МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт: Юридический

Кафедра: «Государственно-правовые дисциплины»

Направление подготовки (специальность): 40.03.01 Юриспруденция

Профиль: Правозащитная деятельность

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Внутригосударственные и международные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы

Студент (ка) 153ЮЮ51 _____ Гостева Елена Алексеевна
номер группы; подпись, дата; фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель к.ю.н., доцент
должность

ПГУ _____ Александрова А.В.
наименование организации; подпись, дата; фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность; подпись, дата; фамилия, инициалы

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность; подпись, дата; фамилия, инициалы

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность; подпись, дата; фамилия, инициалы

Нормоконтролер: к.и.н., доцент _____ Логачева Н.В.
должность; подпись, дата; фамилия, инициалы

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ Романовская О.В.
(подпись); (фамилия, инициалы)

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____201 г. №___).

Секретарь ГЭК _____ Вдовина Т.Е.
(подпись); (фамилия, инициалы)

Пенза 2020

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД
название
_____/ О.В. Романовская /
(инициалы и фамилия)
«__» _____2020 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр.№15ЗЮЮ51

Гостевой Елены Алексеевны

1. Тема работы Внутригосударственные и международные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы

2. Научный руководитель доцент, к.ю.н. Александрова Анна Викторовна

3. Дата выдачи задания 20.04.2020 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 31.05.2020 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- понятие и сущность права на труд и защиту от безработицы;
- внутригосударственные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы;
- международные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы;
- обеспечение эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод;
- механизмы защиты от безработицы граждан старшего поколения;
- пути совершенствования законодательства в сфере внутригосударственного и международного обеспечения права на труд и защиты от безработицы.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	**Консультант**	**Подпись, дата**	
		Задание выдал	**Выполненное задание принял**
Введение		20 апреля 2020 г. Александрова А.В. _____	29 апреля 2020 г. Александрова А.В. _____
Понятие и элементы внутригосударственных и международных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы		29 апреля 2020 г. Александрова А.В. _____	8 мая 2020 г. Александрова А.В. _____
Особенности функционирования внутригосударственных и международных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы		8 мая 2020 г. Александрова А.В. _____	19 мая 2020 г. Александрова А.В. _____
Заключение		19 мая 2020 г. Александрова А.В. _____	31 мая 2020 г. Александрова А.В. _____

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…… 5

1 ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТРУД И ЗАЩИТУ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ……... 8

1.1 Понятие и сущность права на труд и защиту от безработицы……. 8

1.2 Внутригосударственные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы……... 22

1.3 Международные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы……... 34

2 ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТРУД И ЗАЩИТУ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ…….. 43

2.1 Обеспечение эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод……... 43

2.2 Механизмы защиты от безработицы граждан старшего поколения……. 50

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…… 66

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ…… 69

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования внутригосударственных и международных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы проявляется в том, что в период развития экономического кризиса, вызванного падением цен на нефть, распространением короновируса COVID-19, большое количество организаций всех форм собственности сокращают рабочие места либо прекращают свое существование вообще. Все это, в конечном итоге, может привести к большому кризису на рынке труда. Эффективность правового регулирования данной сферы, спорные вопросы правоприменительной практики, позволяют говорить о наличии проблемы регулирования данных отношений. Высокая значимость данного института в обществе приводит к необходимости защиты как самого общества, так и государства от всевозможных коллизий и пробелов законодательства в данной области.

Соответствующие институты конституционного и трудового права, в целом, а также проблемы внутригосударственных и международных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы, в частности, стали объектом исследования многих отечественных ученых, среди которых необходимо выделить: А.А. Лихолетова, Е.В. Медведева, Н.Н. Надежина, А.А. Павлова, Н.В. Панову, М.Н. Попова, Д.В. Прохоренко, А.Ф. Пьянкова, И.М. Середу, А.А. Соловьева, С.В. Суханова, Т.Д. Устинову, Е.В. Хромова, С.А. Чернякова, Ю.В. Чукичева, М.Д. Шапсугову, С.А. Щеглову и других отечественных деятелей юриспруденции.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с внутригосударственным и международным обеспечением прав граждан на труд и защиту от безработицы.

Предметом исследования нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с внутригосударственным и международным обеспечением прав граждан на труд и защиту от

безработицы, а также правоприменительная практика в данной области.

Цель работы заключается в актуальном анализе проблем и противоречий общественных отношений, возникающих в связи с внутригосударственным и международным обеспечением прав граждан на труд и защиту от безработицы.

Задачами исследования выступают:

- определение понятия и сущности права на труд и защиту от безработицы;

- анализ внутригосударственных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы;

- анализ международных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы;

- исследование обеспечения эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод;

- рассмотрение механизмов защиты от безработицы граждан старшего поколения;

- определение путей совершенствования законодательства в сфере внутригосударственного и международного обеспечения права на труд и защиты от безработицы.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов реализации конституционных прав на труд и защиту от безработицы.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического

материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и приложения.

1 ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТРУД И ЗАЩИТУ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ

1.1 Понятие и сущность права на труд и защиту от безработицы

Право на труд - одно из важнейших конституционных прав человека. Реализация этого права предопределяет возможность реализации ряда других социально-трудовых прав: права на отдых, на справедливую оплату труда, на безопасные условия труда и др.

На протяжении всего периода развития советское, а затем и российское законодательство о труде предусматривало нормы, закрепляющие право на труд, хотя его понятие и содержание на том или ином этапе было неодинаковым.

Впервые право на труд было закреплено в Кодексе законов о труде РСФСР 1918 г., где говорилось, что все трудоспособные граждане имеют право на применение труда по своей специальности и за вознаграждение, установленное для этого рода работы[1].

В 1936 г. в СССР в связи с принятием новой Конституции право на труд закреплялось в качестве конституционного права граждан. В статье 118 Конституции было записано: «Граждане СССР имеют право на труд, т.е. право на получение гарантированной работы с оплатой их труда в соответствии с количеством и качеством».

Дальнейшее развитие право на труд получило в Конституции СССР 1977 г. В ней было записано, что граждане СССР имеют право на труд, т.е. на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера, включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной

[1] Чиканова Л.А. Право на труд: конституционный и международный аспекты // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 5.

подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей (ст. 40).

Таким образом, в Конституции не только провозглашалось право на труд, но и определялось его содержание. Оно включало следующие элементы:

- предоставление гражданам работы;
- оплату их труда не ниже установленного государством минимума;
- свободу выбора работы;
- учет общественных потребностей.

По сравнению с Конституцией 1936 г. Конституция 1977 г. определенным образом расширила содержание права на труд, закрепив не только право на получение работы, но и возможность выбирать профессию, род занятий и работы.

Конституция 1977 г. закрепляла также определенную систему гарантий, призванных обеспечить реализацию права на труд. В их числе назывались: социалистическая система хозяйства, неуклонный рост производительных сил, бесплатное профессиональное обучение, повышение трудовой квалификации и обучение новым специальностям, развитие системы профессиональной ориентации и трудоустройства.

Вместе с тем, гарантируя право на выбор профессии и рода занятий, Конституция 1977 г. содержала некоторые ограничения реализации этого права. Во-первых, право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой и образованием гарантировалось Конституцией лишь в рамках общественных потребностей. За рамками общественных потребностей Конституция не гарантировала, да и не могла гарантировать право на такой выбор. Во-вторых, закрепляя право на получение гарантированной работы в соответствии с призванием, Конституция исходила из принципа единства прав и обязанностей, т.е. праву на труд корреспондировала правовая обязанность каждого способного к труду гражданина трудиться в избранной им области общественно полезной деятельности.

Принятое в развитие данного положения Конституции законодательство

предусматривало и определенный механизм, обеспечивающий выполнение этой обязанности. Лица, отказывающиеся заниматься общественно полезной деятельностью, признавались тунеядцами и привлекались к административной или уголовной ответственности. К числу ограничений свободы труда можно отнести и наличие прописки в месте получения работы, без которой нельзя было поступить на работу[1].

Таким образом, кажущееся на первый взгляд расширение содержания права на труд, включающее право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой и образованием, фактически сводилось к праву на получение работы как таковой, т.е. работы, которая не всегда соответствовала призванию или квалификации работника.

Но даже в таком «усеченном» виде право на труд как право на получение гарантированной работы в значительной степени оставалось декларативным. Оно не было обеспечено экономически, а значит, и практически было невыполнимо. Попытки реализовать закрепленный в Конституции принцип предоставления работы каждому, принцип полной занятости не принесли должных результатов. Напротив, они породили скрытую безработицу, неэффективность труда и в итоге снижение уровня жизни населения. И это вполне закономерно. Как показывает опыт стран с развитой экономикой, полная или близкая к ней занятость являются скорее исключением, чем правилом. Такую занятость можно рассматривать лишь как целевую установку государства. Реальное же осуществление реализации права на труд может быть компенсировано правом на защиту от безработицы.

Развитие в России рыночных отношений повлекло необходимость пересмотра и отношения к пониманию конституционного права на труд. Если, как уже отмечалось, ключевым элементом права на труд по Конституции 1977 г. было право на получение гарантированной работы, то в Конституции,

[1] Рассказов, Л.П. Глобализация и ее влияние на современное российское право // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 56. С. 19.

принятой в декабре 1993 г., акцент сделан на свободу и защиту от безработицы.

Действующая Конституция РФ не предусматривает обязанности трудиться. В соответствии со ст. 37 Конституции труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Такая формулировка ст. 37 Конституции РФ вызвала в правовой литературе широкую дискуссию по вопросу о том, закрепляет ли вообще действующая Конституция РФ право на труд как таковое. Существуют различные точки зрения по данному вопросу.

Одни авторы исходят из того, что действующая ныне Конституция РФ не закрепляет право на труд как таковое и рассматривает его лишь как элемент (составную часть) свободы труда. Другие полагают, что нынешняя формулировка ст. 37 Конституции позволяет рассматривать право на труд лишь в узком его значении, т.е. как право на охрану труда. По мнению третьих, с исчезновением категории «всеобщность труда» и обязанности трудиться равное право на труд предстает в существенно измененном виде, поскольку оно не гарантируется[1].

Не отрицая наличие в Конституции РФ права на труд, некоторые представители науки трудового права полагают, что право на труд включено в понимание конституционно установленной свободы труда или что право на труд эквивалентно свободе труда - это равнозначные понятия и нет никаких оснований в их противопоставлении[2].

Такое различие в подходах к пониманию положений действующей

[1] Головина С.Ю. Конституционные принципы и права в сфере труда и их конкретизация в трудовом законодательстве России // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 5.
[2] Морозов П.Е. Право на труд // Юридический мир. 2015. № 4. С. 65.

Конституции о праве на труд обусловливает необходимость остановиться на анализе высказанных позиций, в том числе с точки зрения правовой природы права на труд, его содержания и представления о нем в значении, придаваемом действующей Конституцией РФ. Необходимо также определить, насколько понятие данного права, сформулированное в Конституции РФ, соответствует пониманию и содержанию этого права, определенного международными правовыми актами.

Как уже отмечалось, большинство авторов полагают, что Конституция РФ не закрепляет это право как таковое.

Так, В.Н. Скобелкин пишет, что нельзя не обратить внимание на то, как изложена эта статья. Помимо отсутствия упоминания о гарантированности она переносит акцент с обеспечения работой на условия труда, т.е. речь идет о праве не на труд, а лишь на труд в благоприятных условиях. Строго говоря, формулировка ч. 3 ст. 37 Конституции не закрепляет право на труд как таковое, хотя и использует эти три слова в тексте[1]. Данную точку зрения разделяет А.М. Лушников. Он утверждает, что действующая Конституция РФ отказалась от легального закрепления права на труд как такового и его гарантий, ограничившись провозглашением свободы труда, определяя право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию[2].

