **вывод**, что **безработный как специальный субъект может быть участником административного, гражданского, гражданско-процессуального, налогового права.**

Обосновывается, что **безработный (как фактический, так и зарегистрированный) является категорией трудового права:** фактический безработный может быть субъектом правоотношения по трудоустройству у данного работодателя; зарегистрированный безработный, еще и субъектом правоотношения с участием органа службы занятости.

Безработный, как любое физическое лицо, при наличии юридических фактов и условий, установленных в законе, может быть **субъектом разного вида правоотношений в праве социального обеспечения** как процедурных, так и материальных. Как специальный субъект, имея статус зарегистрированного безработного, — в правоотношениях по назначению и выплате социальных выплат и финансовой поддержки. При этом безработный может быть участником одновременно нескольких видов материальных правоотношений. Получение пособия по безработице и иных видов социальных выплат не препятствует одновременному получению других видов социального обеспечения, кроме пособия по уходу за ребенком до полутора лет.

4. Обосновывается **включение отношения по трудоустройству между гражданином и государственной службой занятости в предмет трудового права.** Предлагается выделить **две фазы** в данном правоотношении в зависимости от вида регистрации (регистрации в целях поиска подходящей работы и регистрации в качестве безработного), с целью полноты исследования возникающих сопутствующих правоотношений.

5. В целях защиты безработных (как фактических, так и зарегистрированных), т.е. лиц, ищущих работу, от злоупотребления правом работодателя проверки деловых и личностных качеств лиц, ищущих работу, путем использования способов проверки, не предусмотренных ТК РФ (заочное тестирование, анкетирование, опрос с применением полиграфа

(детектора лжи), предлагается внести в ТК РФ следующие изменения и дополнения.

Дополнить главу 11 статьей 65.1 «Способы проверки деловых и личностных качеств лиц, ищущих работу» следующего содержания: «Наличие деловых и личностных качеств лица, ищущего работу, подтверждается результатами аттестации, порядок проведения которой устанавливается локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения представительного органа работников. Заочное тестирование с предложением решения конкретных производственных заданий запрещается. Опрос лица, ищущего работу, с применением полиграфа (детектора лжи) разрешается в порядке установленном федеральным законом. **Внести** в название главы 14, в названия и текст статей 86, 87, 88, 89, 90 следующие дополнения: перед словом «работник» внести слова «лицо, ищущее работу» в соответствующем падеже, далее по тексту.

Предлагается ввести запрет на использование работодателями такой гибкой формы трудоустройства, не предусмотренной ТК РФ, как заёмный труд (аутсорсинг).

6. Проведенный анализ норм Трудового кодекса Российской Федерации позволил прийти к выводу, что помимо отношений по трудоустройству безработные граждане (как зарегистрированные, так и фактические) могут быть субъектами *других правоотношений*, регулируемых нормами трудового права. **Предшествующих трудовым:** на основе анализа ст. 198 ТК РФ автором обосновывается наличие **трех видов самостоятельных правоотношений:** предшествующего заключению между лицом, ищущим работу, (фактическим безработным) и работодателем (организацией) ученического договора на профессиональное обучение; по трудоустройству после окончания обучения между лицом, закончившим обучение (фактическим безработным), и работодателем (организацией); по возмещению затрат на обучение при отказе заключить трудовой договор между лицом, окончившим обучение (фактическим безработным), и работодателем (организацией). Предлагается обязать работодателя закрепить на локальном уровне требования, предъявляемые лицу при заключении ученического договора. **Дополнить** ст. 198 ТК РФ частью третьей следующего содержания: «Запрещается необоснованный отказ в заключении ученического договора с лицом, ищущим работу, за исключением случаев, предусмотренных в локальных нормативных актах работодателя, принятых с учетом мнения выборного органа работников, закрепляющих требования к лицу, ищущему работу, при заключении ученического договора. По требованию лица, которому отказано в заключении ученического договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме. Отказ от заключения ученического договора может быть обжалован в суд».

Производных отношений от трудовых: по материальной ответственности сторон трудового договора после его прекращения; отношения по

рассмотрению индивидуальных трудовых споров как несостоявшегося работника (ст. 3, ст. 64 ТК РФ), так и бывшего работника по поводу восстановления на работе; правоотношения, возникающего по поводу сохранения среднего месячного заработка на период трудоустройства с соблюдением условий, предусмотренных ст. 178 ТК РФ. **Посттрудо-вых** правоотношений: правоотношений между бывшим работодателем и бывшим работником (безработным лицом) по поводу получения заверенной копии приказа об увольнении, копии документов, связанных с работой, трудовой книжки, не полученной после увольнения (ст. 841 ТК РФ); по поводу выплаты всех сумм, не выплаченных при увольнении (ст. 841, ст. 140 ТК РФ); между освобожденным профсоюзным работником после окончания срока его полномочий (фактически безработным) и бывшим работодателем по поводу его трудоустройства на прежнюю работу (должность) (ст. 375 ТК РФ).

