

УДК 349.3

DOI: 10.26140/bgz3-2021-1002-0094



©2021 Контент доступен по лицензии CC BY-NC 4.0
This is an open access article under the CC BY-NC 4.0 license
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОСОБИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Автор(ы) 2021

ORCID: 0000-0002-3510-3005

РОДИМУШКИНА Ольга Владимировна, доцент кафедры гражданского права и процесса
Московский финансово-промышленный университет «Синергия»

(125190, Россия, Москва, проспект Ленинградский, 80, корпус Е, e-mail: o-ovr@yandex.ru)

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию правовых основ выплаты пособия по безработице - важнейшего механизма социального обеспечения граждан, существующего в абсолютном большинстве современных государств. Изучение международно-правовых документов, содержащих основополагающие принципы в области социального обеспечения, а также специальной нормативной основы, разработанной Международной организацией труда, позволяет автору сформулировать представление о правовой природе, сущности и принципах выплаты пособия по безработице. Автор приходит к выводу, что в настоящее время Российская Федерация ратифицировала множество международных документов по вопросам безработицы, однако отдельные положения не были интегрированы в отечественную правовую систему. Выделяются основные причины и условия, способствующие развитию безработицы в мире и в России. Обозначаются критерии признания безработными, а также категории граждан, признаваемых занятыми в РФ. В качестве основных проблем в отношениях, связанных с выплатой пособия по безработице, автором выделяется отказ отечественного законодателя от социального страхования на случай безработицы, невозможность получения пособий отдельными индивидуальными предпринимателями и частично занятыми гражданами. Необходимость в совершенствовании законодательства в указанной сфере подкрепляется автором примерами из правовых систем зарубежных государств.

Ключевые слова: безработица, пособие по безработице, международно-правовые основы, социальное обеспечение, признание гражданина безработным, социальное страхование, частичная занятость, трудоустройство.

LEGAL REGULATION OF UNEMPLOYMENT BENEFITS: INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AND EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION

© The Author(s) 2021

RODIMUSHKINA Olga Vladimirovna, associate Professor of the Department of civil law and procedure
Moscow University for Industry and Finance "Synergy"

(125190, Russia, Moscow, Leningradskiy avenue, 80E, e-mail: o-ovr@yandex.ru)

Abstract. This article is devoted to the study of the legal basis for the payment of unemployment benefits - the most important mechanism of social security for citizens that exists in the vast majority of modern states. The study of international legal documents containing the fundamental principles in the field of social security, as well as a special regulatory framework developed by the International Labor Organization, allows the author to formulate an understanding of the legal nature, essence and principles of unemployment benefits payment. The author comes to the conclusion that at present the Russian Federation has ratified many international documents on unemployment issues, but certain provisions have not been integrated into the domestic legal system. The main reasons and conditions that contribute to the development of unemployment in the world and in Russia are highlighted. The criteria for recognition as unemployed are indicated, as well as the categories of citizens recognized as employed in the Russian Federation. The author highlights the refusal of the national legislator from social insurance in case of unemployment, the impossibility of receiving benefits by individual individual entrepreneurs and part-time citizens as the main problems in relations related to unemployment payments. The need to improve legislation in this area is supported by the author with examples from the legal systems of foreign states.

Keywords: unemployment, unemployment benefit, international legal framework, social security, recognition of a citizen as unemployed, social insurance, part-time employment, employment.

ВВЕДЕНИЕ

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Одной из наиболее острых социально-экономических проблем, стоящих перед современным обществом, является проблема безработицы. Социальный аспект данной проблемы заключается в потере квалификационных навыков среди работников и утрате ими источников доходов с целью обеспечения достойного уровня жизни в семье. Экономический аспект выражен в замедлении экономических процессов, снижении уровня производства на предприятиях. Уровень безработицы во многих государствах является важнейшим экономическим показателем, оказывающим влияние на фондовые рынки, инвесторов и бизнесменов, выводящих капиталы из юрисдикций с низкой занятостью населения.

