СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. Трудоустройство как объект правового регулирования

1.1 Понятие трудоустройства. Правоотношения по трудоустройству

1.2 Место трудоустройства в системе занятости

1.3 Правовой статус субъектов отношений по трудоустройству

ГЛАВА 2. Структура органов, обеспечивающих проведение и реализацию политики занятости

2.1 Федеральная государственная служба занятости, ее компетенция и правовое положение на рынке труда

2.2 Негосударственные организации содействия занятости и трудоустройству населения

ГЛАВА 3. Проблемы трудоустройства как элемента занятости

3.1 Аутплейсмент - трудоустройство увольняемых работников

3.2 Привлечение на территорию РФ иностранной рабочей силы

3.3 Квотирование рабочих мест

3.4 Проблема незаконного получения пособия по безработице

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

ПРИЛОЖЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Проблема правовой организации занятости и трудоустройства на сегодняшний день в России имеет существенное значение. Еще не так давно, в 80-х годах, в нашей стране слово "безработица" относилось к области фантастики, во всех организациях требовались работники, а в Уголовном кодексе содержалась статья об ответственности за тунеядство.

В 90-е годы, с началом перехода к рыночным отношениям, ситуация изменилась коренным образом. Наряду с рынками товаров и услуг образовался рынок труда, который имел свою особую специфику, выражающуюся в том, что на нем предложение всегда превышало спрос. Из-за такого несоответствия, в условиях нестабильной, развивавшейся российской экономики, от государства потребовалось серьезное вмешательство в эту сферу общественных отношений для обеспечения баланса интересов предпринимателя и каждого конкретного гражданина, предлагающего свои способности на рынке труда. Естественно, в наименее выгодном положении на рынке труда (с учетом дефицита сфер приложения труда) оказался собственник рабочей силы.

19 апреля 1991 года был принят Закон «О занятости населения в РСФСР», который определил правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, а так же предусмотрел систему гарантий государства его гражданам в области занятости и социальной поддержки безработных.

Спустя десять лет, к 2001 году, ситуация на рынке труда Российской Федерации складывалась на волне экономического подъема, который в целом оказал благоприятное воздействие на занятость и безработицу. По данным Госкомстата России в 2000 году численность занятых в экономике в среднегодовом исчислении возросла с 64,7 млн. человек до 66,1 млн. человек, или на 2,1% [50].

К середине 2008 года, в наши дни, складывается следующая ситуация: за последние несколько лет разрушение системы профессионального технического образования и «повальное увлечение» выпускников российских школ менеджментом, юриспруденцией и экономикой привело к тому, что на рынке возник колоссальный дефицит рабочих и инженерных кадров. Такая тенденция представляет реальную угрозу для развития общества.

При этом, как это ни парадоксально звучит, квалифицированных юристов, экономистов и менеджеров тоже не в избытке. Зато появилась огромная армия посредственных специалистов, которые по окончании вузов устраиваются работать не по специальности, а если обратиться к данным статистики, то становится очевидным, что на начало 2008 года имеется достаточно высокий процент безработных граждан, имеющих высшее образование (см. приложение 1).

Таким образом, перед государством стоит серьезная проблема: с одной стороны – колоссальное количество безработных граждан (на конец апреля 2008 г. по предварительным данным Федеральной службы городской статистики их количество составило около 5,0 млн. человек (на 75,1 млн. человек экономически активного населения)), а с другой стороны - несоответствие профессионально-квалификационной структуры безработных граждан имеющимся вакансиям. А ведь в статье 37 Конституции РФ закреплена государственная гарантия: «Каждый имеет… право на защиту от безработицы».

Для того чтобы обеспечить социальную защищенность человека, которая природой рынка не заложена, ее нужно ввести извне. Именно социальная политика государства и право, как наиболее эффективный способ воздействия на поведение участников рыночных отношений, призваны решить данную задачу.

Поэтому социальная политика на рынке труда должна ориентироваться на оказание содействия менее защищенному субъекту (гражданину) в возможности обеспечения его определенной формой занятости и, при необходимости, предоставить надлежащую защиту от безработицы.

Вышеприведенные факты свидетельствуют об актуальности избранной темы выпускной квалификационной работы. Кроме того, её актуальность обусловлена следующими обстоятельствами:

 Министерством здравоохранения и социального развития разработан проект новой «Концепции действий на рынке труда" [51] на 2007-2010 годы. При внедрении Концепции в жизнь впервые в отечественной практике будет использована "конкурентная модель" регулирования рынка труда.

Демографическая ситуация заставляет органы власти основной упор сделать не на поддержку безработных, а на создание более динамичного и конкурентного рынка труда. Речь идет о повышении квалификации и эффективности рабочей силы.

Однако, решение этого важнейшего вопроса невозможно без изменения государственной политики в области занятости, направленной на более полное вовлечение трудоспособного населения в сферу труда;

 В современных условиях правовой институт, регулирующий сферу трудоустройства и занятости, призван отразить особенности защиты интересов сторон трудовых правоотношений в условиях рыночной экономики.

Итак, цель данной выпускной квалификационной работы – исследовать проблемы правового регулирования трудоустройства и пути их решения.

Поставленная цель решается посредством следующих задач:

 определить понятие «трудоустройство», уточнить его соотношение с понятием «обеспечение занятости»;

 исследовать особенности правоотношений по трудоустройству и права и обязанности субъектов указанных правоотношений;

 исследовать основные направления трудового законодательства в сфере правового регулирования отношений по трудоустройству и занятости в Российской Федерации;

 проанализировать содержание нормативной базы лежащей в основе правового регулирования сферы трудоустройства и занятости;

 выявить достоинства и недостатки существующего правового института, регулирующего сферу трудоустройства и занятости, исследовать проблематику, связанную с этой сферой трудового права

Объектом научного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования занятости населения.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие институт занятости.

В работе использована обширная нормативно-правовая база, комментарии к ней, учебная литература таких авторов, как Куренной А.М., Гусов К.Н., Толкунова В.Н., Киселев И.Я., а также монографическая литература и научные статьи, касающиеся вопросов правового регулирования сферы трудоустройства и занятости.

ГЛАВА 1. Трудоустройство как объект правового регулирования

1.1 Понятие трудоустройства. Правоотношения по трудоустройству

В соответствии с международными актами и новым российским законодательством можно сформулировать определение трудоустройства, как способа содействия достижению полной, продуктивной и свободно избранной занятости посредством оказания уполномоченными органами помощи гражданам в поиске работы, а работодателям - в подборе необходимых работников с учетом интересов граждан, работодателей и государства, являющегося одновременно гарантией реализации права граждан на труд и других прав в сфере занятости.

Понимание термина «трудоустройство» зависит от тех общественных отношений, на регулирование которых направлен тот или иной нормативный правовой акт. В принципе, возможно понимание трудоустройства в трех смыслах: узком, среднем и широком. В узком смысле данное понятие означает устройство на работу к определенному работодателю до начала реализации трудового договора. В среднем смысле категория «трудоустройство» употребляется для того, чтобы показать на содействие занятости в разнообразных формах. Наконец, есть широкий смысл, когда «трудоустройство» понимается и как процесс, ведущий к труду и как сам труд.

К трудоустройству в широком смысле имеют отношение все отрасли российского права, связанные с регламентацией по поводу труда. Трудоустройство в среднем смысле слова - это предмет трудового права и складывающейся в России новой комплексной отрасли права — права занятости. Но регламентация отношений по трудоустройству в узком смысле лежит сугубо в сфере действия трудового права. Чтобы полнее отразить роль трудового права в разрешении проблем трудоустройства в статье 1 Трудового Кодекса РФ слова «трудоустройство у данного работодателя» целесообразно было бы заменить словосочетанием «по трудоустройству между возможными работниками и работодателями, в том числе с участием иных субъектов трудового права, оказывающих содействие в трудоустройстве».

Трудоустройство можно понимать как процедуру, опосредующую включение граждан в трудовую деятельность (в том числе и благодаря оказанию обществом специальной поддержки гражданина на этот период, с целью заключения трудового договора).

Правоотношения по трудоустройству – это процедурные правоотношения, охватывающие взаимодействие либо только будущих субъектов трудового правоотношения, либо с участием еще и особых трудоустраивающих органов, по поводу предполагаемого труда и имеющие целью возникновение трудового правоотношения.

Форма трудоустройства - это определенная, исходя из трудового законодательства России, форма организации правоотношений по трудоустройству, но производная в зависимости от специфики основания возникновения трудовых правоотношений.

В качестве классов трудоустройства выделяются трудоустройство по общим правилам и трудоустройство по особым правилам.

Трудоустройством по общим правилам признается круг процедурных правоотношений по наиболее распространенному в России варианту: когда возможный работник обращается к работодателю (гораздо реже работодатель - к возможному работнику) с предложением инициировать заключение трудового договора, и когда такая инициатива получает свое развитие в последующей процедуре заключения трудового договора.

Под трудоустройством по особым правилам понимаются все те варианты процедурных правоотношений, когда заключение трудового договора следует за какими-то другими юридическими фактами (конкурсом и т.п.).

Реализация правоотношений по трудоустройству складывается из двух этапов. К первому этапу относятся все связи, возникающие между субъектами отношений по трудоустройству до момента определения субъектов будущих трудовых правоотношений - работодателя и возможного работника. Участниками второго этапа отношений по трудоустройству являются только работодатель и возможный работник. Содержание второго этапа заключается в выработке и согласовании условий трудового договора и подготовке проекта трудового договора. Он продолжается до подписания трудового договора.

Субъектами правоотношений по трудоустройству являются: лицо, ищущее работу, работодатель, органы, оказывающие содействие в трудоустройстве (органы-посредники). Общее руководство трудоустройством возложено на Министерство здравоохранения и социального развития РФ, которое несет ответственность за разработку и реализацию единой государственной политики в области труда и занятости.

Органом, непосредственно ведающим вопросами трудоустройства в Российской Федерации является Федеральная государственная служба по труду и занятости со своей структурой – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и центрами занятости в краях, областях, городах и районах. Все эти государственные органы оказывают услуги по обеспечению занятости бесплатно. Но посреднические услуги в подыскании работы могут оказывать и негосударственные организации на основании выданных им лицензий за плату.

Российские граждане имеют возможность трудоустройства не только на территории Российской Федерации, но и за рубежом.

Постановлением Правительства РФ от 23.12.2006 № 797 было принято «Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации», в соответствии с которым, а также с Положением о Федеральной миграционной службе РФ выдачу разрешений (лицензий) на деятельность, связанную с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей, и контроль за соблюдением предусмотренных в них условий, осуществляют Федеральная миграционная служба РФ и ее территориальные органы.