7. Предлагается авторское определение понятия социальной поддержки безработного, классификация ее видов, а также определение понятия пособия по безработице.

Социальная поддержка безработных граждан – это система мер, материального характера (социальные выплаты, финансовая поддержка), принимаемых государством в целях обеспечения безработных граждан средствами для существования, а также компенсации расходов, связанных с их переездом в другую местность, переселении в другую местность на новое место жительства безработного и членов его семьи для трудоустройства или переезда безработного в другую местность на профессиональную подготовку, переподготовку, повышения квалификации по направлению органов службы занятости. Классификация видов социальной поддержки возможна по целевому назначению, по источнику финансирования и по сроку выплаты.

Пособие по безработице – это социальная выплата за счет федерального бюджета, назначаемая со дня принятия решения о признании лица, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным, выплачиваемая в течение срока безработицы, установленного в законе, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного, в размерах в процентном отношении к среднему заработку за последние три месяца работы по последнему месту работы, но не выше максимального размера пособия по безработице или в размере минимальной величины пособия по безработице, в целях материальной поддержки безработного.

Обосновывается необходимость: установления минимального размера пособия по безработице на уровне минимального размера оплаты труда, а максимального – на уровне прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации; ежегодной индексации и увеличения размера пособия по безработице на нетрудоспособных иждивенцев; выплаты пособия по беременности и родам в максимальном размере пособия

по безработице безработной женщине, уволенной по основаниям, указанным в ст. 6 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 №81-ФЗ, предлагается внести соответствующее изменение в ч. 2 ст. 8 указанного закона.

8. Анализ норм Закона о занятости, подвергавшихся неоднократному изменению за более чем двадцатилетний период его действия, позволил прийти к следующему заключению. Ориентируя политику защиты от безработицы на показатель регистрируемой безработицы, законодатель целенаправленно ограничивал круг лиц, признаваемых безработными, тем самым, исключая из сферы государственной защиты от безработицы значительную часть фактических безработных. В связи с переходом на бюджетное финансирование снизил уровень социальной поддержки зарегистрированных безработных. В целях реализации конституционного права *всех* граждан на защиту от безработицы необходимо *возродить систему страхования на случай безработицы и воссоздать Фонд занятости населения в Российской Федерации*, формируя его за счет страховых взносов работодателей, обязанных нести социальную ответственность за безработицу, являющуюся результатом неэффективного функционирования экономики.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается, прежде всего, в комплексном и углубленном исследовании проблем правового статуса безработного как в трудовом праве, так и в праве социального обеспечения России в современных условиях рыночной экономики, применительно к обновленному трудовому законодательству и законодательству о труде и занятости.

Значимость диссертационной работы определяется также тем, что сформированные в ней положения и выводы вносят вклад в научное осмысление проблем, сопряженных с правовым статусом безработного в России. Работа содержит отдельные положения и выводы, которые могут повлиять на дальнейшую разработку правовой проблематики в анализируемой сфере общественных отношений.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности применения полученных результатов исследования, а также теоретических положений и выводов в ходе нормотворческой и правоприменительной деятельности, использовании в учебном процессе при проведении занятий по трудовому праву и праву социального обеспечения в высших учебных заведениях, при подготовке методических пособий и учебных материалов по указанным дисциплинам, а также в научных целях при дальнейшей разработке указанных проблем применительно к таким юридическим наукам, как трудовое право и право социального обеспечения.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обоснована на кафедре трудового и экологического права Юридической школы Дальневосточного Федерального университета. Основные поло-

жения и выводы, содержащиеся в диссертации, используются в учебном процессе при чтении учебной дисциплины трудовое право, право социального обеспечения; нашли отражение в докладах и выступлениях на научных конференциях ЮШ ДВФУ, в рецензируемом научном журнале рекомендованном ВАК РФ (АТР-2012 г.); в работах и статьях, опубликованных в периодических изданиях и сборниках научных статей в рамках всероссийских и международных конференций (Владивосток, 2009, 2010; Тамбов, 2011 г.).

Положения работы докладывались на ежегодных всероссийских конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых «Россия – XXI век» (2010, 2011), «Труд: правовые и социально-экономические аспекты» (2010, 2011), а также в заочной международной читательской научно-практической конференции «Правовая политика современной России: формы и средства реализации» (2011), на международном теоретическом семинаре «Незаконная международная миграция как угроза всеобщей стабильности и безопасности государств в XXI веке: правовое обеспечение сотрудничества России и приграничных стран» (2009).

