

**Общая характеристика
Закона о занятости населения в РФ,
его структура и значение**

Яковлева А.В.
yeif@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный университет
низкотемпературных и пищевых технологий

В соответствии со ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый гражданин 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. В апреле 1991г. Верховным Советом РФ был принят Закон РФ «О занятости населения в РФ». В России была создана Федеральная служба занятости и Государственный фонд занятости населения. В июле 1992г. в Закон были внесены изменения и дополнения, и в полном объеме он вступил в силу с 15 июля 1992г.

Ключевые слова: закон о занятости населения, гарантии государства в области занятости, государственное регулирование

**General characteristics, structure and effects of the Law on Employment
in the Russian Federation**

Yakovleva A.V., yeif@mail.ru

Saint-Petersburg state university of refrigeration and food engineering

According to Article 37 of the Constitution of the Russian Federation, everyone shall have the right to labour conditions meeting the safety and hygiene requirements, to labour remuneration without any discrimination whatsoever and to wages and salaries not lower than the minimum established by federal law, as well as the right to protection against unemployment. In April, 1991 the Supreme Soviet of the Russian SFSR passed the Law "On employment in the Russian Federation". There were Federal Employment Service and State Employment Fund established in Russia. The Law was amended in July, 1992 and came into full force and effect on July 15, 1992.

Key words: the Law on Employment, employment guarantees, government regulation.

В соответствии со статьей 37 Конституции РФ каждый имеет право на труд, а так же право на защиту от безработицы. В статье 39 Конституции закреплено право каждого на социальное обеспечение, в том числе по безработице. Содействию занятости способствуют и такие конституционные права и свободы, как право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавание, право на свободное использование своих способностей для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статьи 34, 43, 44 Конституции РФ). Осуществляемая при реализации вышеуказанных прав и свобод трудовая, творческая, предпринимательская и иная экономическая деятельность, профессиональное обучение представляют собой различные формы занятости.

В соответствии со статьей 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Приведенные выше конституционные положения имеют не только самостоятельное значение специфических средств правового воздействия на отношения по обеспечению занятости, но и получают развитие в соответствующих актах федерального законодательства, которые предусматривают конкретные организационно-правовые формы обеспечения занятости, закрепляют права и обязанности участников правоотношений, складывающихся в связи с осуществлением конституционных прав и обязанностей, устанавливают механизм обеспечения их реализации, ответственность за невыполнение обязанностей [4, 60].

В системе этих нормативно-правовых актов федерального законодательства главенствующая роль принадлежит Закону Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее Закон о занятости), который является комплексным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере содействия занятости населения. Как сказано в преамбуле данного закона, он определяет правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы. Закон о занятости включает 6 глав и 37 статей (табл. 1).

Структура Закона РФ от 19.04.1991 N 1032-1
"О Занятости населения в Российской Федерации"

Таблица 1

Глава	Статья
I. Общие положения	1. Занятость граждан
	2. Занятые граждане
	3. Порядок и условия признания граждан безработными
	4. Подходящая и неподходящая работа
	5. Государственная политика в области содействия занятости населения

	6. Законодательство о занятости населения
	7. Полномочия федеральных органов государственной власти в области содействия занятости населения
	7.1. Полномочия РФ в области содействия занятости населения, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ
	7.2. Участие органов местного самоуправления в содействии занятости населения
II. Права граждан в области занятости	8. Право граждан на выбор места работы
	9. Право граждан на консультацию, профессиональную ориентацию, психологическую поддержку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, получение информации в органах службы занятости
	10. Право граждан на профессиональную деятельность за пределами территории РФ
	11. Право граждан на обжалование действий органов службы занятости и их должностных лиц
III. Гарантии государства в области занятости	12. Гарантии государства в реализации права граждан на труд
	13. Дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения
IV. Регулирование и организация занятости населения	15. Государственная служба занятости населения
	16. Статистическая отчетность и информация о занятости населения
	16.1. Регистры получателей государственных услуг в сфере занятости населения
	17. Привлечение на территорию РФ иностранной рабочей силы
	18. Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами территории РФ
	20. Координационные комитеты содействия занятости населения
	21. Участие профессиональных союзов и иных представительных органов работников в содействии занятости населения
	22. Источники финансирования мероприятий по содействию занятости населения
	23. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан
	24. Организация общественных работ
V. Участие работодателей в обеспечении занятости населения	25. Содействие работодателей в обеспечении занятости населения
	26. Права работодателей
VI. Социальные гарантии и компенсации	28. Гарантии социальной поддержки безработных
	29. Размеры стипендии, выплачиваемой гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости
	30. Порядок определения размеров пособия по безработице
	31. Условия и сроки выплаты пособия по безработице
	32. Условия продления сроков выплаты пособия по безработице и досрочного выхода на пенсию
	33. Размеры пособия по безработице
	34. Размеры пособия по безработице отдельным категориям безработных граждан
	35. Прекращение, приостановка выплаты пособия по безработице, снижение его размера
	36. Материальная помощь
	37. Добровольное страхование на случай потери работы