Анализируя правовую природу отношений, возникающих в процессе трудоустройства, необходимо отметить, что праву гражданина при обращении его в службу занятости корреспондируют ее обязанности: зарегистрировать лицо в качестве безработного при наличии всех необходимых условий, предложить имеющиеся вакансии и выдать соответствующее направление, а в некоторых случаях (при отсутствии необходимой профессиональной квалификации или работы, соответствующей профессиональным навыкам обратившегося, при утрате способности к выполнению работы по прежней специальности, а также при желании получить другую профессию) направить на учебу с целью профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки лиц, ищущих работу, а при невозможности - выплатить пособие.

Правда, следует иметь в виду, что для направления на учебу одного желания безработного получить другую профессию недостаточно. Кроме условия признания его безработным нужно, чтобы отсутствовала работа, отвечающая имеющимся у гражданина профессиональным навыкам.

Служба занятости может также направить гражданина на повышение квалификации или переподготовку, когда у него утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности), например, в силу длительного перерыва в работе. Кроме того, служба занятости направляет безработного на переподготовку исходя из потребностей региона в специалистах определенного профиля.

Наделяя службу занятости целым рядом правомочий по отношению к работодателям, в частности, правом требовать сведения о предполагаемом высвобождении работников, о потребности в рабочей силе и др., законодатель включил в Закон «О занятости» статью 29, согласно которой работодатель имеет право принимать на работу граждан, непосредственно обратившихся на предприятие, на равных основаниях с гражданами, имеющими направление службы занятости. Это означает, что на работодателя не возлагается юридическая обязанность принять на работу гражданина, которому вручено направление службы занятости. Таким образом, служба занятости выступает в качестве посредника, а направления, которые она выдает, носят характер рекомендации. Эта норма не распространяется на отдельные категории граждан, принять которых работодатель обязан.

Порядок взаимодействия безработных граждан с органами занятости урегулирован нормами Закона «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. и «Порядком регистрации безработных граждан», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 458.

Исходя из требований данного нормативно-правового акта, установленный порядок регистрации безработных граждан можно условно подразделить на следующие этапы:

1. Обращение граждан в органы занятости по месту жительства для первичной регистрации. Не имеющие работы и заработка граждане в любое время вправе обращаться в органы занятости для своего трудоустройства.

Необходимо лишь оговориться, что высвобожденные работники, потерявшие работу в связи с осуществлением на предприятии, в учреждении, организации мероприятий по сокращению численности или штата работников (то есть уволенные согласно п. 2 ст. 81 ТК РФ), заблаговременно, в двухнедельный срок после увольнения, должны обратиться в эти органы, если в дальнейшем рассчитывают получить средний заработок за 3-й месяц, в течение которого они не были трудоустроены.

Все граждане, обратившиеся в органы занятости, проходят первичную регистрацию с фиксацией в учетных документах этих органов следующих данных обратившихся (см. приложение 2):

- фамилии, имени и отчества;

- адреса места жительства;

- возраста;

- пола;

- образования;

- специальности (профессии);

- отношения к занятости;

- причины обращения;

- краткого содержания предоставленной информации (оказанной услуги) по интересующему вопросу.

В процессе первичной регистрации государственные органы занятости бесплатно предоставляют гражданам информацию о: состоянии рынка труда на соответствующей территории; наличии вакансий; оплате и других условиях труда; возможностях профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации; порядке и условиях последующей регистрации безработных; правах и ответственности в области занятости населения и защиты от безработицы.

Порядок действий сотрудников службы занятости при предоставлении гражданам услуги содействия в поиске подходящей работы представлен в приложении 3 к настоящей выпускной работе, в виде блок-схемы. Такой порядок действий закреплен Приказом Минздравсоцразвития РФ от 03.07.2006 № 513 "Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников".

В соответствии с изменениями, внесенными в Порядок регистрации безработных граждан Постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1999 г. № 1230, в отдельных регионах, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда, регистрация безработных граждан осуществляется в упрощенном порядке, без прохождения ими первичной регистрации.

2. Обращение в органы занятости по месту жительства для регистрации безработного гражданина в целях поиска подходящей работы.

Регистрация безработного гражданина производится со дня его личного обращения с предоставлением всех необходимых документов:

- паспорта или иного документа, удостоверяющего личность;

- трудовой книжки или других документов, подтверждающих трудовой стаж;

- документов, удостоверяющих профессиональную квалификацию;

- индивидуальной программы реабилитации инвалида, трудовой рекомендации или заключения о рекомендуемом характере и условиях труда (предоставляются только инвалидами);

- документа об образовании (наряду с паспортом представляется только лицом, впервые ищущим работу, не имеющим профессии или специальности);

- справки о среднем заработке (доходе, денежном довольствии) за последние три месяца по последнему месту работы (службы).

В течение 10 дней со дня данной регистрации органы занятости предлагают обратившемуся гражданину, по возможности, два варианта подходящей работы, включая работу временного характера, а при отсутствии подходящей работы ему может быть предложено участвовать в общественных работах (с его согласия) либо пройти бесплатную профессиональную подготовку (переподготовку), повышение квалификации.

В то же время безработному гражданину, впервые ищущему работу (ранее не работавшему), не имеющему профессии (специальности), предлагаются два варианта получения профессиональной подготовки или оплачиваемой работы (включая работу временного характера и общественные работы).

При этом гражданину не может быть предложена одна и та же работа (профессиональная подготовка по одной и той же профессии, специальности) дважды. Все предложения подходящей работы, выданные направления на профессиональное обучение и другие необходимые сведения указываются в личном деле, которое оформляется на каждого безработного.

3. Регистрация нетрудоустроенного гражданина в качестве безработного. Не позднее 11 календарных дней со дня регистрации гражданина в целях поиска подходящей работы органы занятости принимают решение о признании и регистрации его в качестве безработного. Таковыми признаются трудоспособные граждане, не имеющие работы и заработка (дохода), зарегистрированные в целях поиска подходящей работы и отвечающие другим требованиям, перечисленным выше (см. понятие безработных граждан). При этом в качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным из организации (с военной службы) независимо от организационно-правовой формы и формы собственности в связи с ее ликвидацией, сокращением штата или численности работников.

Одновременно органы занятости принимают решение о выплате безработному гражданину пособия по безработице. Для указанной регистрации граждане представляют документы, перечисленные во 2 этапе.

В случае отказа в регистрации в качестве безработного гражданин имеет право на повторное обращение в органы занятости через 1 месяц. Об отказе в признании безработным и о причинах данного решения гражданин уведомляется устно или письменно с отметкой об этом в личном деле.

4. Перерегистрация безработного гражданина. Для перерегистрации безработные граждане обязаны являться в сроки, установленные органами занятости, но не реже двух раз в месяц, а в регионах, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда, — не реже одного раза в месяц (в соответствии с изменениями, внесенными в Порядок регистрации безработных граждан Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2006 г. № 768).

При каждом посещении органы занятости, по возможности, предлагают безработному подходящую для него работу и вместе с направлением (рекомендацией) направляют его в целях найма к работодателю. При приеме на работу гражданина, направленного службой занятости, работодатель в 5-дневный срок возвращает в эту службу направление с указанием дня приема гражданина на работу. В случае отказа в приеме на работу такого гражданина работодатель делает в направлении органов занятости отметку о дне его явки и причине отказа в приеме на работу и возвращает безработному направление.

Безработные граждане обязаны активно содействовать своему трудоустройству, соблюдать порядок и условия регистрации и перерегистрации, информировать органы по вопросам занятости о своих действиях по самостоятельному поиску работы и трудоустройству, в том числе о работе временного характера. Однако, по данным статистики (см. табл. 1.1), лишь малая часть безработных обращается в органы занятости с целью трудоустройства – дело в том, что пособие по безработице, которое получают граждане, вставшие на учет в органе занятости, настолько мизерно, что не стоит затраченного времени на «обход» всех чиновников и получение необходимых справок. Большое количество безработных предпочитают самостоятельный поиск места работы.

Таблица 1.1 Динамика численности безработных в Российской Федерации по состоянию на апрель 2008 года

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Общая численность безработных1 | Численность официально зарегистрированных безработных |
| тыс. человек | в % к | тыс. человек | в % к |
| соответ- ствующему периоду предыду- щего года | преды- дущему периоду | соответ- ствующему периоду предыду- щего года | преды- дущему периоду |
| 2007г. |
| Январь | 5259 | 92,5 | 102,5 | 1742 | 94,7 | 100,0 |
| Февраль | 5388 | 93,1 | 102,5 | 1744 | 91,5 | 100,1 |
| Март | 5077 | 89,0 | 94,2 | 1711 | 89,8 | 98,1 |
| Апрель | 4767 | 84,9 | 93,9 | 1643 | 87,6 | 96,0 |
| Май | 4456 | 80,6 | 93,5 | 1575 | 87,9 | 95,9 |
| Июнь | 4392 | 82,4 | 98,6 | 1492 | 86,1 | 94,7 |
| Июль | 4328 | 84,4 | 98,5 | 1473 | 85,6 | 98,7 |
| Август | 4264 | 86,5 | 98,5 | 1454 | 85,2 | 98,8 |
| Сентябрь | 4258 | 86,0 | 99,9 | 1414 | 85,4 | 97,2 |
| Октябрь | 4252 | 85,5 | 99,9 | 1420 | 86,9 | 100,5 |
| Ноябрь | 4246 | 84,9 | 99,9 | 1498 | 89,3 | 105,4 |
| Декабрь | 4600 | 89,7 | 108,3 | 1553 | 89,2 | 103,7 |
| Год (в среднем за месяц) | 4607 | 86,7 |   | 1560 | 88,3 |   |
| 2008г. |
| Январь | 4954 | 94,2 | 107,7 | 1552 | 89,1 | 99,9 |
| Февраль | 5309 | 98,5 | 107,2 | 1574 | 90,3 | 101,4 |
| Март | 5139 | 101,2 | 96,8 | 1534 | 89,7 | 97,5 |
| Апрель | 4969 | 104,2 | 96,7 | 1478 | 90,0 | 96,3 |
| 1) Данные по общей численности безработных, начиная с сентября 2007г., уточнены по сравнению с опубликованными ранее, за 2008 г. - являются предварительными |

По данным Федеральной службы государственной статистики. - http://www.gks.ru/

1.2 Место трудоустройства в системе занятости

В соответствии со ст. 37 Конституции РФ труд свободен, а принудительный труд запрещен. Каждый гражданин имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

В целях реализации права граждан на труд государство прилагает усилия по их трудоустройству, правовое регулирование которого призвано обеспечить занятость населения в нашей стране.

Общие вопросы занятости и трудоустройства урегулированы Законом РФ от 19 апреля 1991г. «О занятости населения в Российской Федерации».

Понятия «занятость» и «трудоустройство» неразрывно связаны между собой как цель и средство ее достижения, причем каждое из них рассматривается в двух смысловых значениях: широком и узком.

Согласно ст.1 указанного Закона занятость в широком значении — это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащих законодательству РФ, и приносящая, как правило, им заработок и иной трудовой доход.