Структура и содержание работы. Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, списка используемой литературы, нормативно-правовых актов. Теоретические выводы и положения подкреплены эмпирическими данными в виде сравнительных таблиц, диаграмм и графиков (рисунков).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается важность и актуальность темы исследования, ее теоретическое и практическое значение, определяются цели, задачи, предмет и объект исследования, дается оценка степени научной разработанности проблемы, обозначаются методологическая, правовая, эмпирическая и теоретическая основы диссертации, отражается ее научная новизна и формируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава «Исходные положения теории безработного по Российскому праву» состоит из трех параграфов, в которых рассмотрены понятия и виды категорий безработных, понятия и виды правового статуса безработных, безработный как субъект Российского права.

В первом параграфе «Понятие и категории безработных» исследуются условия признания граждан безработными, исходя из Конвенций и Рекомендаций МОТ, нормативно-правовых актов советской, постсоветской и современной России. Выделяются категории безработных в зависимости от типов и форм безработицы.

Обращается внимание, что понятие безработного будет зависеть от целей, для которых оно будет определяться.

Для целей *статистики* автором дается определение безработного по критериям МОТ – это лица, достигшие установленного в законе трудоспособного возраста, которые в рассматриваемый период не имели работы (доходного занятия), занимались ее поиском или не искали ее по определенным причинам, но были готовы к ней приступить.

Для целей правового регулирования на международном уровне на основе детального анализа ряда Конвенций и Рекомендаций МОТ (Конвенций №44(1934), №102(1952), №122(1964), №168(1988); Рекомендаций №44(1934), №67(1944)) также предлагается авторское определение понятия безработного.

Одновременно отмечается, что, начиная с КЗоТ 1918 г., российское законодательство неоднократно корректировало условия (признаки) понятия безработный вплоть до настоящего времени. Такая динамика определяется изменениями, происходящими в рыночной экономике страны. Обращается внимание, что до 1991 г. в России не существовало единого законодательного акта, закрепляющего правовое положение безработного гражданина.

В работе проведен сравнительный анализ условий, которым должен отвечать безработный, закрепленных в КЗоТ 1918 г., в Постановлении Совета труда и обороны РСФСР «Основные положения о работе бирж труда и мероприятиях по улучшению их постановки» от 13 июля 1923 г. (далее – Постановление от 13 июля 1923 г.), с условиями, определенными в Законе «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. (далее – Закон о занятости). Выявленные отличия представлены в таблице № 1 и таблице № 2. Делается вывод, что Российское законодательство советского периода признавало безработными более широкий круг лиц, чем Закон о занятости. Закон о занятости признает безработными только при отсутствии работы и заработка.

Проведенный сравнительный анализ условий для признания лица безработным, закрепленных на международном уровне, с условиями признания лица безработным, данными в Законе о занятости, позволил прийти к следующему выводу. По российскому законодательству в качестве безработных не рассматриваются следующие лица: частично безработные; работающие неполное рабочее время; работающие, но временно не получающие заработную плату.

Отличия представлены в таблице № 3. Автор обращает внимание, что хотя Россия и не ратифицировала рассмотренные Конвенции МОТ, однако должна как государство-член МОТ, согласно Уставу данной организации, следовать международным стандартам в сфере занятости, зашиты от безработицы.

На основании этого предлагается соответствующее международным

стандартам авторское определение понятия безработного для применения его в российском законодательстве.

Выделяются виды категорий безработных, исходя из существующих на сегодняшний день типов и форм безработицы, с учетом российских особенностей. Прежде всего, выделяют безработицу *добровольную* и *вынужденную* по характеру отношения индивида к процессу общественно-го производства. По данному критерию можно говорить о добровольном безработном и вынужденном. Обычно добровольную безработицу рассматривают в рамках *фрикционной* безработицы, возникающей в результате естественного желания части активного населения периодически менять место работы. Но в российских условиях фрикционная безработица приобретает черты вынужденной безработицы. Безработица может носить *сезонный* характер в таких отраслях, как сельское хозяйство, промысловые отрасли, строительство и т.п., значит есть сезонные безработные. Безработица выделяется *краткосрочная* (до одного календарного года) и *застойная*. Соответственно есть безработные, длительно не работающие (в России более одного года) и безработные, не работающие менее года. Выделяют *полную* и *частичную* безработицу, т.е. есть полностью безработный и частично безработный. Частичная безработица-это сокращение нормальной или установленной законом продолжительности рабочего времени. По российским критериям к такой безработице можно отнести работников, переведенных на режим неполного рабочего времени в соответствии со ст. 74 ТК РФ. Различают безработицу *открытую* и *скрытую*. Открытая безработица означает, что реальное число безработных известно. В зависимости от способа учета она может быть официальной – по числу зарегистрированных безработных, и фактической – с учетом тех, кто не пожелал обратиться в органы занятости. Значит, можно выделить *официально зарегистрированных* безработных и *фактических* безработных. Под скрытой безработицей понимается наличие формально занятых граждан, но не имеющих дохода. По российским критериям к ним можно отнести работников, находящихся в отпусках без сохранения заработной платы по желанию работодателя; работников, находящихся в длительном простое по вине администрации.

