

ПРИНЦИП СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ И ЗАЩИТЫ ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ В КОНСТИТУЦИОННОМ И ТРУДОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

М. С. Сагандыков,

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и социального права, Южно-Уральский государственный университет

Проанализированы проблемы, связанные с содержанием и реализацией конституционных положений о содействии занятости и защите от безработицы. Конституции многих стран, в отличие от Конституции РФ, содержат обязанность граждан самостоятельно обеспечивать необходимый жизненный уровень.

Ключевые слова: конституция, занятость, защита от безработицы.

Конституция РФ наряду с другими социально-экономическими правами гарантирует каждому право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37). Многими авторами оно рассматривается как основополагающий принцип, направленный на правовое регулирование трудовых отношений и определяющий основу правотворчества в данной сфере. Эта позиция высказывалась и в советской юридической науке¹, и современными учеными².

Принцип защиты от безработицы, в конечном счете, должен предполагать возможность каждого гражданина рассчитывать на получение работы, что в условиях рыночной экономики не всегда представляется возможным. Напротив, в определенной степени безработица необходима для экономики, поскольку порождает конкуренцию на рынке труда и тем самым предъявляет дополнительные требования к уровню подготовки потенциальных работников, а также повышает ответственность и заинтересованность уже работающих граждан³. Следует согласиться с А. Е. Пашерстником, который утверждает, что такие принципы, как свобода от безработицы, не являются правовыми, а представляют собой особенности экономической и социальной политики государства и не имеют регулятивного характера⁴. Таким образом, защита от безработицы не относится к принципам права, а является правовым принципом деятельности государства, имеющим совершенно другое содержание.

На современном этапе теории права, государствоведы и социологи почти единодушны в том, что у государственно-организованного общества есть обязанность заниматься социальной поддержкой и даже помо-

щью, но только в тех случаях, когда люди не в состоянии обеспечить себе минимальный прожиточный уровень⁵. Л. С. Мамут настаивает, что обязанность государства, связанная с проведением социальной политики, сочетается с одним неперемennым условием: трудоспособный человек сам должен обеспечить свое существование. А функция государственной социальной помощи является лишь вторичной и дополнительной к основной обязанности самого индивида. Ответственность государства за невыполнение своей обязанности наступает лишь постольку, «поскольку потребности данного человека ему самому никак не удастся удовлетворить надлежащим образом»⁶.

В современном обществе принцип защиты от безработицы прежде всего означает право гражданина на содействие со стороны государства в поиске работы без предоставления гарантий трудоустройства и при наличии ряда условий: гражданин должен действительно нуждаться в государственной защите от безработицы и активно содействовать поиску работы, самостоятельно искать работу. Очевидно следующее – государство должно помогать тем, кто нуждается в помощи и заслужил ее.

Во многих странах в основе данного подхода лежит конституционная обязанность гражданина трудиться, т.е. самостоятельно обеспечивать свое существование.

«Каждый обязан работать и имеет право на получение должности»⁷ – этот императив содержится в Преамбуле Конституции Франции от 27 октября 1946 г., являющейся составной частью Конституции 1958 года.

В статье 4 Конституции Италии сказано, что каждый гражданин в соответствии со своими возможностями и по своему выбору обязан осуществлять деятельность или выполнять функции, способствующие материальному или духовному развитию общества, а Конституция Японии в ст. 27 провозглашает: «Все имеют право на труд и обязанность трудиться».

Следует отметить, что соединение права на труд с обязанностью трудиться характерно для конституций многих стран. Так, ст. 58 Конституции Португальской Республики фиксирует: «Обязанность трудиться неотделима от права на труд. Исключение составляют лица, частично или полностью утратившие трудоспособность по болезни, возрасту или инвалидности». Аналогичное положение предусматривает Конституция Испании (ч. 1 ст. 35): «Все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд».

Первые советские конституции (Конституции РСФСР 1918, 1925, 1937 гг.) фактически отождествляли основные принципы в сфере труда с основной обязанностью советских граждан – обязанностью трудиться на благо общества⁸. Статья 58 Конституции РСФСР 1978 года (в первоначальной редакции) закрепляла: «Обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина РСФСР – добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общества». Полагаем, что «уклонение от труда» не должно быть совместимо с принципами и современного российского общества.

Л. С. Мамут подчеркивает, что формулировка «каждый обязан работать», провозглашаемая современными конституциями, ни в малейшей степени не легализует принуждение к труду. Ведь за человеком признается право выбора типа профессиональной деятельности, свобода определения им места работы, т.е. всего того, что предотвращает возможность бытования принудительного труда⁹.

В этой связи интересно содержание не ратифицированной нашей страной Конвенции Международной организации труда (далее – МОТ) № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы»¹⁰, которая ориентирует предпринимать меры, способствующие получению продуктивной и свободно избранной занятости для определенных категорий, нахо-

дящихся в неблагоприятном положении лиц, которые сталкиваются или могут сталкиваться с трудностями в поисках стабильной занятости, таких, как женщины, молодые трудящиеся, инвалиды, пожилые трудящиеся, лица, являющиеся безработными продолжительное время, трудящиеся – мигранты, проживающие в стране на законных основаниях, и трудящиеся, которых затронули структурные изменения» (ст. 8).