В большинстве современных государств, основной формой социальной поддержки граждан, оказавшихся в тяжелом материальном положении в связи с потерей работы, является выплата пособия по безработице. Выплата данного пособия производится регулярно, в обозначенный законодательством срок и только тем гражданам, которые прошли законодательно установленную процедуру признания их безработными. Однако, действующий механизм выплат пособий по безработице в Российской Федерации не соответствует современным условиям жизни и потребностям населения. Именно

поэтому, представляется актуальным изучение международно-правового опыта в данной сфере для формирования научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере социального обеспечения в обозначенном контексте.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы. В последнее время, проблемы выплаты пособий по безработице находятся в поле зрения многих исследователей в области права социального обеспечения. Среди современных авторов, формулирующих концептуальные основы правового обеспечения пособия по безработице, следует выделить Д.С. Басеву (в соавторстве) [1], Т.П. Матвееву [2] И.В. Козлову [3], Ю.М. Семашину и А.С. Курушину [4], М.Р. Фаренгорст [5], О.Ю. Шибаршину [6], А.В. Яковлеву и В.Д. Голендухину [7]. Однако обозначенные выше авторы рассматривали тему пособия по безработице в своих работах через призму различных отраслевых наук. Вышеизложенное свидетельствует о том, что в настоящее время назрела необходимость в комплексном межотраслевом исследовании правового регулирования пособия по безработице.

МЕТОДОЛОГИЯ

Формирование целей статьи. Цель настоящего исследования состоит в формировании научно обоснованной

ванных концептуальных положений в области правового регулирования пособия по безработице, а также рекомендаций по оптимизации отечественного законодательства на основе международного и исторического опыта.

Постановка задания. Для достижения указанной цели, автором предполагается обобщение теоретического и эмпирического материала для сопоставления международно-правовых основ и опыта отечественного законодателя в области регулирования правоотношений по выплате пособия по безработице, выявление проблемных аспектов в действующем отечественном правовом порядке и предложение возможных вариантов их разрешения.

Используемые в исследовании методы, методики и технологии. При подготовке исследования, автор применял совокупность общенаучных методов, среди которых: формально-логический, описание, анализ и синтез. Кроме того, при работе использовались некоторые частнонаучные методы: анализ теоретических и нормативно-правовых источников, историко-правовой, сравнительно правовой, моделирование и др.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. На международном уровне проблема государственной поддержки граждан, по объективным причинам оставшихся без работы, обсуждается на протяжении длительного времени. Право на обеспечение в случае потери работы отражено в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Общие нормы об обязанности государства по обеспечению для своих граждан достойного уровня жизни закреплены в ст. 11 Международного Пакта «Об экономических, социальных и культурных правах». Кроме того, на международном уровне разработаны специальные документы, посвященные социальной поддержке безработных. Основную роль в данном процессе выполняет специальный транснациональный институт – Международная организация труда (МОТ), в рамках которой разработан ряд специальных Конвенций:

- «О безработице» (№ 2 от 1919 года);
- «О страховании на случай безработицы и о различных видах оказания помощи безработным» (№ 44 от 1934 года);
- «О минимальных нормах социального обеспечения» (№ 102 от 1952 года),
- «О содействии занятости и содействии от безработицы» (№ 168 от 1988 года).

В настоящее время, Российская Федерация ратифицировала множество документов МОТ, однако не ратифицировала Конвенции 2 и 168, а также Раздел IV Конвенции № 102, в которых содержатся основные положения о порядке выплат пособий по безработице и их минимальных размерах. Поэтому, мы согласны с мнением исследователей, утверждающих что ратификация Конвенций МОТ по безработице является необходимым шагом, поскольку современная система социального обеспечения граждан в нашем государстве должна соответствовать международным принципам и требованиям национального рынка труда [8].

В качестве основных причин безработицы в многочисленных исследованиях выделяется:

1. Осознанный выбор отдельными гражданами состояния безработицы при несоответствии их ожиданиям уровня заработной платы, предлагаемого работодателем.
2. Низкий спрос на рынке труда относительно отдельных категорий работников.
3. Отсутствие согласованности в потребностях участников трудовых отношений (работниками и работодателями).

Обобщение законодательства зарубежных стран в области социального обеспечения безработного населения свидетельствует о различных подходах при опреде-

лении размера пособия по безработице. Так, наивысший размер пособия по безработице из исследованных нами стран, установлен в Финляндии. При наличии у гражданина определенного рабочего стажа, увольнении с места работы по объективным причинам и если доход по месту работы не превышал 2228 евро, гражданин может рассчитывать на выплату пособия по безработице в размере не менее 700 евро + 45% от его зарплаты по последнему месту работы. В случае, если доход гражданина превышал указанную сумму, размер пособия по безработице увеличивается практически вдвое. Таким образом гражданин, лишившийся работы в Финляндии может рассчитывать на выплату пособия по безработице, превышающую 80 % от его заработной платы по последнему месту работы в течение 500 дней после его увольнения. Такой высокий уровень пособия по безработице обеспечивается страховыми взносами в размере 0,25 % от заработной платы во время трудовой деятельности [5].