Источник: составлено автором [3]

В Законе о занятости нашли закрепление и развитие основные права гражданина в сфере занятости, - право распоряжаться своими способностями к производительному, творческому труду (статья 1); право на выбор места работы путем прямого обращения к работодателю или путем бесплатного посредничества органов службы занятости, или с помощью других организаций по содействию в трудоустройстве населения (статья 8); право граждан на консультацию, профессиональную ориентацию, содействие в переезде и переселении в другую местность для трудоустройства, психологическую

поддержку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, получение информации в органах службы занятости (статья 9); право граждан на профессиональную деятельность за пределами территории РФ (статья 10); а так же право граждан на обжалование решений, действий или бездействия органов службы занятости и их должностных лиц в вышестоящий орган службы занятости, либо в суд (статья 11). Закон о занятости не только закрепляет основные права и свободы в сфере занятости, но и устанавливает гарантии их реализации, закрепляет основы правового механизма регулирования организации занятости населения.

В соответствии со статьей 12 указанного Закона, государство гарантирует всем гражданам свободу выбора рода деятельности, в том числе работы с разными режимами труда; охрану труда; правовую защиту от необоснованного увольнения или необоснованного отказа в приеме на работу в соответствии с законодательством о труде; бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости.

Специальные гарантии установлены для безработных граждан. Для них предусматриваются бесплатная профориентация, профессиональная подготовка и повышение квалификации по направлению органов службы занятости; обеспечение социальной поддержки; компенсация материальных затрат в связи с направлением на работу или обучение в другую местность по предложению органов службы занятости; бесплатное медицинское обслуживание и медицинское освидетельствование при приеме на работу и направлении на обучение; возможность участия в оплачиваемых общественных работах.

К числу гарантий государства в реализации права граждан на труд отнесено и обеспечение социальной поддержки безработных граждан. В соответствии со статьями 28-36 Законом о занятости, социальная поддержка безработных граждан осуществляется путем выплаты им пособий по безработице, стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, оказания материальной и иной помощи. Законом устанавливаются размеры, порядок, условия и сроки выплаты пособий по безработице, стипендий и иных социальных выплат безработным.

Более чем за 20 летнее существование Закон о занятости претерпел ряд (а точнее 24) изменения и дополнения. В том числе 1 изменение внесено в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 16.12.1997 № 20-П. Однако следует заметить, что за время существования Закона о занятости в России уже произошло два кризиса: первый - Азиатский финансовый кризис 1998 года и второй - Мировой финансовый кризис 2008 года.

Одни из первых изменений и дополнений Закона о занятости относятся к 20 апреля 1996 г. (Закон от 19 апреля 1991 г. был изложен в новой редакции), 21 июля 1998 г., от 30 апреля 1999 г. и от 17 июля 1999 г. После 20 апреля 1996 г. последние два изменения были наиболее значительными. Так, Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. были внесены изменения и дополнения в 6 статей (3,28,29,30,31 и 35). Наиболее важными являются дополнения п. 1 ст. 28 о том, что государство гарантирует безработным выплату пособия по безработице, в

том числе, в период временной нетрудоспособности безработного, а так же исключение абзаца шестого п.1 ст. 28, устанавливавшего предельный срок выплаты пособия по временной нетрудоспособности в 30 календарных дней, и абзаца второго п. 4 ст. 35, который предусматривал прекращение выплаты пособия по безработице в период временной нетрудоспособности безработного, а также нетрудоспособности, длящейся свыше 30 календарных дней в течение 12-месячного периода безработицы.

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" внес изменения и дополнения в 13 статей (2,3,4,7,13,23,24,29,30,31,33,34,35). Серьезному изменению подверглась ст. 2 Закона от 12 апреля 1991 г. (в ред. от 20 апреля 1996 г.). Абзац второй данной статьи был заменен нормой о том, что занятыми не считаются лица, работающие на общественных работах (кроме граждан, участвующих в общественных работах и указанных в п.3 ст. 4 данного Закона). В новой редакции изложен абзац 6 ст. 2. Уточнены работы по договорам гражданско-правового характера, при наличии которых граждане считаются занятыми. К ним отнесены выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам, Кроме того, занятыми признаны члены производственных кооперативов (артелей). Уточнены также причины временного отсутствия работника на рабочем месте (абзац 10). Наконец, ст.2 дополнена новым абзацем (11, а по новому исчислению - 10). Весьма важным является изменение редакции абзаца четвертого п.4 ст. 4. Теперь положение о том, что подходящей не может считаться работа, если предлагаемый заработок ниже среднего заработка гражданина, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы, не распространяется на граждан, среднемесячный заработок которых превышал величину прожиточного минимума трудоспособного населения, исчисленного в субъекте РФ в установленном порядке, а не средней заработной платы, как это было ранее. В этом случае подходящей не может считаться работа, если предлагаемый заработок ниже величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте РФ.