В узком значении занятость представляет собой приносящую регулярный заработок и иной доход трудовую деятельность по любым основаниям (например, по найму, на основе членства, выборов и т. д.), период осуществления которой включается в трудовой стаж, дающий право на государственное социальное страхование (обеспечение пособиями, пенсиями и предоставление льгот для работающих граждан).

Виды занятости перечислены в ст. 2 Закона РФ «О занятости населения в РФ», согласно которой занятыми признаются следующие граждане:

1) работающие по трудовому договору (контракту), в том числе временно отсутствующие на работе по уважительным причинам (например, в связи с нетрудоспособностью, отпуском, приостановкой производства и т.д.), а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу), включая временных и сезонных работников (за исключением участвующих в общественных работах);

2) выполняющие работы по договорам гражданско-правового характера, предметами которых являются выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам;

3) занимающиеся предпринимательской деятельностью;

4) избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;

5) занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;

6) члены производственных кооперативов (артелей);

7) проходящие военную службу, а также службу в органах внутренних дел;

8) обучающиеся на очных отделениях образовательных учреждений всех видов, а также проходящие обучение по направлению органов службы занятости;

9) являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), которые не имеют имущественных прав в отношении этих организаций.

Правовые мероприятия в области трудоустройства заключаются в правовом регулировании:

1) гарантий реализации права граждан на труд, профессиональную ориентацию, подготовку, переподготовку и повышение квалификации по направлению органов занятости;

2) особенностей трудоустройства отдельных категорий граждан;

3) круга субъектов отношений по трудоустройству и их правового статуса;

4) контроля за соблюдением законодательства в этой области и видов ответственности за его нарушение.

Основные гарантии реализации права граждан на труд, профессиональную ориентацию, подготовку и повышение квалификации предусмотрены ст. 2 ТК РФ и ст. 12 Закона РФ «О занятости населения в РФ»:

- свобода выбора вида занятости (работа по трудовому договору, индивидуальная трудовая деятельность и иные);

- бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве со стороны государственных органов занятости;

- предоставление работодателями в соответствии с поданными заявками работы выпускникам учебных заведений;

- правовая защита от необоснованных отказов в приеме на работу и увольнения с работы;

- заключение срочных трудовых договоров на участие в оплачиваемых работах;

- компенсация материальных затрат в связи с направлением на работу в другую местность по предложению государственных органов занятости;

- бесплатное обучение новой профессии (специальности), повышение квалификации по направлению службы занятости с выплатой стипендии.

Важным элементом механизма обеспечения трудовой занятости является оказание гражданам помощи в поиске работы (подходящего вида занятости), т.е. трудоустройство. Представляется, что создание в России цивилизованного рынка труда, позволяющего гражданину оперативно найти подходящую работу с условиями труда, отвечающими требованиям безопасности и гигиены и достойной заработной платой, а работодателю - работников необходимой квалификации, невозможно без наличия эффективной системы трудоустройства. Итак, трудоустройство можно рассматривать как наиболее значимую гарантию государства в области занятости.

1.3 Правовой статус субъектов отношений по трудоустройству

Законом РФ «О занятости населения в РФ» установлен круг субъектов отношений по трудоустройству и их правовой статус.

Ими признаются:

1) Государственная служба занятости населения (гл. 4 Закона), статус и деятельность которой раскрыты в части 2.1. Главы 2 настоящей выпускной квалификационной работы.

2) Безработные и иные незанятые граждане, не зарегистрированные в органах занятости (ст. 3, 4 и гл. 2 Закона):

Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом в качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным из организаций (с военной службы) независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (далее - организации) в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации.

При этом безработные должны «отвечать требованиям», предусмотренным ст. 3 Закона «О занятости». Согласно им безработными могут быть признаны следующие граждане:

1. трудоспособные в возрасте от 16 до 55 лет (женщины) либо до 60 лет (мужчины);
2. зарегистрированные в органах занятости в целях поиска подходящей работы;
3. не имеющие работы и заработка;
4. ищущие работу и готовые приступить к ней;
5. которые в течение 10 дней с момента регистрации не отказались от более чем одного варианта подходящей работы и не трудоустроены на такой работе;
6. если им не назначена пенсия по старости либо за выслугу лет;
7. инвалиды III группы — при наличии в индивидуальной программе реабилитации рекомендации о видах трудовой деятельности;
8. не осужденные к лишению свободы или к исправительным работам;
9. представившие документы, содержащие достоверные сведения об отсутствии работы и заработка, а также о других данных, имеющих значение для признания их безработными.

Граждане, не имеющие работы и заработка, приобретают статус безработных только после регистрации в органах занятости по месту жительства и принятия соответствующего решения этим органом.

Регистрация, перерегистрация граждан и снятие их с регистрационного учета в органах занятости производятся по правилам, определенным указанным Законом и Порядком регистрации безработных граждан, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 458.

3) Работодатели (гл. 5 Закона).

В качестве работодателя могут выступать как физические, так и юридические лица.

Физическое лицо может выступать работодателем в трех случаях, когда оно:

- осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;

- использует труд другого физического лица в целях отправления неких публичных функций, исполняемых на основании государственной регистрации и (или) лицензирования (например, в качестве частного нотариуса, адвоката);

- использует труд другого физического лица в своем потребительском хозяйстве в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства в качестве, например, таких домашних работников, как няня, домашняя хозяйка, домоправитель, гувернер (или гувернантка), секретарь и т.п.

Полная трудовая правосубъектность работодателей - физических лиц связывается:

а) для индивидуальных предпринимателей - с актом государственной регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя;

б) для лиц, осуществляющих определенные публичные функции, - с получением официального статуса частного нотариуса или адвоката;

в) для лиц, применяющих труд других лиц в своем личном потребительском хозяйстве, - с достижением возраста 18 лет и (или) наличием полной гражданской дееспособности, позволяющей каждому физическому лицу не только совершать юридически значимые действия, но и нести ответственность за исполнение (неисполнение) вытекающих из них обязанностей.

Физические лица, достигшие 18 лет и имеющие самостоятельный доход, но ограниченные судом в дееспособности, имеют право заключать трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания или помощи по ведению домашнего хозяйства лишь с письменного согласия попечителей.

Физические лица, достигшие 18 лет и имеющие самостоятельный доход, но признанные судом недееспособными, не имеют права самостоятельно заключать трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания или помощи по ведению домашнего хозяйства. Такие договоры заключаются за них их опекунами.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе заключать трудовые договоры с работниками для личного обслуживания и помощи в ведении домашнего хозяйства при двух условиях: а) наличии собственного заработка, стипендии или иных доходов; б) согласии своих законных представителей (родителей, опекунов, попечителей). Эти же законные представители несут дополнительную юридическую ответственность по обязательствам, вытекающим из трудовых отношений несовершеннолетних работодателей, включая обязательства по выплате заработной платы.

Для многих российских работников в качестве работодателей выступают организации, обладающие статусом юридического лица.

Трудовое законодательство не раскрывает признаков юридического лица, поскольку они являются субъектами главным образом гражданского права. Согласно же ст. 48 Гражданского Кодекса РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Трудовая правосубъектность юридического лица возникает с момента его государственной регистрации, осуществляемой в порядке, предусмотренном законом (Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц"). Трудовая правосубъектность организации - юридического лица является общей в том смысле, что ее объем не зависит от целей и задач, ради которых создана данная организация. Объем прав, обязанностей и ответственности имеет равный масштаб применительно ко всем работодателям - юридическим лицам. В то же время на работодателя могут быть возложены дополнительные обязанности в соответствии с соглашением любого уровня, коллективным договором или трудовым договором. Однако, в силу тех же правовых актов работодатель не может приобретать дополнительные права, которые могут обернуться для его работников дополнительными обязанностями, мерами ответственности либо основанием для снижения уровня их трудовых прав и гарантий в сравнении с законодательством и иными нормативными правовыми актами [37. С. 47].

Наряду с физическими и юридическими лицами закон предоставляет возможность выступать в качестве работодателей иным субъектам, наделенным в установленных законом случаях правом заключать трудовые договоры. Так, поскольку в силу гражданского законодательства (гл. 5 Гражданского Кодекса РФ), Российская Федерация и ее субъекты могут принимать участие в имущественном обороте наряду с физическими и юридическими лицами, субъекты РФ и Федерация в целом могут выступать и в качестве работодателей.

Законодательство не предоставило право заключать трудовые договоры обособленным структурным подразделениям организации (филиалам, представительствам, агентствам), не обладающим правами юридического лица. Такие обособленные структурные подразделения организации не могут выступать в качестве самостоятельных работодателей. Во всех случаях они действуют в трудовых отношениях только от имени юридического лица в целом.

Статья 20 Трудового Кодекса РФ предусматривает, что права и обязанности работодателя в трудовых отношениях осуществляются:

а) физическим лицом, являющимся работодателем;

б) юридическим лицом (организацией).

Если работодателем является физическое лицо, оно обычно и осуществляет самостоятельно все права и обязанности работодателя. В то же время, например при значительных масштабах деятельности индивидуального предпринимателя, он может поручить выполнение всех или части функций работодателя другому физическому лицу на основании надлежаще оформленной доверенности.

Реализация правосубъектности работодателем - юридическим лицом (организацией) осуществляется, как правило, через свои единоличные или коллегиальные исполнительные органы.

В том случае, когда функции работодателя реализуются единоличным органом юридического лица (организации), объем его полномочий определяется в соответствии с законом, иными нормативными правовыми актами, учредительными документами юридического лица и трудовым договором. Этот же порядок может применяться в отношении членов коллегиального исполнительного органа юридического лица, с которыми также заключены трудовые договоры.

Единоличный, а равно коллегиальный исполнительный орган юридического лица вправе поручать исполнение части своих полномочий другим работникам, как правило, из числа руководящего персонала организации. Такое перераспределение компетенции должно предусматриваться учредительными документами юридического лица и оформляться изданием соответствующего распорядительного акта (приказа или распоряжения единоличного исполнительного органа, постановления или решения коллегиального исполнительного органа).

4) Профсоюзы и иные представительные органы работников (ст. 21 Закона).

Профессиональные союзы и иные представительные органы работников вправе участвовать в разработке государственной политики в области содействия занятости населения.

Как следует из статьи 21 Закона «О занятости населения в Российской Федерации», представительные органы работников имеют право содействовать обеспечению социальных гарантий работников в вопросах организации занятости, приема на работу (службу), увольнения, предоставления льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К примеру, массовое увольнение работников может осуществляться лишь при условии предварительного (не менее чем за три месяца) уведомления в письменной форме выборного профсоюзного органа в порядке, установленном трудовым законодательством.

Органы исполнительной власти, работодатели проводят по предложению профессиональных союзов, иных представительных органов работников взаимные консультации по проблемам занятости населения. По итогам таких консультаций могут заключаться соглашения, предусматривающие мероприятия, направленные на содействие занятости населения.

Профсоюзы, а так же иные представительные органы работников вправе требовать от работодателя включения в коллективный договор конкретных мер по обеспечению занятости.