Выделяют *половозрастную* безработицу, так называемую женскую и молодежную безработицу. Среди безработных, по методологии МОТ, доля женщин в августе 2011 г. составила 48,3%, средний возраст безработных –34,2 года. Молодежь до 25 лет составляет среди безработных 31,2%. Есть еще *фиктивная* безработица – это безработица лиц, состоящих на учете в органе службы занятости, но не с целью получения работы, а с целью получения пособия по безработице.

По критерию обращение за содействием в трудоустройстве в органы службы занятости выделяются *две категории* безработных: безработные, обратившиеся в органы службы занятости; безработные, ищущие

работу самостоятельно. Как показывают материалы обследования населения по проблемам занятости, 64,8% безработных ищут работу самостоятельно без содействия службы занятости. Среди лиц, обратившихся за содействием в трудоустройстве в орган службы занятости, выделяется еще две категории: лица, зарегистрированные в целях поиска подходящей работы, и зарегистрированные в качестве безработных. Суммируя все категории безработных, автор предлагает собирательный портрет российского безработного.

Во втором параграфе «Понятие и виды правового статуса безработного» исследуются понятие и виды правового статуса личности, человека и гражданина на основе положений теории права.

Анализ существующих точек зрения в науке теории права на элементы содержания правового статуса, позволил автору прийти к выводу, что для целей диссертации следует включать в содержание правового статуса личности безработного такие элементы, как субъективные права, обязанности (статутные) и гарантии, закрепленные в нормах права.

На основе предложенной в теории права классификации правовых статусов личности по сфере их действия в работе делается вывод, что правовой статус безработного базируется на общем (международном), конституционном (базовом), отраслевом правовом статусе. Предлагается выделить родовой и специальный статус безработного. При этом обращается внимание, что родовой и специальный правовые статусы различаются в зависимости от категории безработного.

Родовой статус — отражает особенности правового положения определенной категории граждан, в данном случае всех категорий безработных (как зарегистрированных, так и фактических).

Специальный правовой статус безработного определяет правовое положение только официально зарегистрированного безработного.

В содержании родowego правового статуса безработного можно выделить как права, свободы и обязанности, закрепленные на уровне норм международного права и международных соглашений, так и установленные национальным законодательством. Диссертантом рассматриваются права безработных, закрепленных на международном и на конституционном уровнях. *Специальный статус* — отражает специфику правового положения определенной части безработных, обратившихся за содействием в органы службы занятости в поисках подходящей работы и получивших регистрацию в качестве безработных.

В рамках специального статуса по объему прав и обязанностей выделяется специальный правовой статус безработного на федеральном уровне, региональном. Такое выделение основывается на действующем законодательстве (ст. 72 Конституции РФ, ст. 7.1-1 Закона о занятости). В рамках *специального статуса* по объему прав и обязанностей, по мнению автора, представляется возможным выделить видовые правовые статусы определенных категорий зарегистрирован-

ных безработных по тем или иным критериям. Например: *правовой статус безработного, который ранее работал и правовой статус безработного, который впервые ищет работу (п. 3 ст. 4; ст. 34 Закона о занятости); правовой статус безработного, длительное время не работающего (п. 3 ст. 4 Закона о занятости); правовой статус лиц, нуждающихся в особой социальной защите (п. 3 ст. 23 Закона о занятости); правовой статус безработной молодежи; правовой статус безработного, решившегося открыть свое собственное дело(п. 1 ч. 8 абз. 10 ст. 7.1-1 Закона о занятости); правовой статус безработного, вынужденного переезжать на работу в другую местность (ст. 9; п. 2 и 3 ст. 22.1 Закона о занятости).*

В целях диссертационного исследования автор предлагает рассматривать правовой статус двух категорий безработных: фактических безработных (безработных в широком смысле) и зарегистрированных безработных (безработных в узком смысле). Подробно анализируется правовой статус выделенных категорий безработных. Данные анализа представлены в таблице № 4.

Обосновывается точка зрения, что фактических безработных (безработных в широком смысле) можно рассматривать в качестве правовой категории, т.к. они могут быть субъектами правоотношения по трудоустройству у данного работодателя.