Аналогичная позиция высказана С.Ю. Головиной. По ее мнению, следует признать, что Конституция РФ провозглашает не право на труд как на гарантированную государством занятость, а право на безопасные условия труда. Отказавшись от прямого закрепления права на труд как права на получение гарантированной работы, государство провозглашает право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37 Конституции), а ТК РФ в ч. 1 ст. 2 уточняет:

[1] Скобелкин В.Н. Трудовое правоотношение. М., 1999. С. 154.

[2] Лушников А.М. Право на труд: историко-догматическое эссе // Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып. 2. Право на труд и социальное обеспечение в системе прав человека. Ярославль, 2007. С. 85.

защита от безработицы и содействие в трудоустройстве[1].

На сегодняшний день, как считают В.И. Анишина и Ю.Г. Попонов, позиция государства к принципу права на труд в его прежнем смысле однозначно не выражена[2]. Это дает определенные основания сомневаться в сохранении конституционного права граждан на труд, понимаемого как гарантированное государством право на трудоустройство, и рассматривать свободу труда как отсутствие обязательств государства, а соответственно, и работодателя по обеспечению права каждого на труд.

Рассматривая проблему соотношения принципов права на труд и свободы труда, В.В. Федин также приходит к выводу, что право на труд утратило свойство всеобщности, в полной мере государством не обеспечивается и более похоже на лозунг, чем на конкретное обязательное к исполнению предписание[3].

В.И. Анишина и Ю.Г. Попонов также полагают, что понятия «свобода труда» и «право на труд» отражают основополагающий конституционный подход к регулированию широкого круга отношений по участию граждан в труде. По их мнению, правильным является подход, при котором свобода труда рассматривается как основополагающий принцип в этой сфере, а право на труд - как субъективное право, один из элементов юридического статуса личности. Конституционно-правовое содержание свободы труда, пишут авторы, не вытеснило, не упразднило общепризнанного принципа права на труд, а включило этот принцип в качестве элемента в свой состав. Право на труд не утратило своей значимости как гарантированное государством право реализации возможности каждого трудиться в соответствии со своими способностями и призванием, а лишь обрело свое определенное место в содержании нового, более широкого конституционного принципа - свободы

[1] Головина С.Ю. Конституционные принципы и права в сфере труда и их конкретизация в трудовом законодательстве России // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 5.
[2] Анишина В.И., Попонов Ю.Г. Свобода труда или право на труд // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 8.
[3] Федин В.В. Соотношение принципа свободы труда и права на труд // Lex Russica (Русский закон). 2004. Т. LXIII. № 2. С. 424.

труда[1].

Именно как элемент свободы труда право на труд сформулировано и в ст. 2 ТК РФ: исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией РФ, основными принципами правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признается свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

Высказанные суждения представляются весьма спорными.

Конечно, нельзя отрицать, что определенное сходство в содержании таких правовых категорий, как свобода на труд и право на труд, имеется. Кроме того, они, как правило, используются в сочетании «право на труд и свобода труда». Тем не менее поставить между ними знак равенства нельзя. Основное различие заключается в механизме реализации права на труд и права на свободу труда.

Статья 37 Конституции РФ, провозглашая принцип свободы труда, раскрывает и его содержание. Согласно данной статье каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Возможность трудиться свободно, т.е. свобода труда, гарантируется в Российской Федерации запретом принуждения к труду как таковому и к труду в определенной сфере. Принудительный труд запрещен. Иначе говоря, провозглашая свободу труда, государство предоставляет индивиду возможность выбора: работать на основе трудового договора или заниматься предпринимательством. Гражданин вправе вообще отказаться от участия в общественном труде, он вправе не работать и получать доходы от использования своей собственности и др. Аналогично принцип свободы труда формулируется и в правовой литературе. Свобода труда, писал

[1] Анишина В.И., Попонов Ю.Г. Свобода труда или право на труд // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 68.

С.А. Иванов, проявляется в добровольном, самостоятельном избрании человеком форм приложения труда. Применительно к труду, как и в других проявлениях, свобода труда - это прежде всего добровольный и самостоятельный выбор. Свобода труда означает в конечном счете свободу выбора формы приложения труда[1].

Предоставив гражданам свободу труда, т.е. свободный выбор приложения своих способностей к труду, государство не несет перед ними каких-либо обязательств, связанных с таким выбором. Провозглашая же право на труд, государство принимает на себя определенные обязательства, связанные с реализацией гражданами этого права. В частности, обязательства, касающиеся обеспечения условий труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, вознаграждения за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также защиты от безработицы.

Иначе говоря, праву на труд корреспондирует соответствующая обязанность государства, тогда как свобода труда обеспечена лишь общим законодательным запретом принудительного труда и дискриминации в трудовых отношениях.

Свобода труда проявляется в потенциальной возможности выбора гражданином сферы приложения своих способностей к труду. Право же на труд предполагает не только возможность выбора гражданином сферы приложения своих трудовых способностей, но и содействие со стороны государства в реализации этой возможности.

Отсюда следует вывод, что право на труд - это более широкое понятие.

Оно включает следующие элементы: свободу труда, право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд, не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, право на защиту от безработицы.

Под свободой труда, как уже отмечалось, понимается право свободно

[1] Иванов С.А., Лившиц Р.З. Личность в советском трудовом праве: Монография. М., 1982. С. 65.

распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. То есть свобода труда - это элемент, составная часть права на труд.

Подобная позиция высказывалась В.Е. Чиркиным: «Нормативное содержание конституционного права на труд включает: правомочие на свободный труд, т.е. на труд, который работник свободно выбирает или на который свободно соглашается; правомочие свободно распоряжаться своими способностями к труду; правомочие свободно выбирать род деятельности и профессию; правомочие на труд в безопасных и здоровых условиях труда; правомочие на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации...»[1].

Таким образом, применительно к действующей Конституции и исходя из ее текста можно выделить следующие закрепленные в ней права. Это право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, право на защиту от безработицы и свободу труда (право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию). Все эти права в совокупности и составляют содержание права на труд, что позволяет говорить о закреплении в действующей Конституции права на труд как такового.

Содержание права на труд, вытекающее из положений ст. 37 Конституции РФ, в полной мере согласуется с международными актами, в которых раскрывается содержание права на труд. В них право на труд не связывается с получением гарантированной работы, но закрепляется право на предоставление каждому возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается. Следовательно, право на труд предполагает право на обеспечение возможности выбрать вид занятий, род деятельности, профессию. Наряду с этим подчеркивается и необходимость содействия поиску работы, создания условий для повышения уровня занятости.

[1] Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2004. С. 169.

Так, в ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. говорится, что участвующие в Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.

Меры, которые должны быть приняты в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

Как видно из приведенного положения, основными элементами, составляющими содержание права на труд, являются: свобода труда и право на получение возможности заработать себе на жизнь трудом, обеспеченные определенными государственными мерами, включая пути и методы достижения полной производительной занятости.

В статье 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах речь идет о праве каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности, условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. также предусматривает, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы (ст. 23).

Европейская социальная хартия 1961 г. (в ред. 1996 г.), провозглашая право на труд, предусматривает соответствующие обязательства сторон, направленные на его реализацию. В частности, в ней говорится, что для обеспечения эффективной реализации этого права стороны обязуются:

- признать одной из своих первоочередных целей и обязанностей

достижение и поддержание как можно более высокого и стабильного уровня занятости в целях достижения полной занятости;

- обеспечить эффективную защиту права работников зарабатывать себе на жизнь свободно выбираемым трудом;

- создать или развивать для всех работников бесплатные службы по трудоустройству;

- обеспечивать или содействовать развитию соответствующей профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки.

В Рекомендации Международной организации труда № 169 «О политике в области занятости» 1984 г. отмечается, что предусмотренное Конвенцией о политике в области занятости 1964 г. и Рекомендацией о политике в области занятости 1964 г. содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости следует считать средством обеспечения на практике осуществления права на труд[1].

Всестороннее признание государствами-членами права на труд следует связывать с осуществлением экономической и социальной политики, цель которой - содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости.

Сказанное позволяет сделать вывод, что, провозглашая право на труд, международные акты связывают это понятие с обязанностью государства содействовать гражданам в реализации этого права путем проведения государственной политики, направленной на содействие занятости и трудоустройству. Достижение полной занятости, обеспечение каждого работой рассматриваются в качестве социальной цели.

В таком понимании право на труд совпадает с содержанием права на труд, заложенным в ст. 37 Конституции РФ.

Охрана же труда в конституционном контексте означает обязанность государства создавать и развивать законодательство, направленное на защиту

[1] Чиканова Л.А. Право на труд: конституционный и международный аспекты // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 5.

жизни и здоровья работника в процессе трудовой деятельности, т.е. на обеспечение достойных условий труда лиц, реализовавших свое право на труд.

Меры, направленные на реализацию права на труд, предусмотрены в законодательстве, принятом в развитие данного положения Конституции РФ.

Так, в соответствии со ст. 220 ТК РФ государство гарантирует работникам защиту их права на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда. Статья 219 ТК РФ предусматривает, что каждый работник имеет право на рабочее место, соответствующее требованиям охраны труда.

Статья 12 Закона от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» закрепляет гарантии государства в реализации права граждан на труд. В частности, гражданам Российской Федерации гарантируются:

- свобода выбора рода деятельности, профессии (специальности), вида и характера труда; защита от безработицы;

- бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости;

- информирование о положении на рынке труда.

Таким образом, анализ положений Конституции РФ и принятого в их развитие российского законодательства дает основание для утверждения о том, что Конституция РФ закрепляет право на труд как таковое и в том его значении, которое придают ему международные акты. Что касается формулы «право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены» Конституции РФ, то она никоим образом не свидетельствует об отсутствии права на труд как такового. Напротив, данная формулировка Конституции РФ закрепляет качественно новое содержание права на труд, т.е. не просто право на труд, а право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Иначе говоря, действующая российская Конституция определенным образом расширяет содержание права на труд, дополнив его новым элементом - правом на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.

Закрепляя право гражданина зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, Конституция вместе с тем гарантирует возможность реализовать это право в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

В связи с этим представляется не согласующейся с Конституцией РФ и положениями международных актов формулировка ст. 2 ТК РФ, где акцент сделан на свободу труда, право же на труд закрепляется в качестве ее элемента.

Следует отметить, что перенесение текстуально конституционного принципа свободы труда в качестве отраслевого принципа в Трудовой кодекс РФ вряд ли можно признать оправданным, так как Конституция закрепляет права и свободы человека и гражданина как субъектов конституционного права. Принципы же трудового законодательства являются основными направлениями правового регулирования трудовых отношений, т.е. отношений между работником и работодателем.

В связи с этим конституционный принцип свободы труда, понимаемый как возможность свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, не в полной мере применим к работнику, ибо, заключив трудовой договор (вступив в трудовое правоотношение), работник уже реализовал свое конституционное право на свободу труда. В рамках трудового правоотношения он не может самостоятельно определять, по какой профессии ему работать и каким родом деятельности заниматься, так как они обусловлены сторонами при добровольном заключении ими трудового договора, и работник не вправе изменять их по своему усмотрению

Исходя из этого, трудно согласиться с высказанным в правовой литературе мнением, что свобода труда, будучи одним из принципов регулирования трудовых отношений, приобретает значение свободы трудового договора.