Предложения выборных профсоюзных органов, иных представительных органов работников в связи с массовым увольнением работников, направленные в соответствующие органы власти и работодателям, подлежат рассмотрению в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

5) Координационные комитеты по содействию занятости населения из представителей объединений профсоюзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

Деятельность координационных комитетов можно рассмотреть на примере города Москвы:

Координационный комитет содействия занятости населения г. Москвы создан и действует в соответствии со ст. 20 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" и со ст. 7 Закона города Москвы "О социальном партнерстве".

Комитет является независимым, неправительственным консультативным органом, действующим в рамках социального партнерства с целью выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости. Он состоит из представителей: Правительства Москвы; общегородских объединений профсоюзов; общегородских объединений работодателей; общественных и некоммерческих организаций, представляющих интересы граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

**К основным задачам Комитета можно отнести следующие:**

- осуществление координации деятельности социальных партнеров с целью обеспечения эффективной занятости граждан, в том числе, граждан, испытывающих трудности в поиске работы, и реализации государственной политики в области обеспечения социальных гарантий жителям города Москвы;

- выработка согласованных рекомендаций по определению и реализации политики занятости населения города Москвы.

**Комитет наделяется правами:**

- рассматривать проект программных мероприятий содействия занятости населения города Москвы и ход их реализации;

- участвовать в рассмотрении проектов нормативных актов органов исполнительной власти города Москвы по проблемам занятости;

- вносить органам исполнительной власти федерального уровня и города Москвы предложения по обеспечению социальных гарантий жителям города, эффективной занятости населения, социальной защиты жителей города в области занятости населения, расширенного воспроизводства рабочей силы;

- вырабатывать рекомендации по направлениям расходования финансовых средств, выделяемых на реализацию программных мероприятий содействия занятости населения города Москвы;

 6) Исполнительные органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации (ст. 7,15 и 21 Закона).

В законодательстве по трудоустройству органы и организации по содействию занятости населения представлены государственными органами по вопросам занятости. Это так же негосударственные организации по трудоустройству (см. часть 2.2. Главы 2 выпускной квалификационной работы).

В городе Новосибирске к числу государственных органов по вопросам занятости относятся Департамент труда и занятости Новосибирской области при Администрации Новосибирской области, Центр занятости населения города Новосибирска, Отдел профориентации и психологической поддержки при Центре занятости, отделы занятости в каждом из девяти районов города Новосибирска.

ГЛАВА 2. Структура органов, обеспечивающих проведение и реализацию политики занятости

2.1 Федеральная государственная служба занятости, ее компетенция и правовое положение на рынке труда

Федеральная служба по труду и занятости (далее - ФСТЗ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

ФСТЗ находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Деятельность Федеральной службы регламентируется следующими нормативно-правовыми актами: Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также «Положением о федеральной службе по труду и занятости», утвержденным Постановлением правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324.

ФСТЗ осуществляет свою деятельность как самостоятельно, так и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В сфере труда и занятости Федеральная служба обладает следующей компетенцией:

1) осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями:

- трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Эта компетенция реализуется путем проведения проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве;

2) осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий в области содействия занятости населения, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

3) осуществляет контроль за:

- прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее;

- расходованием органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации средств в виде субвенций из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий, в пределах своей компетенции;

4) регистрирует в уведомительном порядке:

- отраслевые (межотраслевые) соглашения, заключенные на федеральном уровне социального партнерства;

- коллективные трудовые споры по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективные трудовые споры в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективные трудовые споры, возникающие в случаях, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена;

5) осуществляет:

- рассмотрение в соответствии с законодательством Российской Федерации дел об административных правонарушениях;

- информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- обобщение практики применения и анализ причин нарушений трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о занятости и альтернативной гражданской службе, а также подготовку соответствующих предложений по их совершенствованию;

- анализ состояния и причин производственного травматизма и разработку предложений по его профилактике;

- реализацию федеральных программ в сфере занятости населения, включая программы содействия переезду граждан и членов их семей в связи с направлением в другую местность для трудоустройства или обучения;

- принятие решения о переводе гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, из одной организации в другую;

- содействие в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена;

- информирование о положении на рынке труда в Российской Федерации, правах и гарантиях в области занятости населения и защиты от безработицы;

- государственную экспертизу условий труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- формирование и ведение в установленном порядке регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения;

6) устанавливает требования к содержанию и формам отчетности, а также порядку представления отчетности об осуществлении переданных полномочий;

7) анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, принимает меры по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан;

8) участвует в подготовке предложений о потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации;

9) представляет в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;

10) взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности.

Приведенный список – это лишь важнейшая часть сферы деятельности Федеральной службы, законодательно закрепленный круг полномочий гораздо шире.

Федеральная служба по труду и занятости в сфере своей деятельности имеет право:

1) организовывать проведение необходимых обследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора и контроля, оказания государственных услуг в установленной сфере деятельности;

2) давать юридическим и физическим лицам разъяснения, а так же запрашивать и получать сведения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;

3) привлекать в установленном порядке для проработки вопросов установленной сферы деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;

4) применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности;

5) составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

6) осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы;

7) создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

8) разрабатывать и утверждать в установленном порядке образцы удостоверений государственных инспекторов труда.

Важно обратить внимание на то, что Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

2.2 Негосударственные организации содействия занятости и трудоустройству населения

Вплоть до февраля 2002 года, в соответствии с Законом «О занятости населения в Российской Федерации», деятельность по оказанию гражданам услуг в содействии трудоустройству, профессиональной ориентации и психологической поддержке безработных граждан и незанятого населения осуществляли юридические лица на основании лицензий, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии заключения органов службы занятости. Со вступлением в силу Федерального Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 года № 128-ФЗ пункт о лицензировании деятельности по содействию занятости населения был исключен, соответственно произошло изменение и в Законе «О занятости». В настоящий момент негосударственные организации по содействию занятости и трудоустройству в целом действуют как коммерческие, независимо от государства.

В отличие от государственных органов службы занятости, которые предоставляют все услуги бесплатно, негосударственные организации оказывают гражданам и работодателям платные услуги.

Следует обратить внимание на то, что осуществлять платную деятельность в содействии трудоустройству гражданам вправе только юридические лица.

Обращение граждан в негосударственные организации по содействию занятости не влечет за собой каких-либо взаимных обязательств у граждан и государства. Граждане вправе самостоятельно решать, куда обращаться за содействием в трудоустройстве - в государственную службу занятости или в негосударственную организацию. Допускается и одновременное обращение в указанные организации.

Создание негосударственной системы трудового посредничества в России относят к началу 1990-х годов. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 250 негосударственных агентств по трудоустройству, большая часть которых действует в крупных городах - Москве, Санкт-Петербурге.

Негосударственные структуры по содействию занятости и трудоустройству очень многообразны в направлениях своей деятельности, например, в настоящее время в городе Москва действуют:

специализированные центры:

- женский деловой центр

- Московский центр труда и занятости молодежи "Перспектива"

- Московский городской правовой Центр "Защита", а так же ресурсные центры, расположенные в шести Центрах занятости населения административных округов Москвы (Центральный, Восточный, Юго-Восточный, Южный, Северо-Западный и Зеленоградский). Свою деятельность они осуществляют с апреля 2002 года. Р**есурсные Центры** оснащены всем необходимым для скорейшего и эффективного трудоустройства - современное компьютерное, психодиагностическое, релаксационное оборудование, оргтехника; предусмотрена также возможность проведения телефонных собеседований с работодателем.

В ресурсном центре организовано системное информационное пространство для самостоятельного поиска информации, необходимой в процессе профессионального самоопределения и систематизации представлений граждан в вопросах их профессиональных предпочтений, интересов, способностей и склонностей, а так же для осуществления самостоятельных шагов по поиску работы. Кроме того, имеется возможность получения информационно-консультационной помощи по овладению навыками поиска работы через систему как государственных, так и негосударственных организаций по трудоустройству [48. С. 3].

Любой гражданин, ищущий работу, в **Ресурсных Центрах** может получить следующие услуги:

• осуществлять поиск вариантов трудоустройства с помощью сети Интернет, справочной литературы, СМИ;

• квалифицировано составить резюме и разместить его на ведущих работных сайтах Интернета, а также - разослать в кадровые агентства Москвы и кадровые отделы предприятий; создать адрес своей электронной почты, получать отклики от работодателя на свое резюме;

• пройти индивидуальное профориентационное и психологическое консультирование у специалиста;

• принять участие в групповых консультациях по технологии поиска работы, тренингах по отработке навыков самопрезентации, в сеансах релаксации для улучшения психоэмоционального состояния.

Основные принципы работы **Ресурсных Центров** - бесплатный доступ к оказываемым услугам для всех нуждающихся.

Следует признать, что складывающиеся общественные отношения с участием негосударственных агентств по трудоустройству не урегулированы в достаточной степени законодательством. Вместе с тем необходимость вмешательства права (и особенно - трудового) в данную сферу общественных отношений объективно существует. Так, практически всеми агентствами применяются различные тесты для отбора персонала, требования к проведению которых не установлены законодательством. В целях разработки более эффективных соответствующих правовых мер полезно изучить опыт зарубежных стран, где существуют специальные правовые нормы, направленные на регулирование процесса отбора кадров, как работодателями, так и негосударственными агентствами.

Так, например, Германское гражданское уложение запрещает (за рядом исключений) сообщать о вакансиях только для мужчин или только для женщин. Подобные требования нередко предъявляются российскими негосударственными агентствами по трудоустройству [42. С. 21-29].

Существует еще одна важная проблема, связанная с деятельностью негосударственных агентств по трудоустройству, которая также обойдена вниманием российского законодателя. В последнее время широко распространенная за рубежом практика "временного трудоустройства" (temporary employment) начинает применяться и в России. Речь идет о так называемых "треугольных отношениях", одной из сторон которых выступает агентство, предоставляющее работу лицу, которое заключает договор с агентством, а не с организацией-работодателем.

И хотя сегодня практика "временного трудоустройства" не особо распространена на российском рынке труда (пока на территории РФ временный найм применяется иностранными агентствами по трудоустройству - например, Kelly Services), надежды на то, что "временное трудоустройство" представляет собой одно из наиболее прибыльных направлений деятельности негосударственных агентств по трудоустройству в будущем, неоднократно высказывались работниками таких агентств. Следовательно, широко обсуждаемая за рубежом (в том числе и на уровне Международной Организации Труда) проблема гарантий социально-трудовых прав лиц, работающих на условиях временного трудоустройства, в скором времени может коснуться и России.

Вместе с тем, состояние правового регулирования общественных отношений с участием негосударственных агентств по трудоустройству является неудовлетворительным, если не сказать, что оно характеризуется весьма существенными пробелами.