Несмотря на то что действующий Закон «О занятости населения в Российской Федерации»¹¹ предоставляет достаточно широкий спектр механизмов содействия занятости населения, по-прежнему основным направлением защиты является материальная поддержка, в первую очередь – выплата пособия по безработице.

Очевидно, что уровень пособия по безработице (минимальный размер в 2012 году – 850 рублей, максимальный – 4900¹²) является смехотворно малым, как и размер минимальной заработной платы¹³. Однако даже столь низкий уровень пособия способен стать причиной социального иждивенчества. Некоторые работники с низкой, близкой к минимальной заработной платой после года работы предпочитают уволиться, встать на учет в органах занятости и получать пособие по безработице. Одной из причин такого развития событий явились изменения, внесенные в закон о занятости с 1 января 2009 г., позволившие получать максимальное пособие по безработице лицам, уволенным по собственному желанию независимо от причин. Напомним, что ранее уволенным по собственному желанию пособие в полном размере выплачивалось только в том случае, если увольнение состоялось в связи с переездом на новое место жительства в другую местность; в связи с болезнью, препятствующей продолжению работы или проживанию в данной местности; в связи с необходимостью ухода за инвалидами I группы или больными членами семьи; в связи с нарушением работодателем коллективного или трудового договора; в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений (военные действия, катастрофы, стихийные бедствия, аварии, эпидемии и другие чрезвычайные обстоятельства (абз. 2 п. 1 ст. 29 закона о занятости).

Безусловно, материальная составляющая не является главной из причин, побуждающих работников увольняться, но она способствует

отказу работников от отстаивания своих интересов при увольнении. Зная, что размеры пособия по безработице при увольнении по собственному желанию и по сокращению штатов одинаковы, работник не будет настаивать на увольнении по сокращению штатов. При этом работодатель может дополнительно «мотивировать» работника уволиться по собственному желанию, предоставив выходное пособие, например, в размере среднего заработка.

Таким образом, работодатель без необходимости соблюдения строгих процедур (что характерно для увольнения по п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) освобождается от работника с материальной выгодой для себя, а работник получает возможность получать пособие по безработице в полном объеме. При этом мы имеем дополнительные государственные расходы (полное пособие по безработице; кроме того, при увольнении по сокращению штатов в течение двух, а при определенных условиях – трех, месяцев за работником сохраняется средний заработок, и пособие по безработице не выплачивается) и работника, который либо не желает работать, либо, что бывает чаще, не готов защищать свои права.

Считаем, что необходимо дифференцировать пособие по безработице при увольнении по различным основаниям. При этом уменьшение пособия по безработице увольняемым по собственному желанию (без наличия объективных причин, препятствующих продолжению работы) или соглашению сторон до минимального размера должно сопровождаться повышением пособий для увольняемых по сокращению штатов и в связи с ликвидацией организации до уровня прожиточного минимума. Возможно, первым шагом к этому должна стать ратификация нашей страной Конвенции МОТ № 168.

По мнению Н. Варламовой, «в настоящее время во многих зарубежных странах наблюдается тенденция переноса законодателем акцента социальной деятельности государства от помощи нуждающимся на формирование системы условий для возможно более полного использования трудового, интеллектуального, предпринимательского потенциала работоспособных граждан и стимулирования личной ответственности за самообеспечение. Сегодня мудрость законодателя состоит не в раздаче им обещаний гарантировать всем и каждому

«безоблачное» существование. Она – в создании таких юридико-нормативных и организационных механизмов, в поощрении таких морально-психологических активизаторов, которые впрямь позволят «все большему числу людей включиться в отношение формального равенства и преуспеть в них»¹⁴. На современном этапе главной задачей государства является создание всех необходимых условий для наиболее полного использования гражданами своих способностей к труду, как в личных интересах, так и на благо всего общества. Создав благоприятные условия для реализации права на труд, для получения достойной заработной платы, государство не должно будет принуждать граждан самостоятельно заботиться о своем материальном благополучии – они сами будут к этому стремиться.

¹ См., например: Александров Н. Г. Советское трудовое право. М., 1954. С. 44–45.

² См., например: Смирнов О. В. Основные принципы трудового права // Трудовое право России: учебник / под ред. О. В. Смирнова. М., 2005. С. 31.

³ См. об этом также: Сагандыков М. С. К вопросу о понятии принципа права // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2003. № 10 (26). Вып. 3. С. 43–44.

⁴ См.: Пашерстник А. Е. О сфере действия и принципах советского трудового права // Советское государство и право. 1957. № 10. С. 100.

⁵ См.: Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 11.

⁶ Там же. С. 12.

⁷ Здесь и далее для цитирования положений конституций используется издание: Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. М., 2002.

⁸ См., например: ст. 18 Конституции РСФСР 1918 года, ст. 9 Конституции РСФСР 1925 года, ст. 12 Конституции РСФСР 1937 года.

⁹ Мамут Л. С. Указ. соч. С. 12.

¹⁰ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2171–2184.

¹¹ Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 11.07.2011) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

¹² Постановление Правительства РФ от 9 ноября 2012 г. № 1031 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2013 год» // Российская газета. 2012. № 236.

¹³ Максимальная величина пособия по безработице не меняется с 2009 года, тогда как прожиточный минимум для трудоспособного населения за этот же период вырос с 5497 до 6913 руб.

¹⁴ Варламова Н. Конституционный статус социально-экономических прав // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2000. № 1 (30). С. 145.