Предлагается авторское определение понятия правового статуса зарегистрированных безработных (безработных в узком смысле) и правового статуса фактических безработных (безработных в широком смысле). Делается вывод, что безработные в узком смысле обладают большим кругом прав, обязанностей и гарантий, чем безработные в широком смысле, не имеющие такого статуса. При этом отмечается, что при юридическом равенстве подавляющая часть безработных (2/3 от общего числа) в силу факта отсутствия официальной регистрации в качестве безработного (вследствие достаточно сложной процедуры регистрации в качестве безработного, неэффективной работы органов службы занятости по содействию в трудоустройстве) лишена значительного комплекса государственных мер защиты от безработицы, предоставляемых официально зарегистрированным безработным. Делается предложение о необходимости упрощения процедуры регистрации в качестве безработных лиц.

В третьем параграфе «*Безработный как субъект российского права*» исследуется общее теоретическое понятие трудовой право- и дееспособности (правосубъектности) субъекта права. Делается вывод, что для признания безработного субъектом права необходимо наличие у него правосубъектности, наделение которой зависит от отрасли права, субъектом которой может быть безработный.

Определяются отрасли права, где безработный гражданин может быть специальным субъектом права, т.е. его правовое положение как субъекта конкретной отрасли права определяется наличием статуса безработ-

ного. Рассматриваются подробно правоотношения с участием безработного как в качестве общего субъекта, так и специального субъекта.

Безработный гражданин при наличии условий, закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах, может быть субъектом: конституционного, арбитражного процессуального права, таможенного права, земельного права, жилищного права, уголовно-процессуального права, уголовно-исполнительного права, экологического права, морского права, речного права, семейного права; уголовного права; гражданского права.

В работе рассматриваются правоотношения с участием безработного как специального субъекта: административное правоотношение по поводу профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации по направлению органа службы занятости и административное правоотношение по поводу обжалования действий или бездействий органов службы занятости и их должностных лиц в вышестоящий орган службы занятости; гражданско-процессуальное правоотношение по обращению в суд, в случае обжалования действий или бездействий органов службы занятости и их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; гражданское правоотношение с участием членов семьи безработного по поводу наследования невыплаченных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, а именно причитающейся безработному гражданину суммы стипендии, недополученной в связи с его смертью (п. 8 ст. 29 Закона о занятости); а также суммы пособия по безработице, причитающейся безработному и неполученной им в связи с его смертью (п. 2 ч. 9 ст. 35 Закона о занятости); налоговое правоотношение по поводу регистрации в качестве индивидуального предпринимателя (ИП) или регистрации созданного им юридического лица — ООО, где безработный выступает в качестве единственного учредителя.

На основании изложенного делается вывод, что безработный может выступать как в качестве обычного, так и специального субъекта правоотношений в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Обращается внимание, что хотя безработный может быть субъектом различных отраслей права, наиболее часто он является субъектом правоотношений, регулируемых нормами трудового права и права социального обеспечения.

Во второй главе «Правовое положение безработного в трудовом праве России» предлагается рассматривать безработного как субъект трудового права; анализируется его правосубъектность; выделяются её условия. Автор выделяет два типа отношений по трудоустройству, относящихся к предмету трудового права. Анализируются предшествующие трудовым и посттрудовые правоотношения, где безработный выступает в качестве субъекта.

В первом параграфе «Безработный как субъект трудового права» рассматриваются существующие в науке трудового права точки зрения на содержание понятия трудовой правосубъектности работника. Исследуется понятие трудовой право- и дееспособности (правосубъектности) безработного как производной от правосубъектности работника, ее содержание, материальное и формальное условия.

Диссертант отмечает, что для возникновения правосубъектности безработного лица требуется специальный акт государственного органа – решение органа службы занятости о признании лица, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным. Выделяется общая и специальная правосубъектность безработных. Проводится детальный анализ условий (признаков), закрепленных в Законе о занятости, которым должно отвечать лицо для признания его безработным по законодательству России. Выявляются особенности закрепленных условий (признаков) безработного гражданина и проводится сравнение с условиями (признаками), предусмотренными международными актами.

Обращается внимание, что при соблюдении условий, предусмотренных ст. 2 и ст. 3 Закона о занятости, иностранный гражданин или лицо без гражданства может быть поставлен на учет в службу занятости и признан безработным. Однако в этом случае службой занятости должны быть учтены особенности регулирования будущих трудовых отношений с иностранными работниками, закрепленные в Федеральном законе №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г.

Диссертант отмечает отсутствие определения понятия трудоспособности в Законе о занятости и то, что для признания лица безработным наличие того или иного вида трудоспособности не имеет юридического значения. Наличие полной или ограниченной (сниженной) трудоспособности также не влияет на факт признания лица безработным, исключение касается лиц, признанных в установленном порядке инвалидами.