ГЛАВА 3. Проблемы трудоустройства как элемента занятости

3.1 Аутплейсмент - трудоустройство увольняемых работников

«Аутплейсмент» (от английского слова «outplacement» - трудоустройство уволенных) появился и стал развиваться в России после кризиса 1998 г., когда западные компании «сворачивали» деятельность и предлагали увольняемым сотрудникам такую услугу вместе с компенсационным пакетом либо вместо него. Многие крупные предприятия, вынужденные сокращать персонал, обращались в кадровые агентства с просьбой помочь трудоустроить своих сотрудников. Стоимость этой услуги была несколько ниже, чем плата за подбор персонала, да и сейчас она редко превышает его, колеблясь от одного оклада до 25% от годового дохода сотрудника, и зависит от сложности программы.

К аутплейсменту чаще всего прибегают в связи с сокращением штатов при слиянии, закрытии или реструктуризации компаний. Современный аутплейсмент касается в основном квалифицированных кадров - топ-менеджеров или менеджеров среднего звена.

Используя аутплейсмент, работодатели не только страхуют себя от неприятностей, связанных с увольнениями. Например, от судебных исков, которые нередко «учиняют» увольняемые, чтобы испортить репутацию своим бывшим начальникам, но и обеспечивают себе лояльность оставшихся работников. Видя, как работодатель заботится об уволенных, оставшиеся сотрудники станут, как и прежде, доверять своему начальству и, скорее всего, не будут из страха перед увольнением искать работу на стороне.

Основная причина прибегнуть к программам аутплейсмента сотрудников - желание избежать стрессовых ситуаций как для работников, так и для работодателей. Для первых важно быть уверенными, что они после ухода из компании будут гарантированно трудоустроены. Для вторых важно сохранить доброе имя, как среди оставшихся сотрудников, так и за стенами компании. К тому же эта услуга компании стоит в 5 - 10 раз дешевле выплаты компенсации при увольнении, которая может достигать 4 - 6 зарплат.

Для компаний аутплейсмент выгоден еще и потому, что их бывшие сотрудники гарантированно не переходят к конкурентам: в 60 - 70% случаев при аутплейсменте работодатели оговаривают условие с рекрутерами не трудоустраивать работников к своим конкурентам. Ко всему прочему, поддерживая добрые отношения, менеджмент сохраняет возможность и в дальнейшем прибегать к помощи своих бывших сотрудников - например, в качестве консультантов.

В пакет услуг по аутплейсменту могут входить: консультация психолога, оценка профессиональных знаний и навыков, анализ ситуации на рынке труда, подготовка индивидуальных планов по поиску работы, обеспечение консультационной поддержки в режиме «on-line», составление профессионального резюме и рассылка резюме по прямым работодателям и ведущим рекрутинговым агентствам. Специалисты оказывают содействие в трудоустройстве увольняемых сотрудников, обеспечивают безболезненное расставание с компанией, помогая найти работу и сохраняя репутацию и коммерческие тайны фирмы-заказчика.

Отечественный рынок труда и возможности служб персонала диктуют свои условия для реализации идеи аутплейсмента. Аутплейсментом чаще всего озабочены международные корпорации, да и там эта процедура распространяется только на топ-менеджеров. Российский вариант такой процедуры чаще всего осуществляется по следующей схеме: работодатель платит агентству за консультацию психолога, семинар, обучающий сотрудников поиску работы, профессионально составленное резюме; агентство, в свою очередь, предлагает увольняемым имеющиеся вакансии, на которые те подходят. При этом трудоустройство не гарантируется. Часто менеджер по персоналу самостоятельно проводит аутплейсмент. Но поиск нового места работы опять-таки остается в руках самого сотрудника. Нередко, даже если работодатель и заказывает данную услугу, его больше заботит не трудоустройство сотрудника, а "воспитательная беседа" с увольняемым, которая позволит избежать судебных разбирательств.

Фактически услуги по аутплейсменту оказываются только постоянным клиентам, в основном западным компаниям, для которых это стандартная практика. Российские работодатели только начинают понимать необходимость этой программы.

Программу аутплейсмента можно условно разделить на две части: аналитическую и практическую. Первая часть подразумевает анализ рынка труда, определение стоимости кандидата на рынке, разработку плана дальнейших действий по поиску работы, обучение технологиям поиска.

Вторая часть - это так называемый «мерчандайзинг», или непосредственное представление кандидата компаниям-работодателям.

Как указывают специалисты по рекрутингу [40. С. 50-52], самое большое заблуждение компаний и людей, пользующихся программой аутплейсмента, - уверенность в 100% трудоустройстве соискателя. Эта программа не дает таких гарантий. Для того чтобы человек вновь нашел работу, должно совпасть множество факторов, не всегда зависящих от рекрутинговой компании. Задача программы - помочь человеку сориентироваться на рынке труда, помочь оценить себя и научиться правильно себя позиционировать.

По мнению рекрутеров [40. С. 50-52], консультационная и психологическая помощь гораздо важнее прямого трудоустройства, особенно если человек ищет не аналогичную, а более интересную должность, место с повышением. В любом случае программа аутплейсмента не дает 100%-ных гарантий, так как многое зависит от самого кандидата. Агентство помогает ему сориентироваться на рынке труда, объективно себя оценить и научиться правильно себя позиционировать.

В зависимости от профессии, должности и пожеланий специалиста, разрабатывается индивидуальный пакет услуг, который может включать следующие пункты:

- Личное собеседование, тестирование, оценка специалиста, выяснение его карьерных целей.

- Консультирование специалиста относительно составления резюме, оформления рекомендательных и сопроводительных писем.

- Консультирование по вопросам состояния рынка труда: уровню заработных плат, спросу на специалистов аналогичного профиля.

- Размещение резюме специалистов (по желанию может быть "обезличено") в электронных и печатных СМИ (в том числе специализированные сайты, форумы, "доски объявлений"). Список электронных ресурсов определяется индивидуально.

- Индивидуально направляется резюме специалиста в кадровые службы предприятий (не менее 10; список согласовывается и прилагается).

- Консультирование специалистов по вопросам подготовки и прохождения собеседования.

- Консультирование специалистов после прохождения последними собеседований в компаниях-работодателях (по желанию специалиста и по мере необходимости). Пакет услуг для сокращаемых специалистов дает возможность сделать акцент на активном "продвижении" специалиста посредством использования всех возможных средств массовой информации для размещения резюме сокращаемого специалиста и для получения информации о вакансиях, соответствующих его профилю.

Стоит отметить, что стандартная программа аутплейсмента рассчитана не более чем на 1 год, такой срок вполне достаточен для качественного трудоустройства. За этот период человек привыкает к поиску работы, начинает вести себя увереннее, понимает свое место и стоимость на рынке. Но в большинстве случаев соискатель, готовый к новому трудоустройству, устраивается за более короткий временной промежуток. Если же за год подвижек не наблюдается - дело в психологической установке кандидата.

Главная проблема большинства людей, попадающих под программу аутплейсмента, - неготовность к увольнению. А значит, и неготовность к дальнейшему поиску работы. Понятно, что технологии, используемые в программе, соискатели могут применять и самостоятельно. Программа дает эффект, только когда человек сам хочет подготовиться к поиску работы. А простое трудоустройство зачастую бессмысленно, так как неподготовленный кандидат не может заинтересовать собой работодателя на интервью, а в будущем - успешно выдержать испытательный срок.

3.2 Привлечение на территорию РФ иностранной рабочей силы

Как отмечалось выше, одной из государственных проблем в сфере занятости и трудоустройства в России является нехватка квалифицированных технических и инженерных кадров. Данная проблема решается посредством привлечения труда иностранных работников.

Для использования труда иностранных работников, прибывающих в РФ в визовом режиме, работодатель должен выполнить несколько предусмотренных законодательством процедур.

До недавнего времени действовал Указ Президента РФ "О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы" как основной правовой акт, регулирующий привлечение иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности.

На настоящий момент в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в РФ" были внесены существенные изменения, кроме того, вышеназванный Указ утратил силу в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в РФ" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ", вступившим в силу 15.01.2007, с изменениям, внесенными Федеральным законом от 06.01.2007 № 2-ФЗ.

Данными Законами были внесены кардинальные изменения в порядок въезда иностранных граждан в РФ, порядок привлечения иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности, а также систему миграционного учета иностранных граждан.

На основании изменений, внесенных в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в РФ", был принят целый ряд подзаконных нормативно-правовых актов, детализирующих регулирование соответствующих аспектов правового статуса иностранных граждан в РФ.

В связи с вышесказанным появляется необходимость провести анализ действующей нормативно-правовой базы, касающейся регулирования привлечения иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности в РФ.

Порядок трудоустройства иностранных граждан в РФ зависит от того, в каком порядке прибыли иностранные граждане в РФ, в порядке, требующем или не требующем получения визы (далее визовый или безвизовый порядок).

В соответствии с п. 2 ст. 18 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в РФ" работодатель должен подать в орган миграционной службы:

1) ходатайство о выдаче приглашения в целях осуществления трудовой деятельности;

2) разрешение на привлечение и использование иностранных работников;

3) документы, необходимые для выдачи разрешения на работу для каждого иностранного работника.

Порядок подачи и рассмотрения ходатайства о выдаче приглашения на въезд в целях осуществления трудовой деятельности

Порядок подачи и рассмотрения ходатайства о выдаче приглашения на въезд в целях осуществления трудовой деятельности установлен Инструкцией "Об организации деятельности органов внутренних дел по оформлению и выдаче приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, учета и хранения бланков приглашений" [25].

В соответствии с п. п. 6 и 13 Инструкции работодатель - юридическое лицо, ходатайствующий о выдаче приглашения в целях осуществления трудовой деятельности, одновременно с подачей заявления должен представить в органы внутренних дел:

а) документ, удостоверяющий личность представителя работодателя;

б) гарантии материального, жилищного и медицинского обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в РФ (данная норма была введена в целях реализации п. 5 ст. 16 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в РФ", закрепляющего соответствующее требование).

Формы предоставления таких гарантий закреплены Постановлением Правительства РФ [18]. В соответствии с п. 3 Постановления работодатель должен представить гарантийные письма о принятии на себя обязательств по предоставлению денежных средств для проживания иностранного гражданина на период его пребывания в РФ в размере не ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, а также денежных средств, необходимых для выезда иностранного гражданина из РФ по окончании срока его пребывания; обеспечению иностранного гражданина заработной платой в размере не ниже минимального размера оплаты труда; обеспечению страховым медицинским полисом, если иное не предусмотрено международным договором РФ, или предоставлению иностранному гражданину при необходимости получения медицинской помощи денежных средств; жилищному обеспечению иностранного гражданина в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта РФ;

в) разрешение на привлечение и использование иностранных работников и разрешение на работу для каждого иностранного работника, выданные органом миграционной службы;

г) квитанции об уплате государственной пошлины за выдачу приглашения. В соответствии с п.п. 7 п. 1 ст. 333.28 Налогового кодекса РФ размер государственной пошлины за выдачу приглашения на въезд в РФ иностранным гражданам составляет 200 руб. для каждого иностранного гражданина.