Представляется, что свобода трудового договора, как и свобода труда, предполагает добровольный и исключительно самостоятельный выбор рода

деятельности и организации (работодателя), в которой она будет осуществляться. Однако свобода трудового договора для гражданина ограничена свободой работодателя, который вправе самостоятельно под свою ответственность осуществлять подбор и расстановку кадров. Поэтому для заключения трудового договора должна быть выражена воля обеих сторон - гражданина и потенциального работодателя. В связи с этим свободу трудового договора можно рассматривать только с точки зрения запрета принудительного труда, т.е. никто не может принудить человека заключить трудовой договор или запретить расторгнуть по собственной инициативе уже заключенный трудовой договор.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время трудовой договор является основной правовой формой реализации гражданами конституционного права на свободу труда и права на труд.

В связи с этим в ст. 2 ТК РФ в соответствии с Конституцией РФ должен быть закреплен именно принцип права на труд и права на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.

Эти права работников обеспечены гарантиями, закрепленными в законодательстве о труде.

К числу таких гарантий относятся, в частности:

- запрет на изменение определенных сторонами условий трудового договора, в том числе перевод на другую работу, без согласия работника (ст. 72 ТК РФ);

- обязанность работодателя перевести работника, нуждающегося в переводе на другую работу в соответствии с медицинским заключением, на другую имеющуюся у работодателя работу, не противопоказанную работнику по состоянию здоровья (ст. 73 ТК РФ);

- право работника расторгнуть трудовой договор по собственному желанию в любое время, без каких-либо обоснований (ст. 80 ТК РФ);

- возможность увольнения работника по инициативе работодателя только в случаях и по основаниям, установленным законом (ст. ст. 77, 81 ТК

РФ).

Право работников на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, обеспечено системой сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающей правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Каждый работник вправе защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе путем самозащиты, с помощью профессиональных союзов, путем обращения в органы государственного контроля за соблюдением трудового законодательства, а также в суд.

В целях самозащиты трудовых прав работник может отказаться от выполнения работы, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью. На время отказа от указанной работы за работником сохраняются все права, предусмотренные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права (ст. 379 ТК РФ).

1.2 Внутригосударственные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы

Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, является составной частью механизма защиты трудовых прав работников (ст. 352 ТК РФ). Осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства - принцип трудового права (ст. 2 ТК РФ).

Государственный надзор за соблюдением трудового законодательства - государственная правовая гарантия законности в сфере труда. Существование системы органов государственного и профсоюзного контроля признается

также весьма существенной особенностью метода трудового права[1].

Принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, относится к ведению федеральных органов государственной власти (ст. 6 ТК РФ).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В соответствии со ст. 353 ТК РФ федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований по безопасному ведению работ в отдельных сферах деятельности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Федеральная инспекция труда - это единая централизованная система государственных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением трудового законодательства на территории России.

Деятельность органов федеральной инспекции труда и должностных лиц указанных органов проводится на основе принципов уважения,

[1] Трудовое право России: практикум / Под ред. В.А. Абалдуева, А.М. Бабицкого. Саратов: СГАП, 2009. С. 246.

соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, законности, объективности, независимости и гласности[1].

Основные полномочия органов федеральной инспекции труда закреплены ст. 356 ТК РФ. Эти полномочия базируются на положениях Конвенции МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (1947), ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. Полномочия органов федеральной инспекции труда устанавливаются, в частности, нормами КоАП РФ, Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Положением о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 года № 875 (в ред. от 22.11.2017)[2].

В ст. 2 названного Федерального закона № 294-ФЗ закреплено определение понятия «государственный контроль (надзор)». Государственный контроль (надзор) - деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных названным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических

[1] Князева Н.А. Защита прав работников на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 1. С. 111.
[2] Миронова Е.В. Защита права на оплату труда // Законность. 2019. № 1. С. 24.

лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 года № 875 (в ред. от 22.11.2017) утверждено Положение, устанавливающее порядок осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Согласно Положению федеральный государственный надзор в сфере труда осуществляется федеральной инспекцией труда, состоящей из Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов (государственных инспекций труда), в отношении любых работодателей (юридических лиц (организаций) независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, работодателей - физических лиц, в трудовых отношениях с которыми состоят работники), а также иных субъектов, которые в соответствии с федеральными законами наделены правом заключать трудовые договоры[1].

Федеральная инспекция труда реализует следующие основные полномочия:

- осуществляет государственный надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства посредством проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях, подготовки других материалов о привлечении виновных лиц к ответственности;

[1] Северцев Р.В. Судебная защита трудовых прав работника // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 1. С. 127.

Проверка - совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям. Плановые проверки проводятся не чаще чем 1 раз в три года на основании ежегодных планов. Генеральная прокуратура Российской Федерации размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года. Плановые проверки проводятся в форме документарной и (или) выездной проверки. Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами[1].

[1] Дивеева Н.И. Мировое соглашение и обеспечение доступа к правосудию по трудовым спорам // Толкование правовых актов (теоретико-правовой, конституционно-правовой, гражданско-правовой и трудоправовой аспекты): Сб. науч. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. 2017. №1. С. 26.

Срок проведения каждой проверки не может превышать 20 рабочих дней. Правительством Российской Федерации в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора) может быть установлен сокращенный срок проведения проверки в случае, если деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год. Согласно ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» для малых предприятий среднесписочная численность работников до ста человек; среди малых предприятий выделяются микропредприятия - до пятнадцати человек[1].

В п. 11.2 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что при проведении плановых проверок всех или отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть предусмотрена обязанность использования проверочных листов. Проверочные листы (списки контрольных вопросов) разрабатываются и утверждаются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в соответствии с общими требованиями, определяемыми Правительством Российской Федерации, и включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, составляющих предмет проверки;

- анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимает меры по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан;

[1] Мурзина Е.А. Защита трудовых прав работников по российскому и китайскому законодательству // Lex russica. 2017. № 12. С. 167.

- осуществляет в соответствии с законодательством РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях;

- направляет соответствующую информацию в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, правоохранительные органы и в суды;

- проверяет соблюдение установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве;

- анализирует причины нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, готовит предложения по их совершенствованию;

- принимает участие в расследовании несчастных случаев на производстве или проводит его самостоятельно;

- запрашивает у федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, судебных органов и других организаций и безвозмездно получает от них информацию, необходимую для выполнения возложенных на нее задач;

- ведет прием и рассматривает заявления, письма, жалобы и иные обращения работников о нарушениях их трудовых прав, принимает меры по восстановлению нарушенных прав и др[1].

Статьей 360 ТК РФ предусмотрено, что основанием для проведения внеплановой проверки служит обращение или заявление работника о нарушении работодателем его трудовых прав; о фактах нарушений работодателями требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе требований охраны труда, повлекших возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников, а также приведших к невыплате или неполной выплате в установленный срок заработной платы, других выплат, причитающихся работникам, либо установлению заработной платы в размере менее размера,

[1] Трудовое право России: Учебник / Под ред. А.М. Куренного. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 78.

предусмотренного трудовым законодательством; поступление информации о фактах уклонения от оформления трудового договора, ненадлежащего оформления трудового договора или заключения гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем.

При этом рассмотрение заявлений, жалоб, обращений граждан о нарушениях их трудовых прав, а также принятие мер реагирования, направленных на устранение выявленных нарушений и восстановление нарушенных прав, является не правом, а обязанностью инспекторов труда;

- осуществляет информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства;

- информирует общественность о выявленных нарушениях трудового законодательства, ведет разъяснительную работу о трудовых правах граждан;

- готовит и публикует ежегодные доклады о соблюдении трудового законодательства, в установленном порядке представляет их Президенту Российской Федерации и в Правительство РФ; и иные полномочия.

Согласно ст. 357 ТК РФ, государственные инспектора труда при осуществлении надзора имеют право:

- беспрепятственно в любое время суток посещать в целях проведения проверки организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, работодателей - физических лиц;

- запрашивать у работодателей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций;

- изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ с уведомлением об этом работодателя и составлять соответствующий акт;

- расследовать несчастные случаи на производстве;

- предъявлять работодателям обязательные для исполнения предписания

об устранении нарушений трудового законодательства, о восстановлении нарушенных прав работников, привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности в установленном порядке;

- направлять в суды требования о ликвидации организации или прекращении деятельности их структурных подразделений вследствие нарушения требований охраны труда;

- выдавать предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знаний требований охраны труда;

- запрещать использование средств индивидуальной и коллективной защиты работников, если они не соответствуют обязательным требованиям охраны труда;

- выступать в качестве экспертов в суде по искам о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о возмещении вреда, причиненного здоровью работников на производстве;

- составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях;

- предъявлять организации, проводящей специальную оценку условий труда, обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений требований законодательства о специальной оценке условий труда[1].

Государственный контроль (надзор) должен быть направлен на усиление ответственности за нарушение законодательства, регулирующего трудовые отношения и непосредственно связанные с ними отношения. Ответственность за нарушение трудового законодательства - одно из средств обеспечения прав и интересов работников. Правовое государство

[1] Актуальные проблемы трудового законодательства в условиях модернизации экономики: Монография / Отв. ред. Ю.П. Орловский. М., 2012. С. 57.

устанавливает виды и меры юридической ответственности за нарушение законодательства. В соответствии со ст. 23.12 КоАП РФ государственная инспекция труда рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями Кодекса:

- 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (ч. ч. 1, 3, 4, 6);

- 5.27.1 «Нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации» (ч. ч. 1 - 4);

- 5.28 «Уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения»;

- 5.29 «Непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения»;

- 5.30 «Необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения»;

- 5.31 «Нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению»;

- 5.32 «Уклонение от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах»;

- 5.33 «Невыполнение соглашения»;

- 5.34 «Увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки»;

- 14.54 «Нарушение установленного порядка проведения специальной оценки условий труда» (ч. 1);

- 15.34 «Сокрытие страхового случая».

Из перечисленных статей КоАП РФ наиболее часто применяются на практике ст. 5.27 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также

ст. 5.27.1 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

Так, ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. Часть 2 ст. 5.27 КоАП РФ закрепляет, что совершение указанного административного правонарушения лицом, ранее подвергнутым административному наказанию, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей.

Части 6 и 7 ст. 5.27 КоАП РФ устанавливают административную ответственность за невыплату или неполную выплату в установленный срок заработной платы, предусматривая предупреждение, административный штраф и дисквалификацию.

За нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, по ст. 5.27.1 КоАП РФ возможно применение не только административного штрафа для должностных лиц в размере от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей или дисквалификации на срок от одного года до трех лет; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей, но и административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот

тысяч рублей или административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток.

Статья 19.5 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Так, невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Кроме федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, осуществляемого федеральной инспекцией труда, глава 57 ТК РФ содержит статьи 366 - 369 ТК, предусматривающие виды специализированного надзора. К ним относятся:

- Государственный надзор за соблюдением требований по безопасному ведению работ на опасных производственных объектах;

- Федеральный государственный энергетический надзор; Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

- Государственный надзор за соблюдением требований ядерной и радиационной безопасности.

Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. от 17.06.2017) утверждено Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзоре). Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 20.09.2017) утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзоре).

В ст. 353.1 ТК РФ предусмотрено, что ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых

актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в зависимости от субъектов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, можно выделить следующие виды контроля (надзора): государственный надзор, ведомственный контроль, профсоюзный (общественный) контроль.

1.3 Международные механизмы обеспечения прав граждан на труд и защиты от безработицы

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, закрепившей приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над внутренним российским законодательством, значительно расширились возможности обращения граждан в международные инстанции по защите их прав, свобод и законных интересов. Этот процесс получил дополнительный импульс благодаря присоединению Российской Федерации к Уставу Совета Европы.

На нормы международного права все чаще ссылается Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях и определениях. Общая тенденция глобализации и интернационализации института прав человека, несомненно, затронула и Россию. В подобных условиях обеспечение права граждан Российской Федерации на труд и защиту от безработицы уже не может считаться внутренним делом нашей страны, данная проблематика приобретает международно-правовые аспекты[1].