Поскольку безработный – это будущий работник, то понятие трудоспособности для безработного следует соотносить с понятием трудоспособности работника. Представляется, что когда законодатель устанавливал минимальный возраст признания лица безработным в 16 лет, не делая исключений по аналогии со ст. 63 ТК РФ, то он исходил как раз из особенностей признания правосубъектности лиц, моложе 16 лет и особенностей условий использования их труда в соответствии с действующим законодательством.

Рассматривая понятие такого признака, как отсутствие работы и заработка, диссертант анализирует предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации случаи, когда работник при сохранении трудовых отношений может оставаться без работы и заработка (к ним относятся: работающие неполное рабочее время в порядке ст. 74 ТК РФ, отстраненные от работы на основании ст. 76 ТК РФ, при самозащите

(ст. 142 ТК РФ)), с точки зрения возможности признания таких лиц безработными. Диссертант приходит к выводу, что только работников, вынужденно работающих неполное рабочее время, находящихся в отпусках без сохранения заработной платы по инициативе администрации, следует признавать безработными. Делаются предложения о внесении соответствующих изменений в Закон о занятости.

В конце параграфа автор отмечает, что правосубъектность зарегистрированных безработных (безработных в узком смысле) позволяет им быть участниками двух видов правоотношений по трудоустройству, возникающих: между безработным и органом службы занятости, между безработным и конкретным работодателем при обращении к нему по направлению органов службы занятости. Фактически безработные (безработные в широком смысле), т.е. официально не зарегистрированные в качестве таковых в органах службы занятости, могут быть участниками только правоотношений по трудоустройству у данного работодателя. Их правосубъектность совпадает по содержанию и условиям с правосубъектностью работника.

Во втором параграфе «Правоотношение по трудоустройству, возникающее между гражданином и государственным учреждением службы занятости» рассматривается понятие трудоустройства (в широком и узком смысле), рассматриваются имеющиеся в науке трудового права точки зрения на отраслевую принадлежность отношения по трудоустройству между гражданином и органом службы занятости. Диссертант разделяет точку зрения авторов, относящих это отношение к предмету трудового права, и предлагает своё обоснование такого вывода, исходя из современных условий рынка труда и политики государства, осуществляемой в сфере занятости и трудоустройства. Предлагается в зависимости от вида регистрации рассматривать *две фазы* в правоотношении по трудоустройству: *первая фаза* – регистрация гражданина в целях поиска подходящей работы; *вторая фаза* – признание гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным. Это в свою очередь позволяет подробно рассмотреть весь объем прав и обязанностей всех участников данного правоотношения, выявить сопутствующие ему другие виды правоотношений.

Первая фаза возникает на основе регистрации лица, обратившегося в орган службы занятости в целях поиска подходящей работы, и может быть закончена с одновременным прекращением самого правоотношения по трудоустройству, снятием гражданина с учета, в случае подбора подходящей работы, заключения трудового договора, направления для участия в общественных работах, или по инициативе самого гражданина. Если в течении 10 дней не подобрана подходящая работа, гражданин, зарегистрированный в целях поиска подходящей работы, признается безработным. Решение о признании гражданина безработным означает начало *второй фазы* правоотношения по трудоустройству.

В работе выделяются возникающие в период действия второй фазы сопутствующие правоотношения: по профессиональной подготовке, переподготовке, повышении квалификации по направлению органа службы занятости; по участию в общественных работах; по получению пособия по безработице, стипендии, материальной помощи, назначения досрочной пенсии, финансовой поддержки при переезде (переселении) для трудоустройства в другую местность.

В работе рассматриваются особенности трудоустройства инвалидов, как лиц, особо нуждающихся в социальной защите.

Обращается внимание, что закрепление на федеральном уровне обязательной квоты для трудоустройства инвалидов на практике не означает действительного трудоустройства. Так, за первое полугодие 2011 г. по данным Минздравсоцразвития было трудоустроено всего 3 тысячи инвалидов. Делается вывод, что необходимо активизировать государственную политику стимулирования работодателей по трудоустройству инвалидов.

В *третьем параграфе «Правоотношение по трудоустройству у данного работодателя»* отмечается, что на практике работодатели злоупотребляют своим правом проверки наличия тех или иных деловых и личностных качеств у лиц, ищущих работу, используя при этом методы и способы проверки, не предусмотренные трудовым законодательством (заочное тестирование, анкетирование и применение полиграфа (детектора лжи), что ущемляет конституционное право на защиту от безработицы лиц, ищущих работу. Анализируя возникающие на практике ситуации с использованием не предусмотренных нормами трудового права способов проверки деловых и личностных качеств работника, автор в целях защиты конституционных прав лиц, ищущих работу, предлагает внести соответствующие изменения в ТК РФ. В работе рассматриваются не предусмотренные ТК РФ гибкие формы трудоустройства (заёмный труд: аутсорсинг, аутстаффинг), делается вывод о необходимости запрета использования заёмного труда в России.