Органы внутренних дел оформляют приглашения в срок, не превышающий 30 дней со дня подачи всех необходимых документов (п. 5 Инструкции).

В соответствии с п. 7 Инструкции приглашение является основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда иностранного гражданина в РФ в безвизовом порядке.

Порядок получения разрешения на привлечение и использование труда иностранных работников

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральным или территориальными органами исполнительной власти в сфере миграции (Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы). Срок разрешения составляет 1 год.

Порядок получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников установлен Постановлением Правительства РФ "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в РФ".

В соответствии с п. 4 Правил, утвержденных Постановлением, разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается при наличии заключения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

В соответствии с Инструкцией об организации работы по подготовке и выдаче территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения заключений и целесообразности привлечения и использования иностранных работников [24] работодатель должен представить в Центр занятости по месту предполагаемого привлечения и использования иностранных работников следующие документы:

1) заявление, оформленное на бланке в соответствии с Приложением № 1 к данной Инструкции;

2) копии свидетельства о государственной регистрации - для юридического лица;

3) копии свидетельства о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и документ, удостоверяющий личность, - для физического лица.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральным или территориальными органами исполнительной власти в сфере миграции (ФМС и ее территориальные органы). Срок разрешения составляет 1 год.

Срок рассмотрения заявления не должен превышать 7 рабочих дней с момента регистрации заявления в случае, если работодатель представил в Центр занятости заявку на заполнение свободных рабочих мест или вакансий за месяц или более до момента обращения за заключением о целесообразности привлечения и использования иностранной рабочей силы. Если такая заявка отсутствует, то срок рассмотрения заявления должен быть не более 14 рабочих дней, однако, если на национальном рынке труда нет необходимых специалистов, то срок рассмотрения заявления также должен составлять 7 рабочих дней (п. 9).

Заключение готовится с учетом предложений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников на основе анализа органом службы занятости населения субъекта РФ данных о положении на рынке труда в городе, районе, где предполагается привлечение и использование иностранных работников.

При подготовке данного заключения органы службы занятости населения субъекта РФ в целях реализации принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов учитывают:

- наличие в регионе равноценной рабочей силы и отсутствие возможности подготовки или переподготовки безработных граждан РФ, незанятого населения, высвобождаемых работников по профессиям, специальностям, по которым предполагается привлечение и использование иностранной рабочей силы;

- возможность перераспределения трудовых ресурсов внутри соответствующего субъекта РФ или между субъектами РФ (п. 17).

Количественную сторону целесообразности привлечения иностранных работников на территорию Российской Федерации можно рассмотреть на примере таблицы 3.1.:

Таблица 3.1 Выдача заключений о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы за 2007 год

|  |  |
| --- | --- |
| Показатель |   |
| Количество организаций, получивших заключения, ед. | 8 639 |
| Численность иностранных работников по выданным заключениям, человек | 157 123 |
| из них: |   |
| по странам |   |
| Турция | 34 330 |
| Грузия | 1 789 |
| Туркмения | 819 |
| Балтии | 808 |
| Китай | 44 654 |
| Вьетнам | 38 203 |
| по видам экономической деятельности: |   |
| в том числе: |   |
| Обрабатывающие производства | 1 790 |
| Строительство | 45 419 |
| Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 83 360 |
| Гостиницы и рестораны | 3 232 |
| Транспорт и связь | 889 |
| Финансовая деятельность | 2 134 |
| Операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг | 10 027 |
| Образование | 145 |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг | 529 |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг | 2 224 |
| Другие виды деятельности | 7 374 |

По данным Федеральной миграционной службы РФ

Следует отметить, что М.А. Андрианова в своем диссертационном исследовании подчеркнула, что при привлечении в РФ иностранной рабочей силы "необходимо учитывать не только демографическую ситуацию, но и состояние рынка труда региона" [34. С. 22]. Таким образом, при принятии данной Инструкции предложение М.А. Андриановой было учтено, что, несомненно, является важным, поскольку лишь необходимость получения заключения о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы может гарантировать приоритетное право граждан РФ на получение работы.

Далее, в соответствии с п. 6 Постановления Правительства РФ "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в РФ" после того, как работодатель будет иметь заключение о целесообразности привлечения иностранных работников, он должен подать в орган миграционной службы заявление, к которому прилагаются следующие документы:

а) для российского юридического лица:

- копия свидетельства о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц;

- копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе по месту регистрации;

б) для иностранного юридического лица:

- копия свидетельства о регистрации юридического лица;

- копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе по месту регистрации в Российской Федерации;

- копия свидетельства об открытии филиала и копия свидетельства о его аккредитации;

- копия разрешения на открытие представительства и копия свидетельства о его аккредитации;

в) для индивидуального предпринимателя:

- копия свидетельства о внесении записи в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;

- копия документа, удостоверяющего личность и место регистрации индивидуального предпринимателя;

- копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе по месту регистрации;

г) проект трудового договора или другие документы, подтверждающие предварительную договоренность с иностранными гражданами или зарубежными партнерами о намерении и об условиях привлечения иностранных работников. При этом условия оплаты и охраны труда иностранных граждан, их социального обеспечения и страхования определяются законодательством РФ с учетом особенностей, предусмотренных международными договорами РФ;

д) документ об уплате государственной пошлины за выдачу работодателю разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Размер государственной пошлины за выдачу разрешений на привлечение и использование иностранных работников установлен п.п. 12 п. 1 ст. 333.28 Налогового кодекса РФ и составляет 3000 руб.

В случае если документы составлены на иностранном языке, к ним прилагается нотариально заверенный перевод на русский язык. Если копии документов представляются без предъявления подлинников, то они также должны быть нотариально заверены.

В соответствии с п. 8 Постановления решение о выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников принимается органом миграционной службы в течение 30 дней со дня подачи заявления и необходимых документов. В случае если для принятия решения о выдаче такого разрешения требуется проведение экспертизы документов, решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 45 дней со дня подачи документов.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников в 10-дневный срок со дня принятия решения о его выдаче высылается работодателю по почте или может быть выдано лицу, уполномоченному работодателем. Мотивированный отказ в выдаче такого разрешения направляется работодателю в течение 5 дней после принятия решения об отказе.

После получения разрешения на привлечение иностранных работников и заключения с ними трудовых или гражданско-правовых договоров работодатель обязан в месячный срок направить в:

- орган исполнительной власти субъекта РФ, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте РФ, сведения о привлечении иностранных работников к трудовой деятельности по форме, утверждаемой Министерством здравоохранения и социального развития РФ, Федеральной миграционной службой;

- государственную инспекцию труда по соответствующему субъекту РФ (территориальный орган Федеральной службы по труду и занятости) сведения о заключении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) по форме, утверждаемой Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

Такая форма была утверждена Приказом Минздравсоцразвития "Об утверждении формы сведений о заключении работодателем трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в РФ для осуществления трудовой деятельности в порядке, требующем получения визы, представляемой работодателями в государственную инспекцию труда по субъекту РФ" [22].

Полученное работодателем разрешение на привлечение и использование иностранных работников не может быть передано другому работодателю, а привлекаемые на его основе иностранные работники не могут быть переведены на работу к другому работодателю (п. 14).

Кроме того, работодатель может использовать иностранных работников только по профессиям и в субъекте (субъектах) РФ, которые указаны в разрешении на привлечение и использование иностранных работников.

Порядок получения разрешения на работу для каждого иностранного работника

Порядок получения разрешения на работу для иностранного гражданина установлен Постановлением Правительства РФ "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в РФ".

В соответствии с п. 20 разрешение на работу является документом, подтверждающим право иностранного гражданина, прибывающего в РФ в визовом порядке, на временное осуществление трудовой деятельности в РФ.

Следует отметить, что данное разрешение не может быть оформлено иностранным гражданином лично, поскольку оно должно быть получено работодателем еще до подачи работодателем ходатайства о выдаче приглашения на въезд данного иностранного гражданина в РФ в целях осуществления трудовой деятельности. Поэтому подавать заявление о выдаче данного разрешения может представитель работодателя.

В соответствии с п. 22 для получения разрешения на работу заявитель (работодатель) должен представить в орган миграционной службы заявление, к которому прилагаются:

а) цветная фотография иностранного гражданина размером 30x40 мм;

б) копия документа о профессиональном образовании, квалификации, полученных иностранным работником в иностранном государстве, или справка об эквивалентности такого документа российскому диплому (свидетельству) о профессиональном образовании;

в) документ об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на работу. В соответствии с п.п. 13 п. 1 ст. 333.28 Налогового кодекса РФ размер государственной пошлины за выдачу иностранному гражданину разрешения на работу составляют 1000 руб.

При подаче заявления представитель работодателя должен предъявить документ, удостоверяющий его личность, и документ, удостоверяющий личность иностранного работника (его копию), срок действия которых должен оканчиваться не ранее 6 месяцев со дня подачи заявления.

В случае если документы составлены на иностранном языке, к ним прилагается нотариально заверенный перевод на русский язык. Если копии документов представляются без предъявления подлинников, то они также должны быть нотариально заверены.

По каждому заявлению принимается отдельное решение.

Решение о выдаче разрешения на работу принимается органом миграционной службы в течение 30 дней со дня подачи работодателем всех необходимых документов. В случае если для принятия решения о выдаче разрешения на работу требуется проведение экспертизы документов, решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 45 дней со дня подачи документов.

После принятия решения о возможности выдать разрешение на работу орган миграционной службы обязан в 10-дневный срок со дня принятия такого решения выдать разрешение, а в случае отказа в выдаче разрешения на работу - проинформировать работодателя в письменной форме с указанием причины отказа.

Следует отметить, что в соответствии с п. п. 34 и 36 разрешение на работу для каждого иностранного работника получает работодатель, после чего он обязан передать эти разрешения иностранным работникам до начала их трудовой деятельности на территории РФ.

Кроме того, при получении разрешения на работу работодатель обязан представить медицинские справки, подтверждающие отсутствие у иностранного работника заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). Данное требование закреплено федеральным законом.

Так, Федеральный закон "О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" устанавливает, что дипломатические представительства или консульские учреждения РФ выдают российскую визу на въезд в РФ иностранным гражданам, прибывающим в РФ на срок свыше трех месяцев, при условии предъявления ими сертификата об отсутствии у них ВИЧ-инфекции, если иное не установлено международными договорами РФ. Данное положение не распространяется на сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных межправительственных организаций и членов их семей. Требования к указанному сертификату устанавливаются Правительством РФ (ст. 10).