[1] Гуляев К.С. Доступность практики Европейского суда по правам человека на официальных языках государств - членов Совета Европы (сравнительный анализ) // Российская хроника Европейского Суда. 2019. № 1. С. 142 - 146.

В качестве примера можно сослаться на гарантии реализации трудовых прав граждан, закрепленные в Европейской социальной хартии. К числу защищаемых прав в соответствии с данным документом относятся право на труд, право на справедливые условия труда, право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, право на справедливое вознаграждение, право на объединение, право на заключение коллективных договоров, право детей и подростков на защиту, право работающих женщин на защиту, право на профессиональную ориентацию и право на профессиональную подготовку (статьи 1-10). Сравнение данных механизмов с содержанием статьи 37 Конституции Российской Федерации приводит нас к следующим выводам.

Во-первых, в Конституции Российской Федерации прямо не упоминается право на труд: перечисляются лишь такие основы трудовых прав граждан, как, например, свобода труда, возможность каждого распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Отдельно оговаривается конституционное право на защиту от безработицы. В Европейской социальной хартии, напротив, право на труд признается непосредственно, однако под этим правом понимается обязанность договаривающихся сторон признать в качестве одной из своих основных целей и обязанностей достижение и поддержание как можно более высокого и стабильного уровня занятости. Это предполагает, что государства должны продемонстрировать, что ими проводится последовательная экономическая политика, конкретно направленная на достижение высокого уровня занятости (пункт 1 статьи 1 Европейской социальной хартии).

Во-вторых, Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 37) не детализирует, какие именно правомочия вытекают из конституционного права на защиту от безработицы. В отличие от этого в Европейской социальной хартии специально фиксируются права на профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку. Под профориентацией в Хартии понимается «услуга по оказанию помощи всем заинтересованным лицам в решении

проблем, связанных с выбором рода занятий... с учетом индивидуальных особенностей человека и их соответствия требованиям рынка». Что же касается профессиональной подготовки, то статья 10 Европейской социальной хартии является первым в международном праве договорным положением, гарантирующим профессиональную подготовку не только в периоды экономических кризисов, но и подчеркивающим необходимость непрерывной профессиональной подготовки. Представляется, что отсутствие подобных положений в статье 37 Конституции Российской Федерации снижает гарантии трудовых прав граждан и не дает достаточных оснований для правоприменительной практики Конституционного Суда России.

В-третьих, перечни трудовых прав в Конституции Российской Федерации и в Европейской социальной хартии не совпадают друг с другом не только по содержанию, но и с точки зрения их приоритетов. Так, буквальное истолкование статьи 37 Конституции Российской Федерации приводит к выводу, что обеспечение свободы труда является более важной задачей государственной экономической политики, чем обеспечение занятости населения. С позиций Европейской социальной хартии, напротив, гарантирование занятости населения фиксируется как приоритетная задача государства, в то время как свобода труда подразумевается как очевидное условие свободных экономических отношений в цивилизованном обществе. Проблематика принудительного и обязательного труда относится к юрисдикции не Европейской социальной хартии, а Европейской конвенции о правах человека (статья 4), в которой запрещаются рабство и сходные с ним обычаи[1].

И, наконец, в-четвертых, в Европейской социальной хартии специально оговариваются механизмы обеспечения трудовых прав граждан. Система контроля за соблюдением Европейской социальной хартии предполагает, прежде всего, национальные доклады, которые включают в себя доклады о

[1] Барышников П.С. Влияние Совета Европы на гражданское процессуальное право России // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 61 - 69.

применении принятых положений и доклады относительно непринятых положений. В отличие от петиционного порядка обеспечения Европейской конвенции о защите прав человека, механизм защиты трудовых прав опирается преимущественно на систему докладов.

В этой связи полагаем, что в Российской Федерации недостаточно используется потенциал публичных отчетов выборных должностных лиц перед коллегиальными органами народного представительства и перед гражданами, особенно на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Подписание Россией ряда международных актов о правах человека (в том числе включающих меры по защите социально-экономических прав), а также конституционное положение о приоритете норм международных договоров над национальным законодательством, требуют новых подходов в правоприменительной деятельности уполномоченных государственных органов Российской Федерации.

Все более широкое использование международного опыта обеспечения права граждан на защиту от безработицы в отечественной практике приобретает характер необратимой тенденции, причем административные формы трудоустройства граждан последовательно замещаются комплексными правовыми средствами. Должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления в условиях экономической и юридической самостоятельности хозяйствующих субъектов не уполномочены давать какие-либо указания руководителям предприятий, учреждений и организаций по кадровым вопросам, поскольку данные полномочия находятся в их исключительном ведении.

Вместе с тем, представляются перспективными такие направления государственной политики в сфере занятости, как налоговое стимулирование, содействие переподготовке персонала, организация оплачиваемых общественных работ, выделение финансовой помощи из средств соответствующего бюджета.

Указанные меры требуют улучшения национальной системы воспроизводства рабочей силы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, профессиональной ориентации населения; стимулирования структурной перестройки экономики и обеспечения занятости высвобождаемых работников на рентабельных производствах и в развивающихся отраслях народного хозяйства; предупреждения безработицы, снижения ее уровня, обеспечения социальной защиты населения от ее последствий; организации занятости отдельных групп населения, трудоустройство которых затруднено (инвалидов, молодежи, женщин, имеющих маленьких детей и т.п.); повышения экономической заинтересованности предприятий и организаций в улучшении условий труда, в развитии рабочих мест, гибких форм занятости; совершенствования организационной структуры службы занятости, формирования ее правовой, материальной, кадровой, финансовой, информационной, статистической и научно-правовой базы.

В мировой науке и практике уже давно сформировалось и нашло практическое воплощение понимание политики занятости как инструмента наиболее полной реализации и развития трудового потенциала населения (помощь безработным лишь одна небольшая часть подобной политики). Ученые отмечают, что для России сложность преобразований на рынке труда состоит в необходимости решить две задачи: преодолеть сложившиеся деформации в трудовой сфере и начать переход к цивилизованному типу занятости, который никогда не был присущ нашей стране.

В свете этого основными задачами перед государством на рынке труда являются: достижение такого соотношения между спросом и предложением труда, а также между его активной и резервной частями, при котором обеспечивается необходимый уровень жизни населения при сохранении эффективных стимулов к труду; формирование рациональной и продуктивной отраслевой, профессиональной, квалификационно-образовательной, территориальной занятости; обеспечение условий для мобильности

населения; обеспечение интеграции России в международную систему разделения труда. Однако активная политика занятости была бы для России приемлемым вариантом, если бы не требовала большого финансирования.

Присоединение России к Конвенции МОТ о содействии занятости и защите от безработицы потребовало учета опыта других стран и рекомендаций МОТ в этой сфере. Именно исходя из этих рекомендаций разработаны основные направления государственной политики на рынке труда в Программе развития России до 2010 года, которая уделяет особое внимание: созданию и сохранению рабочих мест, повышению эффективности труда, трудовой мобильности граждан, развитию малого предпринимательства и нетрадиционных форм занятости; конкретизации мер государственной политики занятости в городах с градообразующими предприятиями, закрытых административно-территориальных образованиях, территориях с напряженной ситуацией на рынке труда; реализации дополнительных мер по сдерживанию роста безработицы, повышению сбалансированности спроса и предложения рабочей силы на рынке труда. Основные направления политики занятости на региональных рынках определяются в региональных программах содействия занятости и содержат как пути решения общенациональных задач, так и специфических для данной территории.

В правовом регулировании труда и занятости наряду с нормами законодательства России важную роль играют нормы международного права, и прежде всего документы, разработанные и принятые под эгидой МОТ. Россия принимает активное участие в работе данной межправительственной организации. В частности, на Международной конференции, посвященной вопросам достойного труда (Москва, декабрь 2012 г.), были сформулированы основные приоритеты сотрудничества Российской Федерации и МОТ, в том числе:

- расширение возможности занятости и создание качественных рабочих мест;

- обеспечение безопасных условий труда и повышение социальной

защиты работников;

- продвижение на территории России международных правовых норм и укрепление социального диалога.

Следует также учитывать, что Россия подписала и ратифицировала ряд конвенций, разработанных этой авторитетной международной организацией. Еще в советский период наша страна принимала на себя международно-правовые обязательства в сфере труда и занятости. Так, СССР в 1967 году ратифицировал Конвенцию МОТ № 122 «О политике в области занятости». Уже в постсоветский период были ратифицированы Конвенция № 135 «О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях» 1971 года, Конвенция № 154 «О содействии коллективным переговорам» 1981 года, Конвенция № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» 2006 года.

В мае 2012 года Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов 2006 года. В соответствии с государственной программой «Доступная среда» субъекты Российской Федерации разрабатывают региональные программы по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в наиболее важных сферах жизнедеятельности лиц с ограниченными возможностями. Государство оказывает поддержку в форме субсидий из федерального бюджета, в том числе в реализации программ по созданию и обеспечению доступности рабочих мест.

Вместе с тем ряд документов, разработанных МОТ и имеющих основополагающее значение для формирования социально ориентированной государственной политики в сфере труда и занятости, Россией пока не ратифицирован. В их числе Конвенция № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» 1988 года (далее - Конвенция МОТ № 168).

Между тем Конвенция МОТ № 168 предусматривает ряд положений, повышающих социальные гарантии граждан в сфере труда и занятости. В соответствии со ст. 15 Конвенции МОТ № 168 размер пособия по безработице не должен быть ниже 45% от предыдущего заработка. Пунктами 2, 3 ст. 10

Конвенции МОТ № 168 рекомендовано включать в число безработных лиц, вынужденно занятых неполное рабочее время или вынужденно приостановивших работу, в том числе по причине временного прекращения производства. Предусмотрены специальные, по сути, преференциальные положения для лиц, впервые обращающихся с заявлением о трудоустройстве (ст. 26).

Наше общество должно перенаправлять свои социальные ориентиры, выполняющие коренные преобразования в развитии и использовании трудовых ресурсов. Полная занятость, существовавшая до недавнего времени, превратилась в нашем обществе в «поголовную» занятость мало мобильной рабочей силы, которая привыкла получать низкую заработную плату не за труд, а за рабочее место. Значительная часть работников и сейчас занята неквалифицированным рабочим трудом в сфере производства. Другими словами, вторая модель использования трудовых ресурсов нацелена на дешевую рабочую силу с неразвитыми современными потребностями и большим количеством бесплатных социальных услуг достаточно низкого качества.

В общенациональном масштабе современное государство с целью уменьшения армии безработных пытается регулировать заработную плату на таком уровне, чтобы темпы ее роста были ниже роста продуктивности труда. Для этого осуществляется «политика доходов», активная кредитно-денежная политика и т.д. Такую тактику применяют частные фирмы, пытаясь сделать так, чтобы уровень продуктивности труда опережал рост оплаты рабочей силы. Конкретные результаты в осуществлении политики трудоустройства может дать сокращение рабочего дня.

Структурная перестройка экономики не может осуществляться без специально разработанной программы структурных изменений в занятости, включающих целый спектр вопросов. Правительство такой многонациональной и географически разнообразной страны с федеративным устройством, как Российская Федерация, не может обойтись без сочетания

программ разного уровня, финансируемых из различных источников, в том числе с сочетанием в каких-либо выбранных по определенным критериям пропорций участия ветвей власти различного уровня: федерального, регионального, местного. В любом случае все эти программы должны разрабатываться на основе принципов взаимодополняемости, а критерии их разработки могут строиться только на основе общих и концептуальных целей, сформулированных в государственной политике занятости.