В параграфе уделяется отдельное внимание предшествующим трудовым, производным (посттрудоовым) отношениям, где безработный может выступать одной из сторон правоотношения.

Делается вывод, что помимо отношения по трудоустройству у данного работодателя безработные граждане (как зарегистрированные, так и фактические) могут быть субъектами *других правоотношений*, регулируемых нормами трудового права. *Производных* отношений от трудовых и *посттрудоовых*. На основе анализа ст. 198 ТК РФ автором обосновывается наличие **трёх видов** самостоятельных правоотношений с участием безработного.

Предлагается в целях защиты конституционных прав лица, ищущего работу при заключении ученического договора, внести соответствующие изменения в ТК РФ.

В главе третьей «Правовое регулирование социального обеспечения безработных» рассматривается понятие социальной поддержки безра-

ботного, ее видов; правовое положение безработного как субъекта права социального обеспечения. Проводится сравнительный анализ законодательства, регулирующего вопросы назначения и выплаты пособия по безработице российского (советского и действующего законодательства) с законодательством Республики Беларусь и Республики Казахстан, а также ряда зарубежных стран (США, Германии, Японии и Китая).

В первом параграфе «Понятие и виды социального обеспечения безработных» анализируется соотношение понятий социальная защита, социальное обеспечение и социальная поддержка. Делается вывод, что социальную поддержку безработных следует рассматривать как способ их социального обеспечения. Автор придерживается точки зрения, что в содержание социальной поддержки безработных должны включаться только меры материального характера: социальные выплаты и финансовая поддержка. Такой вывод делается на основе анализа ст.ст. 7.1-1, 12, 28 Закона о занятости.

На основе проведенного исследования формируется определение понятия социальной поддержки безработных граждан, предлагается классификация ее видов по *целевому* назначению, по *источникам* финансирования и по *сроку* выплаты.

Во втором параграфе «Безработный как субъект права социального обеспечения» диссертант обращает внимание, что безработный в качестве субъекта права социального обеспечения стал рассматриваться после принятия в 1991 г. Закона о занятости. В период функционирования (до 2001 г.) Фонда занятости населения Российской Федерации безработный гражданин получал социальное обеспечение в рамках обязательного социального страхования, после упразднения Фонда занятости все виды социальной поддержки безработный стал получать в рамках организационной формы: обеспечение за счет федерального бюджета.

Чтобы стать субъектом правоотношения по социальному обеспечению, гражданин должен обладать правосубъектностью (правоспособностью и дееспособностью). Автор анализирует существующие точки зрения в науке права социального обеспечения на понятие правосубъектности, приходит к выводу, что безработный помимо общей правоспособности, возникающей с рождения человека, обладает специальной правоспособностью, специальной дееспособностью, возникающими одновременно вследствие признания лица, зарегистрированного в поисках подходящей работы, безработным.

В параграфе дается вывод, что безработный гражданин, как любое физическое лицо, при наличии условий, установленных в законе, может быть субъектом разного вида правоотношений в праве социального обеспечения. Как специальный субъект, т.е. имея статус безработного, – в правоотношениях по назначению и выплате предусмотренных в Законе о занято-

сти социальных выплат и финансовой поддержки. Безработный гражданин может быть одновременно субъектом нескольких видов правоотношений. Получение пособия по безработице или иных видов социальных выплат не препятствует получению других видов социального обеспечения. Исключение: нельзя одновременно получать пособие по безработице и пособие по уходу за ребенком до полутора лет. При невыполнении или ненадлежащем выполнении своих обязанностей в рамках данных правоотношений к безработному гражданину могут быть применены правоограничительные санкции органом службы занятости, или безработный может быть привлечен к выходящей за рамки права социального обеспечения гражданско-правовой или уголовной ответственности.

В третьем параграфе «Пособие по безработице: понятие, виды, размер, сроки выплаты» автором кратко рассмотрена история возникновения права на получение пособия по безработице, начиная с КЗоТ 1918 г.; проводится детальный сравнительный анализ данных нормативно-правовых актов и международных актов (Конвенций и Рекомендаций МОТ) в целях выявления соответствий и различий в правилах назначения и выплаты пособия по безработице; законодательства зарубежных стран (Германии, США, Японии и Китая) и действующего законодательства Российской Федерации касательно правил назначения и выплаты пособия по безработице в целях выработки предложений по совершенствованию российского законодательства.