Так, Постановлением Правительства РФ "Об утверждении требований к Сертификату об отсутствии ВИЧ-инфекции, предъявляемому иностранными гражданами и лицами без гражданства при их обращении за визой на въезд в РФ на срок свыше трех месяцев" установлено, что Сертификат должен содержать:

- паспортные данные или данные документа, его заменяющего (имя, фамилия обследованного; день, месяц, год рождения; № паспорта или документа, его заменяющего; страна постоянного или преимущественного проживания);

- сведения о планируемом периоде пребывания в Российской Федерации;

- информацию о проведенном исследовании крови на наличие ВИЧ-инфекции (дата проведенного исследования; подпись врача, выполнившего исследование; серия диагностикума, с помощью которого проводилось исследование; печать учреждения, где произведено исследование; подпись обследованного).

Сертификат заполняется на русском и английском языках и действителен в течение трех месяцев со дня проведения исследования.

Определенная исполнительными органами государственной власти субъектов РФ потребность в привлечении иностранных работников используется федеральными органами исполнительной власти для определения в целом по РФ:

- потребности в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам;

- квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности;

- квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в РФ в безвизовом порядке, разрешений на работу (п. 3).

Согласно п. 5 данных Правил в целях организации и координации работы по определению потребности в привлечении иностранных работников и подготовки предложений по объемам квот в субъектах РФ руководителя высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ определяют уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ.

Необходимо подчеркнуть существенный момент: данные уполномоченные органы должны информировать работодателей о порядке подготовки предложений о потребности в привлечении иностранных работников при участии органов местного самоуправления и трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений (п. 6).

Кроме того, согласование потребности в привлечении иностранных работников и предложений по объемам квот осуществляется в субъектах РФ межведомственными комиссиями по вопросам привлечения и использования иностранных работников. В состав межведомственной комиссии входят: компетентный орган исполнительной власти субъекта РФ, территориальный орган ФМС, государственная инспекция труда, трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего субъекта РФ.

Данные положения являются особенно значимыми, поскольку позволяют реализовать принцип социального партнерства в сфере труда, который характерен для всей отрасли трудового права и которого необходимо придерживаться и в регулировании трудовых отношений с иностранными гражданами.

Статья 35.1 Трудового кодекса РФ закрепляет право и обязанность органов социального партнерства принимать участие в формировании и реализации государственной политики в сфере труда, а также обязанность органов государственной власти обеспечить это участие. Так, в соответствии с ч. 2 данной статьи проекты законодательных и иных нормативно-правовых актов, а также актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, документы и материалы, необходимые для их обсуждения, должны направляться в соответствующие комиссии по регулированию социально-трудовых отношений теми органами, которые принимают данные акты.

Соответствующий законодательный, нормативный правовой и иной акт могут быть приняты и при отрицательном заключении комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Впрочем, данная ситуация представляется малореальной, поскольку одной из сторон трехсторонней комиссии являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, а принятие их представителями различных решений на разных стадиях обсуждения того или иного акта представляется абсурдным [37. С.64].

Помимо этого, решения соответствующих комиссий по регулированию социально-трудовых отношений по направленным им материалам подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Таким образом, Постановление Правительства РФ, утверждающее Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ, соответствует Трудовому кодексу РФ и обеспечивает реализацию права трехсторонних комиссий участвовать в регулировании трудовых отношений.

На 2007 г. квота на выдачу приглашений на въезд в целях осуществления трудовой деятельности установлена Постановлением Правительства РФ № 704 "О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства РФ по вопросам установления и распределения квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности" в размере 318 752 разрешений.

3.3 Квотирование рабочих мест

Квотирование рабочих мест - это определение минимального количества рабочих мест (в процентах к среднесписочной численности работников) для лиц, испытывающих трудности в поиске работы, которых работодатель обязан трудоустроить в данной организации, включая количество рабочих мест, на которых уже работают граждане указанных категорий.

Квота для приема на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" [33. С. 4563]. На основании ст. 21 указанного Федерального закона организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2 и не более 4 процентов). Иными словами, квотированию подлежат организации с численностью работников более 100 человек. Процент квотируемых рабочих мест в таких организациях составляет не менее 2 и не более 4 процентов.

Следует отметить, что ранее квота для приема на работу инвалидов устанавливалась организациям, численность работников в которых составляла более 30 человек, а процент квотируемых рабочих мест должен был составлять не менее 3 процентов. При этом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлялось право устанавливать более высокую квоту для приема на работу инвалидов (ст. 21) [9. С. 153-154].

Таким образом, объем квотируемых рабочих мест для трудоустройства инвалидов существенно снижен.

Важно отметить, что уровень квот, установленный в России, и так был значительно ниже, чем во многих странах Европы. Так, в ФРГ каждый работодатель, у которого работает более десяти работников, обязан шесть процентов рабочих мест предоставить инвалидам. Во Франции на предприятиях с такой же численностью три процента персонала должны составлять инвалиды труда и десять процентов - инвалиды войны [36. С. 129].

Кроме того, Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" до внесения в него изменений Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ предусматривалось, что в случае невыполнения или невозможности выполнения установленной квоты для приема на работу инвалидов работодатели обязаны вносить ежемесячную обязательную плату за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах установленной квоты (ч. 4 ст. 21). Размеры и порядок внесения работодателями указанной платы определялись органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 21). Таким образом, обязательная плата устанавливалась как альтернатива созданию квотируемых рабочих мест. Принцип альтернативности предоставлял работодателю право выбора при выполнении условий квотирования: либо трудоустраивать инвалидов на квотируемые рабочие места, либо ежемесячно вносить плату за каждого не трудоустроенного на эти места гражданина.

Такая система, получившая на Западе название "квота - штраф", применяется во многих странах мира, в том числе, в таких экономически развитых, как Германия и Франция [45. С. 28-33].

Вместе с тем, надо отметить, что взносы за невыполнение квот вряд ли следует расценивать как наказание за нарушение правовых норм и именовать их штрафами. Скорее они носят правовосстановительный, а не карательный характер. По существу это альтернативная форма взносов, т.к. они направлены, с одной стороны, на создание равных условий для работодателей, с другой - способствуют созданию новых рабочих мест для инвалидов.

В Германии и во Франции эти средства в первую очередь используются для вовлечения в процесс производства тяжелобольных инвалидов. Таким образом, средства, внесенные работодателями в качестве штрафов, возвращаются в сферу бизнеса для создания рабочих мест, улучшения условий труда инвалидов, а также используются в качестве субсидий на заработную плату. Средства, поступившие в виде штрафов, используются строго по целевому назначению [47. С. 4-5].

В России существовавшее ранее в Федеральном законе "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" правило о внесении работодателем обязательной платы в случае невыполнения или невозможности выполнения квоты в настоящее время отменено. Не установлено внесение обязательной платы и Законом о занятости.

Статья 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которой установлена ответственность должностных лиц за отказ в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты, а также необоснованный отказ в регистрации инвалида в качестве безработного, в определенной степени призвана компенсировать исключение из Федерального закона "О социальной защите инвалидов Российской Федерации" нормы о внесении работодателем обязательной платы в случае невыполнения или невозможности выполнения квоты для приема на работу инвалида.

Однако введение указанной административной ответственности вряд ли можно признать равноценным по отношению к обязательным платежам способом защиты инвалидов. Наступление административной ответственности, предусмотренной указанной статьей, возможно в случае совершения административного правонарушения, т.е. при наличии вины (ст. 2.1), тогда как внесение обязательной платы за каждого нетрудоустроенного в счет квоты инвалида не обусловлено наличием вины работодателя. Кроме того, действующее законодательство не предусматривает направление денежных средств, полученных вследствие уплаты административных штрафов, целевым назначением на создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Таким образом, отказавшись от обязательной платы в случае невыполнения или невозможности выполнения квоты для приема на работу инвалида, законодатель не предусмотрел адекватной ей альтернативы.

Следует согласиться с высказанным в научной литературе мнением [41. С. 79-84], что такая плата необходима, поскольку административная ответственность в соответствии со ст. 5.42 КоАП РФ ни в коей мере не может ее заменить.

Данная позиция находит подтверждение и в законотворческой деятельности.

В связи с отменой обязательной платы за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах установленной квоты органы исполнительной власти лишились рычагов воздействия на работодателей, не желающих трудоустраивать инвалидов, что послужило одним из оснований разработки и внесения на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта, предусматривающего вновь введение обязательной платы за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах установленной квоты.

Введение обязательной платы в случае невыполнения или невозможности выполнения квоты для приема на работу инвалидов предусматривалось и проектами Федеральных законов "О внесении изменений в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", подготовленными и внесенными на рассмотрение Государственной Думы Законодательным Собранием Республики Карелия (проект № 190635-4), Законодательным Собранием Пензенской области (проект № 165205-4), Законодательным Собранием Санкт-Петербурга (проект № 155968), что свидетельствует о важности рассматриваемого вопроса для органов власти субъектов Российской Федерации. Однако законодатель не спешит возвращаться к существовавшему ранее правилу об обязательных платежах. До настоящего времени соответствующего изменения в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" не внесено.

Вместе с тем во многих субъектах Российской Федерации (например, в Краснодарском крае, Архангельской, Брянской, Владимирской, Вологодской, Иркутской, Новгородской, Тамбовской, Тверской, Челябинской и других областях, городах Санкт-Петербурге и Москве) приняты законы о квотировании рабочих мест, сохранившие правило об обязательных платежах в случае невыполнения или невозможности выполнения установленной организациям квоты.

Так, согласно ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 мая 2003 г. № 280-25 "О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге" в редакции Закона от 20.06.2005г. № 282-37 в случае невыполнения или невозможности выполнения закрепленной за организациями квоты работодатели ежемесячно вносят в бюджет Санкт-Петербурга обязательную плату за каждого нетрудоустроенного инвалида, равную величине прожиточного минимума, установленного в Санкт-Петербурге за предшествующий квартал для трудоспособного населения, в пределах установленной квоты. При этом в соответствии с Законом обязательная плата поступает в целевой бюджетный фонд трудоустройства инвалидов. Законом города Москвы от 22 декабря 2004 г. № 90 "О квотировании рабочих мест" за невыполнение работодателем установленной Законом обязанности по созданию или выделению квотируемых рабочих мест предусмотрено наложение административного штрафа. Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет города и может являться источником формирования целевого бюджетного фонда квотирования рабочих мест в городе Москве (ст. 5 Закона) [41. С. 79-84].

Принятие субъектами Российской Федерации специальных законов, в которых определяется процент квотируемых рабочих мест для приема на работу инвалидов и устанавливается административная ответственность за невыполнение работодателями обязанности по созданию или выделению квотируемых рабочих мест, в полной мере согласуется с п.п. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В соответствии с ним к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится решение вопросов установления ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Вместе с тем следует признать, что принимаемые субъектами Российской Федерации законы о квотировании сами по себе не решают проблемы трудоустройства инвалидов.