Пункт 2 ст.7 дополнен абзацем вторым. Согласно этому дополнению органы государственной власти субъектов РФ в связи с осложнением ситуации, касающейся занятости населения на отдельных территориях, разрабатывают и реализуют мероприятия по стабилизации положения на рынке труда. Порядок отнесения территорий к напряженным по ситуации, сложившейся на рынке труда, определяется Правительством РФ.

Пункт 1 ст. 24 Закона дополнен абзацами вторым и третьим. Здесь дается определение понятия общественных работ, а также указывается, какая деятельность не относится к общественным работам. Изменена также редакция абзаца второго пункта 3 ст.24. В соответствии с данными изменениями за безработными гражданами участвующими в общественных работах сохраняется право на получения пособия по безработице.

Федеральным законом от 17 июля 1999 г. в Закон «О занятости населения в Российской Федерации» внесены ряд изменений, касающихся размеров выплат безработным гражданам. Теперь размеры заработка, для исчисления стипендии, выплачиваемой в период обучения (ст.29), пособий по безработице (ст.30,31,33,34) будут соизмеряться не только с минимальной заработной платой, но и с прожиточным минимумом, исчисленным в соответствующем субъекте РФ [4, 67]. Указанный закон внес и ряд других изменений и дополнений, которые были далеко не последними. Начиная с 2008-2011гг. обзор изменений представлен в таблице 2.

Обзор изменений Закона РФ от 19.04.1991 N 1032-1
"О Занятости населения в Российской Федерации" 2008-2011гг.

Таблица 2

Статьи подвергшиеся изменению	Год	Нормативный документ
3 7 16.1 24 25 29, 30, 31, 34, 35	2008	ФЗ от 23.07.2008 N 160-ФЗ (ред. от 19.07.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства РФ" (с изм. и доп., вступающими в силу с 03.11.2011) ФЗ от 25.12.2008 N 287-ФЗ "О внесении изменений в Закон РФ "О занятости населения в РФ"
3 35	2009	ФЗ от 03.06.2009 N 106-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регламентации отбывания осужденными наказания в виде исправительных работ"
2 3 4 7 7.1 13 16.1 24 25 27 29 30 31, 32, 33, 34		ФЗ от 24.07.2009 N 213-ФЗ (ред. от 27.07.2010) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" ФЗ от 27.12.2009 N 365-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления" ФЗ от 27.12.2009 N 367-ФЗ "О внесении изменений в Закон РФ "О занятости населения в РФ"
7	2010	ФЗ от 22.07.2010 N 162-ФЗ "О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации "О занятости населения в РФ"
9 15		ФЗ от 27.07.2010 N 227-ФЗ (ред. от 18.07.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (с изм. и доп., вступающими в силу с 03.11.2011)
15	2011	ФЗ от 01.07.2011 N 169-ФЗ (ред. от 03.12.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"
23		ФЗ от 11.07.2011 N 205-ФЗ "О внесении изменения в статью 23 Закона Российской Федерации "О занятости населения в РФ"

Источник: составлено автором [3]

Подводя итог вышеизложенного следует отметить, что Закон о занятости является важнейшим, но не единственным законодательным актом федерального уровня, регулирующим вопросы содействия занятости. Весьма

существенные положения о содействии занятости содержат так же Трудовой кодекс, который пришел на смену Кодексу законов о труде РФ, и многих других законах. Поэтому по нашему мнению в развитии Закона о занятости можно выделить следующие этапы (табл. 3).

Основные этапы в развитии Закона о занятости

Таблица 3

Этап	Период	Примечание
I.	19.04.1991г. - 31.01.2002г.	Данный период характеризуется действием Кодекса законов о труде Российской Федерации
II.	01.02.2002г. - настоящее время	Связан с введением нового Трудового кодекса Российской Федерации

Источник: составлено автором

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 декабря. N 237. - Информационно-справочная программа «КонсультантПлюс».
2. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М.: Издательство «Омега-Л», 2011.
3. Федеральный закон от 19 апреля 1991 года N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", со всеми изменениями и дополнениями - Информационно-справочная программа «КонсультантПлюс».
4. Зуб П.П. Правовые проблемы содействия занятости населения в Российской Федерации на современном этапе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 1999.
5. Фофанова Н.П. Правовое регулирование занятости населения в современном законодательстве России. – Мурманск, 2003.