Исходя из анализа общих признаков, свойственных всем пособиям как виду социального обеспечения, и специальных признаков, относящихся только к пособию по безработице, в работе дается авторское определение пособия по безработице. В работе обосновывается необходимость повышения размера пособия по безработице, его индексации, увеличение размера на нетрудоспособных иждивенцев безработного; необходимость выплаты пособия по беременности и родам в период отпуска по беременности и родам безработной беременной женщине в максимальном размере пособия по безработице.

В четвертом параграфе «Иные виды социальной поддержки безработного» автор рассматривает основания назначения, размеры стипендии безработным гражданам, выплачиваемые в период профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации по направлению органа службы занятости.

Исследование соответствующих норм Закона о занятости, подвергавшихся неоднократному изменению за более чем двадцатилетний период его действия, позволил прийти к следующему выводу. Законодатель снизил уровень социальной поддержки безработных граждан при выплате им стипендии, т.к. отменил индексацию сумм стипендии, увеличения размера стипендии на иждивенцев безработного, установил минимальный и максимальный размер стипендии на уровне минимального и максимального размера пособия по безработице.

Претерпели существенные изменения за период действия Закона о занятости нормы, регулирующие назначение, размер материальной помощи безработным гражданам. Внесенные изменения снизили уровень материальной поддержки безработных, т.к. был сужен круг лиц, могущих ее получать, были отменены дотации за пользование жильем, коммунальными услугами, общественным транспортом, услугами на здравоохранение и общественное питание.

Сравнение норм Законов о занятости партнеров России по ЕвроА-зЭС Республики Беларусь, Республики Казахстан позволило прийти к следующему выводу. Республика Беларусь предоставляет материальную помощь более широкому кругу безработных, на более длительный период, в больших размерах, чем Российская Федерация. В Республике Казахстан отсутствуют какие-либо виды материальной поддержки безработных. Данные отличия придется учитывать при гармонизации национальных законодательств в виду образования единого экономического пространства вышеназванными республиками. Анализ норм Закона о занятости, предоставляющих право досрочной пенсии безработным, позволяет сделать заключение, что законодатель значительно усложнил, по сравнению с первой редакцией Закона о занятости, процедуру реализации права на досрочную пенсию безработным.

Обосновывается в целях повышения уровня социальной поддержки безработных граждан вывод о необходимости возрождения системы страхования на случай безработицы и воссоздания Фонда занятости населения в Российской Федерации.

В заключении сформулированы основные положения и выводы проведенного исследования; дается правовая оценка действующего российского законодательства и степени его эффективности; формулируются предложения по совершенствованию трудового законодательства и законодательства о труде и занятости, направленные на повышение эффективности правового регулирования статуса безработного, правоотношений по трудоустройству с участием органа службы занятости и правоотношений по трудоустройству у конкретного работодателя.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих работах:**

В ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Смирнова Е.А. Безработный по трудовому праву и праву социального обеспечения России // Азиатско-Тихоокеанский регион. Экономика. Политика. Право / гл. ред. В.И. Курилов. – 2012. – № 1(25). – С.101–114. – 1,05 п.л.

Публикации в иных научных изданиях:

2. Смирнова Е.А. Положение молодежи на рынке труда // Право и современность: проблемы и пути решения : материалы конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2006. – С. 353–357. – 0,2 п.л.

3. Смирнова Е.А. Понятие безработного (сравнительный анализ по российскому и международному законодательству) // Россия XXI век : материалы Третьей Всероссийской молодежной научно-практической конференции. Часть I. Политика и политология. Владивосток, 16 апреля 2010г. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2010. – С. 276–279. – 0,2 п.л.

4. Смирнова Е.А. Правовой статус безработного в российском трудовом праве, в трудовом праве США и Германии (сравнительный анализ) // Правовая политика современной России: формы и средства реализации : сборник статей по материалам Международной читательской научно-практической конференции 19 мая 2011 года. – Тамбов : ТРОО «Бизнес – Наука – Общество», 2011. – С. 300–306. – 0,3 п.л.

5. Смирнова Е.А. Правовое положение безработного по трудовому праву и праву социального обеспечения России : учеб. пособие / Е.А. Смирнова. – Владивосток : Издательский дом Дальневост. федерал. ун-та, 2012. – 213 с. – 13,2 п.л.

Смирнова Евгения Александровна

**БЕЗРАБОТНЫЙ
ПО ТРУДОВОМУ ПРАВУ
И ПРАВУ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РОССИИ**

Специальность 12.00.05 – трудовое право;
право социального обеспечения.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 16.02.2012.
Формат 60x84¹/₁₆. Усл. печ. л. 1,45. Уч.-изд. л. 1,50.
Тираж 120 экз. Заказ

Издательский дом
Дальневосточного федерального университета
690950, г. Владивосток, ул. Октябрьская, 27

Отпечатано в типографии
Издательского дома ДВФУ
690950, г. Владивосток, ул. Алеутская, 56