Как наглядно видно, комплексный подход к исследованию механизмов обеспечения права граждан на труд и защиту от безработицы, требует формирования в современной конституционной доктрине концепции подотчетности уполномоченных государственных органов за результаты проводимой ими социально-экономической политики. Это может проявляться, во-первых, в подотчетности депутатов и выборных должностных лиц перед избирательным корпусом, во-вторых, в подконтрольности исполнительных органов власти выборным органам народного представительства.

2 ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТРУД И ЗАЩИТУ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ

2.1 Обеспечение эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод

Следует начать с того, что в силу ст. 353 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В силу закона федеральная инспекция труда - это единая централизованная система государственных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением трудового законодательства на территории России. Деятельность органов федеральной инспекции труда и должностных лиц указанных органов проводится на основе принципов уважения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, законности, объективности, независимости и гласности[1].

Как справедливо отмечает в своей монографии А.А. Сапфирова, «отношения, возникающие между федеральной инспекцией труда и работодателем, - это отношения власти и подчинения, возникающие в связи с защитой трудовых прав работников. Присутствие элемента власти и подчинения, выражающего публично-правовой характер трудового права, позволяет отнести к публично-правовым элементам трудового права организационно-правовой аспект деятельности федеральной инспекции труда (принципы, задачи, функции, полномочия, особенности их реализации,

[1] Кудрин А.С. К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 46 - 49.

ответственность федеральной инспекции труда, закрепленные в главе 57 ТК РФ), отражающий процедуру защиты этим органом трудовых прав работников»[1].

Основные полномочия органов федеральной инспекции труда предусмотрены ст. 356 ТК РФ. Они основаны на положениях Конвенции МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле 1947 года (далее - Конвенция МОТ № 81), ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. Полномочия органов федеральной инспекции труда устанавливаются, в частности, нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях, Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Положением о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875.

Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 утверждено Положение, устанавливающее порядок осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Согласно Положению федеральный государственный надзор в сфере труда осуществляется федеральной инспекцией труда, состоящей из Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов (государственных инспекций труда), в отношении любых работодателей (юридических лиц (организаций) независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, работодателей - физических лиц, в трудовых отношениях с которыми состоят работники), а также иных субъектов, которые в соответствии с федеральными законами наделены правом заключать трудовые договоры[2].

---

[1] Сапфирова А.А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда: Монография. М., 2016. С. 10.

[2] Трудовое право России / Под общ. ред. М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова. Саратов, 2014. С. 259.

При этом, оценивая объем и содержание полномочий Федеральной инспекции труда, спорным видится распространение на нее действия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в вопросе согласования проверок с органами прокуратуры и извещения работодателей о предстоящей проверке. Тем более что ст. 360 ТК РФ прямо указывает, что «порядок проведения проверок должностными лицами федеральной инспекции труда определяется ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, настоящим Кодексом, иными федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации». Следует отметить, что Конвенцией МОТ № 81 закреплено право государственных инспекций «осуществлять любые проверки, контроль и расследования, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно соблюдаются»[1].

Обозначенная проблема является актуальной и для ряда стран ближнего зарубежья. Так, в частности, еще в июне 2013 года Национальная конфедерация профсоюзов Молдовы (CNSM) подала в Международную организацию труда (МОТ) жалобу против Правительства Республики Молдова, причиной которой послужили некоторые положения Закона № 131/2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности. Соответствующий закон ввел в сферу своего действия деятельность Государственной инспекции труда, что противоречит или нарушает положения Конвенции МОТ № 81 (которая была ратифицирована Республикой Молдова в 1995 году). В этой связи Правительство Республики Молдова отклонило предложения CNSM еще на этапе разработки законопроекта о внесении изменений в Закон о Государственной инспекции

[1] Лютов Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования: Научно-практическое пособие. М., 2012. С. 79.

труда № 140/2001, целью которого являлось введение этого контрольного органа в сферу действия Закона № 131/2012... Согласно данному Закону для осуществления контроля за соблюдением работодателем трудовых прав и интересов работников Государственная инспекция труда должна выполнить определенные условия, которые противоречат Конвенции № 81 МОТ. Например, предварительно известить работодателя как минимум за пять рабочих дней о проведении проверки, осуществлять проверку только на основании решения руководителя органа, уполномоченного контрольными функциями, не растягивать проверку более чем на 10 календарных дней, независимо от причины и вида проверки, не проверять одного и того же работодателя более одного раза в течение одного календарного года. При этом Высшая судебная палата своими Рекомендациями (№ 69 от 30.12.2014) о применении конвенций МОТ, в том числе Конвенции № 81, пояснила, что ст. 18 и п. «d» ч. (1) ст. 21 Закона № 131/2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности, которые устанавливают процедуру нотификации подлежащего контролю субъекта, не соответствуют нормам Конвенции № 81 МОТ и, следовательно, перечисленные положения не могут применяться относительно Государственной инспекции труда.

В этой связи представляется целесообразным исключить из диспозиции ст. 360 ТК РФ словосочетание «федеральными законами», так как это фактически создает условия для «размывания» порядка проведения проверок работодателей. Акты Правительства РФ по данному вопросу носят лишь конкретизирующий характер в плане регламентации процедуры. Изложение ст. 360 ТК РФ видится в следующей редакции: «Порядок проведения проверок должностными лицами федеральной инспекции труда определяется ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, настоящим Кодексом, а также решениями Правительства Российской Федерации».

Сегодня обращает на себя пристальное внимание и вызывает определенные вопросы эффективность деятельности органов и подразделений

федеральной инспекции труда. «Так, в частности, нельзя не отметить тот факт, что нагрузка на инспекторов труда распределяется неравномерно, и это обстоятельство не может положительно отражаться на качестве реализации ими компетенции и в конечном счете на защите трудовых прав работников. В 2010 году нагрузка составила 2,9 тыс. хозяйствующих субъектов в среднем на одно должностное лицо инспекции»[1]. При этом в течение последних лет количество обращений граждан в подразделения Роструда неукоснительно растет, одновременно произошло сокращение количества штатных единиц государственных инспекций труда не менее чем на 25%, при этом происходит увеличение плановых показателей. Возможно возникновение ситуации, когда инспектор будет физически не в состоянии справиться с тем объемом по оформлению документов и количеством проводимых им мероприятий. Между тем Конвенция МОТ № 81 возлагает на государства обязанность обеспечить достаточное количество инспекторов труда для эффективного осуществления функций инспекционной службы, которое устанавливается с учетом: важности задач, которые должны выполнять инспекторы и, в частности, числа, характера, размера и расположения предприятий, подпадающих под контроль инспекции; численности и категорий трудящихся, занятых на этих предприятиях; количества и сложности законодательных положений, применение которых им надлежит обеспечить; материальных средств, предоставленных в распоряжение инспекторов; практических условий, в которых должны осуществляться инспекционные посещения, чтобы быть эффективными.

Между тем при снижении количества штатных единиц в государственных инспекциях труда нагрузка на сотрудников год от года увеличивается.

Складывающаяся ситуация приводит к постоянному увеличению нагрузки на государственных инспекторов труда, тем самым вполне может

[1] Кудрин А.С. К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 46 - 49.

негативно сказаться на эффективности деятельности данного органа государственной власти[1].

Иного рода проблемой, влияющей на эффективность деятельности федеральной инспекции труда по защите трудовых прав и свобод граждан, является возможность ее участия в разрешении трудовых споров. Так, в силу ст. 382 ТК РФ «индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам и судами». Тем самым законодатель не отнес данный орган исполнительной власти к числу субъектов, разрешающих такого рода споры, определив ей функцию защиты трудовых прав и свобод (ст. 352, 354 ТК РФ), что порождает некоторые вопросы в правоприменительной практике. В частности, в Определении Московского городского суда от 7 февраля 2014 года № 4г/5-556/14 было отмечено, что неубедительны доводы кассационной жалобы о том, что Государственная инспекция труда в Московской области имела полномочия выдавать оспариваемое предписание о перерасчете заработной платы, поскольку основаны на неверном толковании норм материального права. Суд указал, что по смыслу ст. 356, 357 ТК РФ при проведении проверок государственный инспектор труда выдает обязательное для исполнения работодателем предписание только в случае очевидного нарушения трудового законодательства. Трудовые споры, в том числе неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), рассматриваются в рамках ст. 381 - 397 ТК РФ комиссиями по трудовым спорам или судами. В связи с этим, осуществляя функцию по надзору и контролю за работодателями, государственная инспекция труда выявляет правонарушения, но не решает трудовые споры, так как не может подменять

[1] Кудрин А.С. К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 46 - 49.

собой органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Аналогичную правовую позицию занял и Пермский краевой суд в Определении № 33-4405 от 26.05.2014, не согласившись с выводом суда первой инстанции о том, что государственный инспектор труда действовал в пределах своих полномочий, а рассматриваемые правоотношения не соответствуют понятию индивидуального трудового спора, поскольку отсутствует заявление в орган, рассматривающий индивидуальный трудовой спор, от работника или работодателя. Судебная инстанция отметила, что по смыслу абз. 1 ч. 1 ст. 356 и абз. 6 ч. 1 ст. 357 ТК РФ при проведении проверок государственный инспектор труда выдает обязательное для исполнения работодателем предписание только в случае очевидного нарушения трудового законодательства. В соответствии с Конвенцией МОТ № 81 инспектору труда не предоставлено право выносить обязательные для исполнения работодателем предписания по трудовым спорам.

Не комментируя правовую оценку позиции указанных судебных инстанций, следует заметить, что в рассмотренных случаях неопределенная позиция законодателя по вопросу соотношения институтов защиты трудовых прав и свобод и трудовых споров, а также участия в их разрешении федеральной инспекции приводит к затруднению защиты прав работников. Одним из принципов разрешения индивидуальных трудовых споров является быстрота и оперативность. Именно таковой возможностью обладают государственные инспекторы труда, наделенные специальными компетенциями в этой сфере, что позволяет защитить трудовые права и свободы работников как экономически слабой стороны трудовых отношений.

Важно отметить, что законодатель не указал среди органов, защищающих трудовые права и свободы и разрешающих трудовые споры, прокуратуру Российской Федерации, несмотря на то что надзор за соблюдением трудовых прав и свобод является приоритетным направлением деятельности данного органа исполнительной власти.

В связи с вышесказанным полагаю, что в современных непростых

социально-экономических условиях в целях оперативности и повышения эффективности защиты трудовых прав и свобод граждан, а также разрешения индивидуальных трудовых споров необходимо внести изменения в ст. 382 ТК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам, федеральной инспекцией труда, прокуратурой и судами». Также видится необходимым дополнение положений абзаца первого ст. 353 ТК РФ и изложение его в следующей редакции: «Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также прокуратурой Российской Федерации».

Иным решением данной проблемы может быть передача полномочий федеральной инспекции труда специализированной прокуратуре по надзору за соблюдением трудовых прав и свобод с сохранением за ней контрольно-надзорных функций в сфере охраны труда.

2.2 Механизмы защиты от безработицы граждан старшего поколения

Демографические тенденции старения населения ставят перед государствами новые цели и задачи в отношении лиц старшего поколения и общества в целом. По данным Всемирной организации здравоохранения, за период с 2000 по 2050 г. доля населения мира в возрасте старше 60 лет возрастет примерно с 11 до 22%, что потребует кардинальных социальных перемен[1].

Организация Объединенных Наций и Международная организация труда обращают внимание государств на необходимость особой повышенной

[1] Серегина Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 111 - 125.

защиты прав граждан старшего поколения, поскольку с возрастом они могут испытывать трудности в области труда и занятости. В Рекомендации МОТ № 162 «О пожилых трудящихся» 1980 г. проблемы занятости пожилых трудящихся предлагается рассматривать в рамках всеобщей и сбалансированной стратегии полной занятости и - на уровне предприятий - в рамках всеобщей и сбалансированной социальной политики, уделяя должное внимание всем группам населения.