Несколько иной подход сформулирован в Дании, где дифференцированы тарифы отчислений в страховой фонд по безработице. Так, в случае выплаты работником суммы, эквивалентной 8 % от его заработной платы в течение трудовой деятельности, он может рассчитывать на ежемесячную выплату пособия по безработице в размере 90 % от его заработной платы в течение 4 лет с момента признания его безработным, при условии его регистрации на бирже труда и готовности приступить к работе по предлагаемым вакансиям [7].

Обращаясь к отечественной истории правовой регламентации пособия по безработице, следует отметить, что в СССР первые пособия выплачивались еще 1920-е годы. В ходе развертывания строек первой пятилетки, государство оказалось в условиях дефицита рабочей силы, что привело в 1930 году к временному приостановлению выдачи населению пособий по безработице. Длительное время в СССР отсутствие работы считалось противоправным, tuneядство преследовалось по закону [4].

В условиях перехода РФ к рыночной экономике, государство вынуждено было признать безработицу социальной проблемой и разработать соответствующую нормативную основу. Принятый 19 апреля 1991 года Закон РФ № 1032-1 «О занятости населения в РФ» до сих пор является основным нормативным актом, регламентирующим вопросы занятости и безработицы в нашем государстве.

Оценивая в целом политику РФ в области занятости населения, следует признать ее удовлетворительной. Об этом свидетельствует факт ежегодного снижения уровня безработицы. Так, если в 2000 году показатель уровня безработицы среди трудоспособного населения в нашей стране составлял 10,6 %, в марте 2020 года он сократился вдвое до 4,7%, а к маю – повысился до 6,1 % в связи с эпидемиологической ситуацией, достигнув максимума с начала 2012 года. [9] Однако, следует учитывать, что выше мы привели лишь официальные цифры. По мнению экспертов, реальный уровень безработицы в РФ составляет примерно 11%. Даже учитывая только официальные цифры, нельзя утверждать, что уровень пособий по безработице в нашей стране соответствует потребностям общества и уровню жизни.

Для того, чтобы признать человека безработным в РФ, необходимо соблюдение следующих критериев:

- наличие трудоспособности, но отсутствие работы по объективным причинам;
- прохождение регистрации в службах занятости населения с целью поиска и подбора соответствующей вакансии;
- инициативность в поиске работы и готовность приступить к ней.

Существуют и критерии, зависящие от предшествующей трудовой деятельности претендента на выплату пособия. Так, он должен непрерывно работать не менее 26 недель в течение предыдущего года, и с момента его

увольнения не должно пройти одного года.

В Законе о занятости населения в РФ к занятым относятся следующие категории граждан:

- выполняющие работу в соответствии с трудовым договором;
- индивидуальные предприниматели;
- самозанятые граждане;
- работающие в промыслах подсобного хозяйства, обеспечивающие реализацию продукции в соответствии с договорами;
- осуществляющие трудовую деятельность на основании гражданско-правовых договоров по выполнению работ, оказанию услуг;
- избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность в органах власти;
- проходящие военную, а также гражданскую и специальную службу;
- обучающиеся в образовательных учреждениях, в том числе по направлению службы занятости;
- лица, временно не осуществляющие трудовую деятельность в связи с нетрудоспособностью, отпуском и т.д.;
- учредители (участники) отдельных видов организаций, не имеющие имущественных прав в рамках данных организаций.

Если лицо подпадает под одну из вышеперечисленных категорий, оно не вправе рассчитывать на выплату пособия по безработице. Анализ законодательного перечня занятого населения приводит к выводу, что им охватывается чрезмерно широкий круг лиц, создаются условия для ограничения права на социальную поддержку со стороны государства лиц, оказавшихся в условиях отсутствия постоянного источника дохода. Так, специфика предпринимательской деятельности заключается в том, что на протяжении длительного времени она может не приносить прибыль предпринимателям, а напротив – оборачиваться для них серьезными убытками. Однако, законодательство не дает им возможности постановки на учет в органах занятости населения и получать пособие по безработице. Кроме того, отсутствие законодательно определенного уровня дохода, необходимого для признания безработным приводит к тому, что единовременное выполнение работ за вознаграждение (пусть даже и самое минимальное) является препятствием для признания лица безработным и выплаты ему соответствующего пособия.

В источниках международного права предусмотрена возможность выплаты пособия по безработице гражданам с частичной занятостью, однако отечественный законодатель не учел этого в своей правотворческой деятельности. Частичная занятость гражданина, пусть даже и вынужденная, связанная с предшествующим увольнением с основного места работы в РФ не рассматривается как основание для оказания ему социальной поддержки со стороны государства в выплате пособия по безработице и содействия в поиске постоянной работы. Во многих зарубежных правовых системах, лица, осуществляющие трудовую деятельность с неполной занятостью, имеют право на выплату пособий по безработице. Так, в Великобритании, граждане, осуществляющие трудовую деятельность или обучение не более 16 часов в неделю, имеют право на выплату пособий по безработице (Англ. - jobseekers allowance). В ФРГ правом на выплату соответствующего пособия могут воспользоваться граждане, занятые не более 18 часов в неделю. Подобный подход соответствует современному состоянию рынка труда в условиях кризиса, поскольку многие предприятия были вынуждены сократить производственные мощности, уволить некоторых работников и ограничить выплату заработной платы не подлежавшим сокращению [10].

В международных стандартах определены минимальные и максимальные сроки предоставления пособия по безработице. Так, в соответствии с Конвенцией МОТ № 44 пособие может выплачиваться сроком от 156

рабочих дней в год. В соответствии с российским законодательством выплата пособий по безработице может устанавливаться сроком на 18 месяцев, при этом в 12 из них подлежат начислению выплаты, а также сроком 36 календарных месяцев, при этом выплаты могут начисляться в течение 24 месяцев.

В соответствии с действующим законодательством РФ, размер пособия по безработице зависит от средней заработной платы по последнему месту его трудовой деятельности, однако не может быть ниже 1500 и выше 8000 рублей. Данные размеры были установлены с 1 января 2019 года, ранее они составляли 850 и 4900 рублей соответственно.

Процентная ставка пособия по безработице в течение срока его получения уменьшается. Так, если в первые три месяца безработный получает 75 % от средней заработной платы по последнему месту работы, далее в течение 4 месяцев ставка уменьшается до 60%, а последующие 5 месяцев составляет лишь 45 %.

Весьма положительной новеллой, направленной на защиту социальных прав граждан предпенсионного возраста, является повышение максимального пособия по безработице для данной категории граждан при их увольнении до 11280 рублей.

Анализируя подход законодателя РФ к оценке социально-правовой природы пособия по безработице следует отметить, что в данном пособии государство стремится решить два аспекта одной проблемы: компенсировать утраченный заработок безработным и защитить его от падения в маргинальные слои населения.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что несмотря на попытки российского законодателя повысить уровни выплат пособий по безработице, они не достигают уровня прожиточного минимума. По нашему мнению, это связано с отменой социального страхования по безработице в нашей стране в 2001 году.

Очевидно, что в нынешних условиях возникла реальная необходимость в пересмотре источников финансирования фондов для выплат пособий по безработице. Представляется целесообразным пересмотреть подход к социальному страхованию на случай безработицы и провести ряд законодательных реформ, направленных на установление размера страховых взносов на основе уровня заработной платы работника. Кроме того, предлагается оставить существующую ныне систему финансирования за счет средств федерального бюджета, но лишь в отношении граждан, уровень заработной платы которых не превышает минимальный размер оплаты труда.

Социальное страхование по безработице используется для создания источника финансирования соответствующих фондов во многих мировых правовых системах. В некоторых странах страховые взносы являются единственным источником формирования фондов по выплате пособий по безработице (Греция, Португалия). В других создан смешанный механизм: фонды формируются как из страховых взносов, так и из средств государственного бюджета (Австрия, Германия, Ирландия, Испания, Нидерланды, Франция и Швеция). Вышеизложенное свидетельствует о том, что государственный бюджет как правило не используется в зарубежных странах в качестве единственного источника финансирования пособий по безработице [11].

Полагаем, что возвращение в российскую правовую действительность социального страхования по безработице должно проводиться вместе с увеличением прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда. После этого, представляется целесообразным ратификация раздела IV Конвенции МОТ № 102 и снятие ограничения на максимальный размер пособия по безработице.