В Российской Федерации доля граждан старше трудоспособного возраста с 2016 г. по 2025 г. увеличится с 24,6 до 27% и составит 39,9 млн человек. К 2030 г. численность населения старше трудоспособного возраста вырастет до 40,7 млн человек[1].

Стратегией действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. к старшему поколению отнесены граждане от 60 до 80 лет и старше, т.е. граждане, большинство из которых достигли пенсионного возраста. При этом в случае потери работы в наиболее сложном положении оказываются лица, не достигшие пенсионного возраста и не имеющие права на получение пенсионных выплат. Как усматривается из статистических данных, наиболее высокий уровень безработицы отмечается среди граждан в возрасте 50 - 54 лет.

Таким образом, применительно к данному исследованию под гражданами старшего поколения понимаются лица, достигшие возраста 50 лет и старше.

Защита граждан старшего поколения от безработицы предполагает формирование механизма, направленного на сохранение занятости указанными гражданами, оказание им содействия в трудоустройстве и предоставление материальной поддержки в период безработицы.

Сохранению занятости лицами старшего поколения в немалой степени способствуют нормы международного права и соответствующие им нормы

[1] Колобова С.В., Сергеенко Ю.С. Граждане старшего поколения как субъекты трудового права // Современное право. 2019. № 6. С. 78 - 82.

трудового законодательства Российской Федерации, запрещающие дискриминацию по возрасту, прекращение трудовых отношений по инициативе работодателя без законных оснований и предусматривающие определенные гарантии работникам при расторжении трудового договора.

В настоящее время в Трудовом кодексе РФ содержится норма, запрещающая дискриминацию в сфере труда, в том числе по возрасту (ст. 3). За необоснованное увольнение с работы лица, достигшего предпенсионного возраста, установлена уголовная ответственность (ст. 144.1 УК РФ), которая наступает в случаях, когда работодатель руководствовался дискриминационным мотивом, связанным с достижением лицом предпенсионного возраста.

Несмотря на наличие правовой защиты от дискриминации по возрасту, иногда причиной прекращения работы гражданами старшего поколения является вынужденное увольнение по собственному желанию вследствие психологического давления со стороны работодателя или коллег. Так, по результатам проведенного в Республике Тыва опроса безработных граждан Кызыла о причинах потери ими работы 19% опрошенных уволились с работы по собственному желанию. При этом 14,3% прекратили работу из-за конфликта с коллегами и (или) начальством[1].

Психологическое давление наиболее часто проявляется в виде запугивания, систематических и необоснованных придирок со стороны коллег или руководства, определения нереальных сроков выполнения работы и др. Все это в сочетании с боязнью граждан старшего поколения потерять работу приводит к стрессу и ухудшению здоровья работников.

Для решения этой проблемы необходимы усилия со стороны как работодателя, так и работника. Некоторые неблагоприятные факторы, вызывающие профессиональный стресс и приводящие к увольнению, такие как плохие физические условия труда, необходимость выполнения большого

[1] Серегина Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 111 - 125.

объема работы в короткий промежуток времени (длительные значительные перегрузки без достаточных условий полного восстановления сил), недостаток информации о профессиональных обязанностях (когда работник считает, что он делает то, чего не должен), могут быть устранены или минимизированы работодателем. При этом выстраивание отношений с коллегами по работе, создание благоприятной деловой атмосферы обеспечиваются общепринятыми правилами поведения, нормами морали и во многом зависят от самого работника.

Другой часто встречающейся причиной прекращения работы гражданами старшего поколения является ухудшение состояния здоровья.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. определена задача по созданию условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры. Эта задача реализуется посредством осуществления мер, направленных на улучшение охраны труда, сокращение рабочих мест с вредными производственными факторами и ликвидацию опасных производств. Проблемы охраны труда не являются предметом данного исследования, однако следует отметить, что улучшение условий труда способствует сохранению здоровья работников и увеличению периода их трудовой деятельности[1].

Многочисленными исследованиями выявлено, что с возрастом у людей происходят изменения, которые ограничивают мышечную активность, а вследствие этого и трудоспособность этих людей в профессиях физического труда. После одинаковой работы, произведенной молодым и пожилым работником, последний значительно дольше восстанавливается. С возрастом снижается острота зрения, слух, ухудшаются обоняние и различные виды кожной чувствительности. В то же время доказано, что перечисленные изменения и нарушения могут в течение длительного времени

[1] Лушников А.М., Лушникова М.В. Трудовые права в XXI веке: современное состояние и тенденции развития. М., 2015. С. 27 – 75.

компенсироваться за счет прежде накопленных знаний и профессионального опыта.

Это обусловливает необходимость строго индивидуальной оценки фактической трудоспособности работника, возможности осуществления им конкретной профессиональной деятельности. Полагаем, что такая оценка могла бы проводиться по инициативе самого работника или его работодателя при наличии согласия работника. Исключение составляют некоторые категории работников, для которых ТК РФ предусмотрено прохождение обязательных медицинских осмотров (ст. 213). Определение пригодности этих работников для выполнения поручаемой работы проводится в рамках обязательных для них медицинских осмотров. Для остальных категорий работников предпенсионного и пенсионного возрастов осуществлять оценку фактической трудоспособности могли бы врачи-профпатологи. Заключение этих врачей позволит решить вопросы о возможности продолжения работником конкретной профессиональной деятельности, необходимости ее корректировки или замены.

Решить проблему продления периода трудовой деятельности граждан старшего поколения возможно в том числе посредством изменения характера и условий труда. В частности, работники предпенсионного и пенсионного возрастов могли бы быть переведены на работу, требующую меньших физических нагрузок с небольшими затратами энергии. Такой перевод может быть осуществлен в соответствии с медицинским заключением (ст. 73 ТК РФ) или по соглашению сторон трудового договора.

Для увеличения периода отдыха и восстановления организма работников старшего поколения возможны применение режимов неполного или гибкого рабочего времени (рабочего дня), а также разделение работы на части. В целях продления периода трудовой деятельности граждан старшего поколения в ТК РФ следует предусмотреть обязанность работодателя устанавливать неполный рабочий день или неполную рабочую неделю по просьбе работника, достигшего пенсионного возраста. Для этого потребуется

внести соответствующие дополнения в ст. 93 ТК РФ.

В случае необходимости изменения профессиональной деятельности вследствие снижения трудоспособности и невозможности продолжения работы у прежнего работодателя органы службы занятости, не дожидаясь высвобождения работника по причине ухудшения здоровья, могли бы оказать ему содействие в подборе подходящей работы с учетом медицинских рекомендаций. Для этого потребуется наладить взаимодействие врачей-профпатологов, работодателей и сотрудников органов службы занятости в части информирования последних о необходимости изменения профессиональной деятельности работника и наличии его согласия на подбор другой работы с учетом медицинских рекомендаций.

Другой не менее значимой причиной оставления работы гражданами старшего поколения, помимо ухудшения состояния здоровья, является увольнение по мотивам личного семейного характера, таким как необходимость ухода за пожилыми нетрудоспособными родителями и (или) за малолетними внуками.

Для продления периода трудовой деятельности граждан старшего поколения возможно использовать и нестандартные формы занятости, такие как дистанционная занятость, работа на дому, по вызову и другие формы занятости, позволяющие работнику самому выбирать вид деятельности и решать, сколько времени затратить на выполнение того или иного задания и в какое время суток. Однако обратим внимание, что применение новых нетипичных форм занятости, возникающих в результате информационно-технологической революции, порождает ряд проблем, связанных как с техническими аспектами правовой организации труда лиц, использующих такие формы занятости, так и с защитой их трудовых и социальных прав[1].

В целях создания благоприятных условий для продолжения трудовой деятельности гражданами старшего поколения необходимо предусмотреть

[1] Чесалина О.В. От нестандартных форм занятости до работы на основе интернет-платформ // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 1. С. 22 - 25.

меры стимулирования работодателей сохранять таких работников, а также создавать для них рабочие места. В частности, возможно предусмотреть налоговые льготы для работодателей, имеющих высокую численность пожилых работников, предоставить им преимущества при участии в конкурсах по закупкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг для государственных нужд и др.

В научной литературе отмечается недостаточное нормативное правовое регулирование отношений в области занятости пожилых лиц и предлагается ввести в ТК РФ главу, регулирующую труд пожилых работников, при этом авторы не указывают, какие именно отношения предполагается урегулировать нормами этой главы[1]. Вместе с тем обратим внимание, что, по данным Всемирной организации здравоохранения, к пожилым относятся лица в возрасте от 60 до 75 лет, т.е. граждане, большинство которых достигли пенсионного возраста. Учитывая, что снижение трудоспособности может произойти у работника вне зависимости от наступления определенного возраста, применить предусмотренный ст. 252 ТК РФ критерий для установления особенностей регулирования труда тех или иных категорий работников как психофизиологические особенности организма, в данном случае вряд ли возможно. При необходимости установления для пожилых работников дополнительных гарантий, направленных на продление периода их трудовой деятельности и облегчение перехода от активной трудовой деятельности к ее прекращению, нормы, предусматривающие такие гарантии, могут быть размещены в соответствующих главах ТК РФ.

Проблемы трудоустройства граждан старшего поколения. Проблемы трудоустройства граждан старшего поколения обусловлены снижением спроса работодателей на такую рабочую силу, наличием ограничений по здоровью, часто не позволяющих работникам интенсивно трудиться, необходимостью переобучения (повышения квалификации) стареющей

[1] Абдуллаева Э.Т. Стимулирование и поощрение труда пожилого населения // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 43

рабочей силы. Так, в докладе экспертов Высшей школы экономики основными причинами сокращения спроса на труд лиц старшего возраста названы слабое здоровье и потеря квалификации у таких граждан[1].

На трудовую активность старшего поколения оказывают влияние факторы пенсионной системы (пенсионный возраст, уровень пенсионного обеспечения, установленные правила выплаты пенсий по старости за период трудовой деятельности). Как обоснованно отмечает М.Л. Захаров, чем выше пенсионный возраст, тем меньше работающих пенсионеров, чем ниже уровень пенсии, тем их больше, чем благоприятнее правила выплаты и отложения выхода на пенсию, тем выше занятость пенсионеров[2].

Желание продолжить трудовую деятельность даже после выхода на пенсию во многом обусловлено внутренней мотивацией к развитию как в профессиональной сфере, так и в личном отношении, а также стремлением сохранить достигнутый уровень жизни. Так, 68% опрошенных хотят продолжать трудовую деятельность, чтобы иметь возможность вести активную профессиональную жизнь, 65% - чтобы сохранить привычный уровень дохода, 53% считают работу возможностью для личного развития.

Порядок трудоустройства на работу граждан старшего поколения ничем не отличается от порядка приема на работу других лиц. Особенностью здесь является только предусмотренная ТК РФ возможность заключить с поступающим на работу пенсионером по возрасту срочный трудовой договор (абз. 3 ч. 2 ст. 59).

Некоторые ученые считают, что данная норма является дискриминационной. Так, по мнению Е.А. Ершовой, положение ч. 2 ст. 59 ТК РФ, предоставляющее возможность по соглашению сторон заключить с поступающим на работу пенсионером по возрасту срочный трудовой договор,

---

[1] Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад Центра трудовых исследований (ЦеТИ) и Лаборатории исследования рынка труда (ЛИРТ) НИУ ВШЭ под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшникова, С. Рощина. М., 2017. С. 41, 44.

[2] Захаров М.Л. Выплаты пенсии по старости работающим пенсионерам // Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / Отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. М., 2013. С. 211.

представляется спорным с позиции ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина[1]. Н.Л. Лютов и Е.С. Герасимова предлагают исключить пенсионеров по возрасту из числа лиц, с которыми согласно ст. 59 ТК РФ допускается заключение срочного трудового договора[2].

Вместе с тем вопрос о конституционности ч. 2 ст. 59 ТК РФ рассматривался Конституционным Судом РФ, который не признал эту норму не соответствующей Конституции РФ.

Предоставление работодателям права по соглашению сторон заключать с поступающими на работу пенсионерами по возрасту срочный трудовой договор существенно расширяет возможности трудоустройства этих лиц и способствует достижению баланса интересов работников и работодателей. Помимо этого, содержащееся в ч. 2 ст. 59 ТК РФ указание на возможность заключения срочного трудового договора лишь с поступающими на работу пенсионерами исключает возможность перезаключения бессрочных трудовых договоров указанных лиц и заключение с ними трудовых договоров на определенный срок. В связи с этим полагаем, что положение абзаца 3 ч. 2 ст. 59 ТК РФ должно быть сохранено.

В условиях развития цифровой экономики, замещения старых профессий новыми возрастает риск потери работы и невозможности ее найти в течение длительного периода вследствие отставания в профессиональных компетенциях. Одной из причин, существенно затрудняющей трудоустройство безработных граждан старшего поколения, является несоответствие имеющихся у них квалификации и профессиональных навыков квалификационным требованиям, необходимым для замещения вакантных рабочих мест, заявляемых работодателями.

Учитывая, что профессиональное обучение работников является довольно затратным, работодатели не заинтересованы в обучении работников

---

[1] Ершова Е.А. Заключение срочного трудового договора // Трудовое право. 2007. № 2. С. 81.

[2] Лютов Н.Л., Герасимова Е.С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство: Монография. 2-е изд. М., 2015. С. 103 - 105.

старших возрастных групп, даже несмотря на увеличение периода их трудовой деятельности вследствие повышения пенсионного возраста.

Вместе с тем люди старшего возраста относятся к возможности обучения с большим интересом. Так, 89% опрошенных заявили, что с радостью начнут обучение в любой области, если того потребует новая работа; 8% готовы освоить только наиболее простую часть навыков и знаний и всего 3% откажутся от работы, если она потребует дополнительного обучения с их стороны. В Германии охват обучением работников в возрасте 50 - 59 лет составляет около 50%, а в Швеции он превышает 60%[1].

В Российской Федерации в целях поиска подходящей работы безработные граждане предпенсионного возраста и граждане, которым назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность, могут быть направлены на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование органами службы занятости (ст. 23 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее - Закон о занятости)). При этом безработные граждане предпенсионного возраста не отнесены к числу лиц, которым п. 3 ст. 23 Закона о занятости предоставлено право в приоритетном порядке пройти профессиональное обучение и получить дополнительное профессиональное образование.

Учитывая, что одной из основных причин, затрудняющих трудоустройство граждан предпенсионного возраста, является несоответствие имеющейся у них квалификации сформированному работодателями набору компетенций для замещения тех или иных вакантных рабочих мест, полагаем, что право в приоритетном порядке пройти профессиональное обучение и получить дополнительное профессиональное образование должно быть предоставлено гражданам предпенсионного возраста, трудовой договор с которыми расторгнут по причине несоответствия работника занимаемой

[1] Серегина Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 111 - 125.

должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации (п. 3 ст. 81 ТК РФ) и признанным в установленном законом порядке безработными.

В целях содействия занятости граждан предпенсионного возраста распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 3025-р утверждена Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 г. Программой предполагается, что обучение будет проводиться с учетом сформированного перечня наиболее востребованных и приоритетных профессий (навыков, компетенций) на региональных рынках труда. При этом окончание профессионального обучения не гарантирует незанятым гражданам предпенсионного возраста получение работы.

Полагаем, что для незанятых граждан, ищущих работу, профессиональное обучение должно осуществляться в целях их последующего трудоустройства на конкретные рабочие места. В связи с этим Типовые рекомендации по реализации мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 г. предлагается дополнить указанием о том, что профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование незанятых граждан предпенсионного возраста организуется в целях их последующего трудоустройства.

Для граждан предпенсионного и пенсионного возрастов необходимо использовать дополнительные критерии подбора подходящей работы. В частности, следует учитывать не только состояние здоровья, но и трудоспособность конкретного человека. В зависимости от трудоспособности необходимо подбирать работу с определенным режимом рабочего времени и времени отдыха, а также условиями труда. Не случайно при трудоустройстве граждане старшего поколения отдают предпочтение тем видам трудовой деятельности, которые не требуют единого ритма и высокого темпа работ, а,

наоборот, допускают возможность индивидуального моделирования режима труда и отдыха и позволяют выполнять работу в определенном объеме сообразно собственным возможностям.

Не менее важным критерием подходящей работы, который необходимо учитывать при оказании содействия в трудоустройстве гражданам предпенсионного и пенсионного возрастов, является транспортная доступность рабочего места.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона о занятости максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определяется органами службы занятости с учетом развития сети общественного транспорта в данной местности. Так, Приказом Комитета по труду и занятости населения правительства Хабаровского края от 30 мая 2016 г. № 52 максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определена, например, для граждан, проживающих на территории городского округа «Город Хабаровск», - в границах этого округа. Приказом Департамента ФГСЗН по Московской области от 28 декабря 2004 г. № 151 «Об определении максимальной удаленности подходящей работы» центрам занятости населения Московской области предписано определять максимальную удаленность подходящей работы от места жительства безработного гражданина в соответствии со следующими критериями: максимальное среднее время в пути на общественном транспорте от места жительства до места работы равно одному часу для инвалидов, женщин, имеющих детей дошкольного возраста, одиноких родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, и 1,5 часа для остальных категорий граждан; стоимость проезда в общественном транспорте в расчете на один месяц не должна превышать 25% величины заработной платы на предлагаемом месте работы.

Таким образом, максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного гражданина определяется органами службы занятости по-разному.

Учитывая, что граждане предпенсионного возраста в силу физиологических особенностей организма быстрее устают, что приводит к снижению их трудоспособности, полагаем, что максимальная удаленность подходящей для безработных граждан работы должна устанавливаться органами службы занятости дифференцированно в зависимости от категорий граждан (инвалиды, одинокие родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, лица предпенсионного возраста и т.д.) и с учетом развития сети общественного транспорта.

Проблема транспортной доступности рабочих мест для граждан старшего поколения может быть успешно решена в рамках социального партнерства. В коллективных договорах, соглашениях возможно предусмотреть положение о доставке персонала к месту работы и обратно транспортным средством работодателя.

Материальная поддержка граждан старшего поколения в период поиска работы. Гражданам старшего поколения в целях поддержания их доходов в период поиска подходящей работы могут предоставляться различные виды материальной поддержки (выходное пособие, сохранение средней заработной платы на период трудоустройства, выплата пособия по безработице, стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости, оказание материальной помощи и др.).

Указанным гражданам наряду с другими работниками при расторжении с ними трудового договора в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников организации, отказом работника от перевода на другую работу, необходимую ему в соответствии с медицинским заключением, восстановлением на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, и другим, указанным в ч. 3 ст. 178 ТК РФ причинам, выплачивается выходное пособие.

В числе этих причин не указано расторжение трудового договора в связи с несоответствием работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами

аттестации (п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ). Такой случай выплаты выходного пособия может быть предусмотрен трудовым договором или коллективным договором (ч. 4 ст. 178 ТК РФ).

Вместе с тем в условиях развития цифровой экономики гражданам предпенсионного возраста сложнее, чем молодым работникам, преодолеть возникающее вследствие внедрения работодателями новых технологий отставание в профессиональных компетенциях, и они чаще подвержены увольнению по причине недостаточной квалификации.

Учитывая, что коллективные договоры принимаются не во всех организациях и могут не содержать положений, устанавливающих иные, не предусмотренные ст. 178 ТК РФ, случаи выплаты выходного пособия, полагаем, что в случае высвобождения работников предпенсионного возраста по причине недостаточной квалификации вследствие внедрения новых технологий, профессиональное обучение которых по направлению работодателя не осуществлялось, такие работники должны иметь право на выходное пособие при увольнении по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Для этого потребуется внести соответствующее дополнение в ч. 3 ст. 178 ТК РФ.

Основным видом материальной поддержки безработных граждан является пособие по безработице.

Согласно Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. обеспечение пособием по безработице должно предоставляться в виде периодической выплаты, исчисляемой таким образом, чтобы общая сумма пособия была бы достаточной для содержания семьи получателя в достойных условиях и не меньше 45% заработной платы взрослого рабочего мужского пола, занятого неквалифицированным ручным трудом (ст. 22).

Более высокие стандарты обеспечения пособием по безработице установлены Конвенцией МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» 1988 г., в которой предлагается использовать в качестве максимальной величины пособия по безработице сумму, составляющую не

менее 50% от заработной платы квалифицированного рабочего или от средней заработной платы трудящихся данного района, а в качестве минимальной величины пособия по безработице - сумму, составляющую не менее размера, обеспечивающего покрытие расходов на минимальные основные жизненные нужды. При этом выплата пособия может быть ограничена 26 неделями (шестью месяцами) в каждом периоде безработицы или 39 неделями в течение любого периода в 24 месяца (ст. 19 Конвенции).

В связи с поэтапным повышением пенсионного возраста Законом о занятости безработным гражданам предпенсионного возраста установлены повышенный размер пособия по безработице и более длительный период его выплаты (ст. 34.2).

Так, гражданам предпенсионного возраста, которые состояли в предшествующий началу безработицы период в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель, пособие по безработице начисляется в первые три месяца безработицы в размере 75% их среднемесячного заработка (денежного содержания, довольствия), исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы (службы), в следующие четыре месяца - в размере 60% такого заработка, в дальнейшем - в размере 45% такого заработка. При этом размер пособия не может быть выше максимальной и ниже минимальной величин пособия, определенных для этой категории безработных граждан (п. 3 ст. 34.2 Закона о занятости).

Гражданам предпенсионного возраста, состоявшим в период, предшествующий началу безработицы в трудовых (служебных) отношениях менее 26 недель, пособие по безработице начисляется в размере его минимальной величины, ежегодно определяемой Правительством Российской Федерации.

Таким образом, положения Закона о занятости, устанавливающие выплату пособия безработным гражданам предпенсионного возраста в процентном отношении к среднему заработку, превосходят требования Конвенции МОТ № 168.

Вместе с тем, несмотря на высокие процентные показатели, размер пособия по безработице ограничен установлением его максимальной и минимальной величин. С учетом того что в настоящее время максимальная величина пособия по безработице для граждан предпенсионного возраста составляет 12130 руб., минимальная - 1 500 руб., а прогнозные показатели предлагаемых Конвенцией МОТ № 168 величин находятся в пределах от 27 575 руб. (50% среднемесячной заработной платы) до 12130 руб. (прожиточный минимум трудоспособного населения), установленный для безработных граждан предпенсионного возраста размер пособия по безработице не достигает показателей Конвенции, что свидетельствует об отставании Российской Федерации от международных стандартов в части определения уровня обеспечения на случай безработицы.

Несмотря на происходящие в Российской Федерации инфляционные процессы и увеличение прожиточного минимума трудоспособного населения, индексация минимальной и максимальной величин пособия по безработице Законом о занятости не предусматривается.