Сравнение полученных результатов с результатами в других исследованиях. Критерию научной новизны соответствует авторский подход к обобщению между-

народных принципов регулирования правоотношений, связанных с выплатой пособий по безработице, анализ вопроса о возможности и необходимости восприятия отечественным законодателем данных основ через призму сравнительно-правового исследования. В ранее проводимых исследованиях затрагивались лишь отдельные аспекты очерченной в данной статье проблематики.

ВЫВОДЫ

Выводы исследования. Подводя итог настоящего исследования, следует отметить, что для соответствия высокого звания социального государства, провозглашенного в основном законе РФ, необходимо решение важнейших социально-экономических проблем, одной из которых является безработица. Однако, данное решение не должно ограничиваться лишь снижением показателя уровня безработицы, а должно обеспечивать граждан достойным уровнем выплат пособий. Пособие по безработице является важнейшим институтом, не позволяющим гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации в связи с отсутствием работы, потерять квалификацию, разрушить семью, утратить важнейшие профессиональные навыки. Представляется, что увеличить размер пособий по безработице возможно только с восприятием международных принципов, передового опыта зарубежных государств, а также собственного опыта РФ в сфере социального страхования. Кроме того, по нашему мнению, следует внести изменения в действующее законодательство РФ, позволяющие рассчитывать на выплату пособий по безработице частично занятым гражданам, а также, индивидуальным предпринимателям, оказавшимся в условиях убытков в связи с осуществлением ими своей деятельности.

Перспективы дальнейших изысканий в данном направлении. Представляется целесообразным при проведении дальнейших исследований в области права социального обеспечения, уделять больше внимания проблемам обеспечения пособиями по безработице в условиях экономического кризиса, регистрации граждан в качестве безработных. Также, целесообразным представляется проведение исследований на стыке правовой и экономической наук с целью выработки экономически обоснованных процентных ставок по страховым взносам на случай безработицы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Баева Д.С., Гладкова Е.О., Кобылинская С.В. Международный опыт регулирования пособий по безработице // Актуальные проблемы современной науки в 21 веке. сборник материалов X Международной научно-практической конференции. 2016. С. 145-146.
2. Матвеева Т.П., Кузнецова Н.В., Рябова О.А., Кузнецова Н.А. Пособие по безработице - как помощь государства: сравнительный анализ // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2020. № 1. С. 149-154.
3. Козлова И.В., Прохорова А.П. Юридические факты, влияющие на размер пособия по безработице и сроки его выплаты // Агрофорсайт. 2020. № 1. С. 9.
4. Семашина Ю.М., Курушина А.С. Безработица в СССР и современной России // Научный альманах. 2019. № 5-1 (55). С. 67-68.
5. Фаренгорст М.Р. Проблема безработицы в Финляндии на современном этапе и пути ее решения // Актуальные вопросы региональных и международных исследований. Материалы V региональной студенческой научно-практической конференции на иностранных языках с международным участием. 2018. С. 85-92.
6. Шибаришина О.Ю. К вопросу о динамике показателей безработицы в России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 1 (35). С. 292-298.
7. Яковлева А.В., Голендухина В.Д. Система добровольного страхования от безработицы в Дании // Экономика и предпринимательство. 2018. № 4 (93). С. 107-113.
8. Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / Э.Н. Бондаренко, Е.С. Герасимова, С.Ю. Головина и др.; под ред. С.Ю. Головиной, Н.Л. Лютова. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.) [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс Проф».
9. Безработица в России выросла до максимума за восемь лет [Электронный ресурс] // Доступ: <https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058> (Дата обращения: 22.07.2020).
10. Баева Д.С., Гладкова Е.О., Кобылинская С.В. Международный опыт регулирования пособий по безработице // Актуальные проблемы современной науки в 21 веке. сборник материалов X Международной научно-практической конференции. 2016. С. 145-146.
11. Мигел А.А., Крыгина Е.С. Взгляд на размер пособий по безра-

ботице и формирование условий по их получению // Направления социально-экономического развития региональной экономики. материалы международного научно-практического «круглого стола». 2016. С. 165-169.

12. Апрелькин Р.Д. Проблемы в правовом регулировании социальной защиты граждан от безработицы // Приоритетные направления развития науки и образования. сборник статей VII Международной научно-практической конференции: в 2 ч. 2019. С. 98-100.

13. Ватян А.Г. Выплата пособия по безработице: анализ судебной практики // Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Под редакцией С.В. Потапенко. 2019. С. 189-193.

Статья поступила в редакцию 28.07.2020

Статья принята к публикации 27.05.2021