В целях увеличения размера пособия по безработице и поэтапного приближения его минимальной и максимальной величин к уровню показателей, предусмотренных Конвенцией МОТ № 168, позволяющих установить пособие по безработице в размере, достаточном для покрытия расходов на основные жизненные нужды безработного, полагаем возможным предусмотреть механизм его индексации, исходя из прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Введение индексации пособия по безработице позволит не допустить отставания его размера от показателя прожиточного минимума трудоспособного населения и ухудшения материального положения граждан предпенсионного возраста в период поиска подходящей работы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование внутригосударственных и международных механизмов обеспечения прав граждан на труд и защиту от безработицы позволило сделать следующие теоретические выводы.

Отношения в сфере занятости регулируются нормами правовых актов различных отраслей права и разного уровня, образующими в своей совокупности комплексный межотраслевой институт права, причем конституционные нормы в сфере занятости носят стержневой, определяющий для функционирования и развития этого института характер.

Вопросы труда и занятости населения включены в предмет конституционно-правового регулирования, что предопределено особым социально-экономическим значением труда и занятости и особой ролью Основного Закона в правовой системе. В пользу отнесения указанных вопросов к предмету конституционно-правового регулирования свидетельствуют конституционные положения о социальном характере Российского государства, правах граждан в трудовой и социальной сфере, гарантиях их реализации, разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами, в том числе в рассматриваемой сфере. Кроме того, отдельные принципы, на которых должна строиться государственная политика занятости (создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, свободный выбор труда и занятости, право на защиту от безработицы, отдельные гарантии по социальному обеспечению), прямо закреплены в Конституции РФ (статьи 7, 37, 39), другие могут быть выведены из конституционных положений и норм Закона о занятости.

Закрепленный в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ принцип социального государства нуждается в конкретизации, связанной с доктринальным выявлением и последующим нормативно-правовым отражением признаков (индикаторов) государства, которое позиционирует себя как социальное (стремится к этому). Применительно к сфере труда и занятости указанными

признаками (индикаторами) выступают:

- закрепленные в Основном Законе и обеспеченные правовыми, экономическими и организационными средствами социально-экономические права граждан в сфере труда и занятости, соответствующий этим правам набор социальных стандартов;

- широкое социальное партнерство в сфере содействия занятости населения и в процессе ее осуществления;

- взаимная социальная ответственность всех субъектов отношений в сфере труда и занятости. Конкретное содержание данных признаков (индикаторов) может варьироваться с учетом экономических возможностей государства, внешне- и внутриполитической ситуации и других факторов, однако при этом недопустимо игнорировать минимальные социальные гарантии (стандарты).

Проведенное исследование позволило сделать следующие предложения.

Сформулирован также ряд предложений, направленных на легализацию деятельности самозанятых граждан, которые позволят защитить их права в сфере труда. В частности, предлагается разработать патент самозанятых граждан, по которому они смогут легально работать. Предлагаются и другие варианты - введение оборотного налога, отчисления от которого пойдут на покрытие страховых взносов, помесячная или поквартальная уплата страховых взносов, настройка уже имеющихся режимов с упрощенным порядком регистрации. Какие бы меры ни были приняты, важно, чтобы они способствовали защите прав самозанятых граждан в сфере труда и занятости.

Полагаем, что одним из стимулов к легализации деятельности самозанятых могло бы послужить признание их права при потере работы на пособие по безработице, исходя из продолжительности периода регистрации в качестве самозанятых и произведенных ими налоговых (патентных, страховых) отчислений в бюджет. Пока что самозанятые граждане, утратившие свой статус и обратившиеся в службы занятости в поисках подходящей работы, не могут рассчитывать на гарантии защиты от

безработицы в полном объеме.

В связи с развитием цифровой экономики наибольшему риску потери работы и невозможности ее найти в короткий срок подвергаются граждане предпенсионного возраста.

Полагаем, что в целях защиты от безработицы гражданам, уволенным вследствие недостаточной квалификации, но отвечающим условиям назначения страховой пенсии по старости, следовало бы дать право досрочного выхода на пенсию, если органы службы занятости примут решение о нецелесообразности их профессионального обучения и невозможности трудоустройства.

С развитием цифровой экономики в целях исключения ошибок в определении размера пособия по безработице и оптимизации работы органов службы занятости целесообразно рассмотреть вопрос о разработке компьютерной программы, позволяющей на основании заданных параметров рассчитать размер пособия по безработице каждому гражданину.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 3.

3. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 24.04.2020) «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 17. - Ст. 1915.

Научная и учебная литература

4. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. 2-е изд. - М.: РЮИД, 2000. - 528 с.

5. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие / И.А. Алебастрова. - М.: Юрайт-М, 2001. - 638 с.

6. Дудко, И.Г. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы: Монография / И.Г. Дудко, И.А. Гагаева. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 278 с.

7. Игитян, М.Ю. Государственно-частное партнерство в современной России: Монография / М.Ю. Игитян, С.Г. Камолов, А.В. Павлюк; Ответственный редактор С.Г. Камолов. - Москва: Издательство Фонда поддержки международных программ. 2017. - 520 с.

8. Калашников, С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики / С.В. Калашников. - М.: ДМК Пресс, 2010. - 162 с.

9. Ковлер, А.И. Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека: монография. / А.И. Ковлер. - М.: ИНФРА-М, 2019. -

304 с.

10. Конституция Европейского союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы: с комментарием / С.Ю. Кашкин. - М.: ИНФРА-М, 2005. - 619 с.

11. Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов. - М.: Статут, 2015. - 848 с.

12. Нарутто, С.В. Конституционный судебный процесс: Учебник / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2014. - 4331 с.

13. Пчелинцев, С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / С.В. Пчелинцев. - М.: Норма, 2006. - 479 с.

14. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции: Монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. - М.: Норма, 2005. - 319 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

15. Абдуллаева, Э.Т. Стимулирование и поощрение труда пожилого населения / Э.Т. Абдулаева // Трудовое право в России и за рубежом. - 2018. - № 2. - С. 43 – 46.

16. Анишина, В.И. Свобода труда или право на труд / В.И. Анишина // Журнал российского права. - 2007. - № 4. - С. 8 - 9.

17. Ануфриева, Л.П. Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права» и jus cogens / Л.П. Ануфриева // Lex russica. - 2018. - № 12. - С. 37 - 47.

18. Балаян, Э.Ю. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации / Э.Ю. Балаян // Российская юстиция. - 2019. - № 11. - С. 18 - 21.

19. Барышников, П.С. Влияние Совета Европы на гражданское процессуальное право России / П.С. Барышников // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 2. - С. 61 - 69.

20. Головина, С.Ю. Конституционные принципы и права в сфере

труда и их конкретизация в трудовом законодательстве России / С.Ю. Головина // Российский юридический журнал. - 2015. - № 1. - С. 5 - 10.

21. Гуляев, К.С. Доступность практики Европейского суда по правам человека на официальных языках государств - членов Совета Европы (сравнительный анализ) / К.С. Гуляев // Российская хроника Европейского Суда. - 2019. - № 1. - С. 142 - 146.

22. Дмитриев, В.С. Вопросы реализации верховенства прав человека / В.С. Дмитриев // Юридический мир. - 2014. - № 5. - С. 12 - 17.

23. Ершов, В.В. Прецеденты толкования Европейского суда по правам человека / В.В. Ершов // Российское правосудие. - 2007. - № 1. - С. 22 – 25.

24. Ершова, Е.А. Заключение срочного трудового договора / Е.А. Ершов // Трудовое право. - 2007. - № 2. - С. 81 - 98.

25. Закалюжная, Н.В. Особенности, возникающие при реализации прав работника в дистанционном трудовом отношении / Н.В. Закалюжная // Трудовое право в России и за рубежом. - 2015. - № 4. - С. 42 - 26.

26. Захарян, Ю.А. Развитие норм о трудовом договоре в трудовом законодательстве Республики Армения / Ю.А. Захарян // Пробелы в российском законодательстве. - 2014. - № 2. - С. 111 - 113.

27. Зорькин, В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. - 2013. - № 3. - С. 9 - 15.

28. Исаков, К.И. Оптимизация политики занятости и регулирование рынка труда / К.И. Исаков // Вестник КРСУ. - 2003. - № 1. - С. 3 - 12.

29. Исполинов, А.С. Нормы jus cogens в решениях национальных и международных судов / А.С. Исполинов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 6. - С. 7 - 14.

30. Катамазов, А.В. Правовая характеристика статуса конституций в зарубежных странах / А.В. Катамазов // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 6. - С. 22 - 26.

31. Князева, Н.А. Защита прав работников на своевременную и в

полном объеме выплату заработной платы / Н.А. Князева // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 1. - С. 111 - 120.

32. Колобова, С.В. Граждане старшего поколения как субъекты трудового права / С.В. Колобова // Современное право. - 2019. - № 6. - С. 78 - 82.

33. Кудрин, А.С. К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод / А.С. Кудрин // Трудовое право в России и за рубежом. - 2019. - № 2. - С. 46 - 49.

34. Куренной, А.М. Гибкость в сфере труда: современные российские реалии / А.М. Куренной // Вестник КРСУ. - 2003. - № 5. - С. 3 - 12.

35. Лушников, А.М. Нетипичные трудовые договоры: гибкость и стабильность юридической конструкции / А.М. Лушников // Вестник ЯрГУ. Серия: Гуманитарные науки. - 2017. - № 2. - С. 46 - 50.

36. Лютов, Н.Л. Дистанционный труд: опыт Европейского Союза и проблемы правового регулирования в России / Н.Л. Лютов // Lex Russica. - 2018. - № 10. - С. 30 - 39.

37. Миронова, Е.В. Защита права на оплату труда / Е.В. Миронова // Законность. - 2019. - № 1. - С. 24 - 34.

38. Морозов, П.Е. Право на труд / П.Е. Морозов // Юридический мир. - 2015. - № 4. - С. 65 - 76.

39. Морозова, Л.А. Влияние глобализации на функции государства / Л.А. Морозова // Государство и право. - 2006. - № 6. - С. 105 - 106.

40. Мурзина, Е.А. Защита трудовых прав работников по российскому и китайскому законодательству / Е.А. Мурзина // Lex russica. - 2017. - № 12. - С. 167 - 173.

41. Перевалов, В.Д. Взаимодействие правовых систем: теоретические аспекты / В.Д. Перевалов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 5. - С. 7 - 14.

42. Переплеснина, Е.М. Механизм реализации конституционных предписаний о включении в правовую систему России общепризнанных

принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации / Е.М. Переплеснина // Международное публичное и частное право. - 2019. - № 3. - С. 38 - 42.

43. Рассказов, Л.П. Глобализация и ее влияние на современное российское право / Л.П. Рассказов // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2015. - № 56. - С. 19 - 24.

44. Рассказов, Л.П. Глобализация и ее влияние на современное российское право / Л.П. Рассказов // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2015. - № 56. - С. 19 - 24.

45. Северцев, Р.В. Судебная защита трудовых прав работника / Р.В. Северцев // Ленинградский юридический журнал. - 2018. - № 1. - С. 127 - 136.

46. Серегина, Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения / Л.В. Серегина // Журнал российского права. - 2019. - № 6. - С. 111 - 125.

47. Степанов, В.В. Дистанционные работники - новая категория работников в российском трудовом праве / В.В Степанов // Трудовое право. - 2013. - № 6. - С. 9 - 17.

48. Чесалина, О.В. От нестандартных форм занятости до работы на основе интернет-платформ / О.В. Чесалина // Трудовое право в России и за рубежом. - 2018. - № 1. - С. 22 - 25.

49. Чиканова, Л.А. Право на труд: конституционный и международный аспекты / Л.А. Чиканов // Журнал российского права. - 2018. - № 5. - С. 5 - 15.

50. Шелтон, Д.И. Средства защиты прав человека в международном праве / Д.И. Шелтон // Государство и право. - 2004. - № 3. - С. 1 - 7.