Для того чтобы квотирование рабочих мест для инвалидов было действенным, важна заинтересованность в этом работодателей. Практика свидетельствует, что в счет квоты выделяются малозатратные низкооплачиваемые рабочие места. В итоге складывается парадоксальная ситуация: значительное количество квотируемых мест остается незанятым, а инвалиды - нетрудоустроенными. Необходима экономическая заинтересованность работодателей в принятии на работу инвалидов. В ряде субъектов Российской Федерации такой опыт уже есть. Так, в Московской области, в Республике Бурятия работодателям, выполняющим и перевыполняющим квоты, предоставлено преимущественное право на получение государственного и муниципального заказов на их продукцию, в Воронежской области - право на снижение налогов, поступающих в региональный бюджет [41. С. 79-84].

Другая проблема, решение которой необходимо, это осуществление контроля за нарушением прав инвалидов в области трудоустройства и занятости. Такой контроль возложен сегодня на федеральную инспекцию труда и подведомственные ей государственные инспекции труда, должностные лица которых уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях отказа работодателем в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты либо необоснованного отказа в регистрации инвалида в качестве безработного (ст. 28.3 КоАП).

Наряду с этим Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" [31. С. 10] органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия по проверке, выдаче обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения, привлечению лиц, нарушивших данное законодательство, к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также полномочия по принятию мер по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан.

Осуществление этих полномочий возлагается на органы службы занятости субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 7.1 Закона о занятости в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ). В связи с тем, что федеральная инспекция труда и органы службы занятости субъектов Российской Федерации призваны осуществлять фактически одни и те же полномочия, встает вопрос, как эти полномочия будут соотноситься между собой? На сегодняшний день он остается неразрешенным.

По всей видимости, контрольными полномочиями следует наделить высший орган в системе органов службы занятости субъектов Российской Федерации, который будет осуществлять контроль за деятельностью нижестоящих органов. Что же касается проведения проверок соблюдения законодательства работодателем и обследований, а также выдачи обязательных для исполнения работодателем предписаний об устранении нарушений, привлечения виновных к ответственности (в том числе привлечения к ответственности за отказ в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты, за необоснованный отказ в регистрации инвалида в качестве безработного), то эти полномочия должны быть сохранены за федеральной инспекцией труда.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" [32. С. 3802] работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при квотировании рабочих мест для трудоустройства.

Относительно квотирования рабочих мест для трудоустройства молодежи следует сказать, что ранее оно осуществлялось на основании ст. 181 Кодекса законов о труде Российской Федерации [28. С. 1007] и п. 22 ст. 50 Федерального закона "Об образовании".

В соответствии со ст. 181 КЗоТ Российской Федерации работодатель был обязан принимать на работу выпускников общеобразовательных учреждений, образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также лиц моложе 18 лет, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (сирот, выпускников детских домов, детей, оставшихся без попечения родителей, и других), направляемых органами государственной службы занятости в порядке трудоустройства, в счет квоты, устанавливаемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Федеральным законом "Об образовании" было установлено, что государство обеспечивает квотирование рабочих мест на предприятиях для трудоустройства выпускников, детей-сирот, детей с отклонениями в развитии и поведении (п. 22 ст. 50).

В настоящее время данная норма признана утратившей силу Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Трудовой кодекс Российской Федерации также не предусматривает квотирования рабочих мест для трудоустройства молодежи.

Подводя итог вышесказанному, следует констатировать, что на федеральном уровне законодательное регулирование квотирования рабочих мест направлено на сужение круга лиц, испытывающих трудности в поиске работы, для которых осуществлялось квотирование рабочих мест.

Ситуацию исправляет региональное законодательство, которое предусматривает довольно широкий перечень лиц, испытывающих трудности в устройстве на работу и в силу этого нуждающихся в дополнительных гарантиях занятости, в том числе квотировании для них рабочих мест.

Законодательством субъектов Российской Федерации предусмотрено квотирование рабочих мест для молодежи. Так, Законом города Москвы "О квотировании рабочих мест" квотирование осуществляется не только для инвалидов, но и для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет, граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые (ст. 2 Закона) [29. С. 17].

Законом Санкт-Петербурга от 8 октября 1997 г. № 161-53 "О квотировании рабочих мест для трудоустройства молодежи" в редакции Закона от 12 января 2005 г. № 718-2 устанавливается квота для приема на работу лиц, особо нуждающихся в социальной защите. К таким лицам отнесены: лица, обучающиеся в образовательных учреждениях высшего профессионального образования по очно-заочной (вечерней), заочной формам обучения; выпускники общеобразовательных учреждений, учреждений начального профессионального, среднего профессионального образования и высшего профессионального образования, прошедшие итоговую аттестацию (вне зависимости от ее результатов) с получением соответствующего документа об образовании (справки, свидетельства, диплома) и желающие устроиться на работу в течение календарного года после окончания соответствующего учебного заведения; граждане, уволенные с военной службы по призыву в течение года со дня увольнения из Вооруженных Сил Российской Федерации; граждане, освободившиеся из мест лишения свободы в течение года со дня освобождения; граждане, прошедшие курс лечения и реабилитации от наркомании; лица моложе 18 лет, испытывающие трудности в поиске работы [30].

В соответствии со ст. 41 Трудового кодекса Российской Федерации в коллективный договор могут включаться обязательства работников и работодателя по вопросам занятости. Такая дополнительная гарантия занятости, как квотирование (резервирование) рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, также может быть предусмотрена в коллективных договорах.

Так, например, в коллективном договоре, заключенном между трудовым коллективом и администрацией ОАО "Белгородэнерго" на 2003 г., предусмотрена обязанность общества обеспечить предоставление на период не менее 3-х лет работы по специальности выпускникам учебных заведений, поступившим на предприятия по предварительным заявкам [49. С. 72-78].

Дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий граждан могут быть предусмотрены и в отраслевых соглашениях. На основании ст. 46 Трудового кодекса Российской Федерации содержание и структура соглашения определяются по договоренности между представителями сторон, которые свободны в выборе круга вопросов для обсуждения и включения в соглашение. Следовательно, одним из вопросов для обсуждения и включения в соглашение может быть вопрос о квотировании рабочих мест.

К примеру, квотирование рабочих мест для лиц, окончивших образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования, а также ранее работавших в организациях после прохождения ими военной службы по призыву, предусмотрено Отраслевым соглашением по атомной энергетике, промышленности и науке на 2005 - 2007 гг. (п. 10.2). Отраслевым тарифным соглашением по угледобывающему комплексу РФ на 2004-2006 гг. предусмотрено квотирование рабочих мест для лиц, окончивших общеобразовательные и специальные учебные заведения начального, среднего и высшего образования (п. 5.24). Тарифным соглашением по организации тракторного и сельскохозяйственного машиностроения России на 2006 - 2008 гг. в целях усиления социальной защищенности молодых работников в организациях рекомендуется обеспечивать ежегодное квотирование рабочих мест для выпускников учебных заведений, а также для работников, ранее работавших в организации, после прохождения ими военной службы по призыву.

Таким образом, законодательством субъектов Российской Федерации, отраслевыми соглашениями, коллективными договорами предусмотрено квотирование рабочих мест для более широкого круга граждан, испытывающих трудности в поиске работы, нежели на федеральном уровне, регулирующем квотирование рабочих мест только для инвалидов и лиц, страдающих психическими расстройствами.

Следует отметить, что неоднократно предпринимаются попытки вернуться к ранее существовавшему регулированию трудоустройства молодежи, в частности предлагается предусмотреть на уровне федерального законодательства квотирование рабочих мест для несовершеннолетних граждан. Так, Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту разрабатывала проект Федерального закона "О трудовом обучении и содействии занятости несовершеннолетних граждан" ("Об ученическом предприятии"). В законопроекте предполагалось предусмотреть нормы о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних, гарантировании трудоустройства выпускников профессиональных учебных заведений на первое место работы [49. С. 72-78].

На рассмотрение Государственной Думы в марте 2006 г. был внесен проект Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым предлагается внести изменение в Закон о занятости, предусматривающее квотирование рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, а также дополнить Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" нормой, предусматривающей квотирование рабочих мест для приема на работу несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия, вернувшихся из учреждений уголовно-исполнительной системы, специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждений. До настоящего времени все предпринимаемые попытки расширить круг лиц, для которых бы на федеральном уровне предусматривалось квотирование рабочих мест, не увенчались успехом.

Квотирование рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы

Одним из направлений государственной политики в области занятости населения является осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы. К таким гражданам Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" (далее - Закон о занятости) относит:

- инвалидов;

- лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

- несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет; лиц предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости);

- беженцев и вынужденных переселенцев; граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

- одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф;

- граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые (п. 2 ст. 5).

В ст. 13 Закона «О занятости» для перечисленных категорий граждан закреплены дополнительные гарантии занятости: разработка и реализация программ содействия занятости; создание дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая организации для труда инвалидов); установление квоты для приема на работу инвалидов; организация обучения по специальным программам и некоторые другие меры.

Из всех перечисленных категорий граждан наибольшую трудность в получении работы испытывают инвалиды. Обусловлено это тем, что при трудоустройстве инвалидов необходимо учитывать как состояние их здоровья, так и трудовые рекомендации МСЭК. Кроме того, в организации, куда направляется инвалид, должны быть созданы условия труда, способствующие его реабилитации. При этом показанный инвалиду по состоянию здоровья труд должен сочетаться с мерами лечебно-восстановительного характера для достижения в конечном счете его профессиональной реабилитации.

Раздел 7 "Занятость" Стандартных правил обеспечения равных возможностей инвалидов, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 г., предусматривает, что "инвалиды должны получить возможность осуществлять свои права человека, особенно в области занятости. Они должны иметь равные возможности для занятия производительной и производящей доход трудовой деятельностью на рынке труда... Законы в области занятости не должны быть дискриминационными в отношении инвалидов и не должны создавать препятствий для их трудоустройства. Государствам надлежит активно поддерживать включение инвалидов в свободный рынок труда" [1].

На практике создать для инвалида условия, соответствующие всем этим требованиям, довольно трудно. Как справедливо отмечают М.И. Кучма и Е.Е. Орлова, перечень профессий, которые пригодны для инвалида, весьма узкий и они редко бывают свободными [38. С. 19].

Решить возникающие проблемы с трудоустройством инвалидов помогает квотирование рабочих мест, которое является одной из дополнительных гарантий занятости инвалидов.

Квотирование рабочих мест помогает решить возникающие проблемы с трудоустройством так же и других категорий граждан. Возложение на работодателя юридической обязанности принять к себе на работу определенное лицо в счет установленной квоты, конечно, не всегда учитывает интересы работодателя, поскольку ограничивает его свободу в выборе необходимого ему работника. Однако в данном случае приоритет отдается общественному интересу, состоящему в обеспечении трудоустройства лиц с заведомо пониженной конкурентоспособностью на рынке труда.

3.4 Проблема незаконного получения пособия по безработице

Одной из государственных гарантий поддержки безработных граждан в организации трудоустройства является выплата пособия по безработице. Но, к сожалению, у некоторых недобросовестных граждан возникает желание воспользоваться этим правом с целью незаконного обогащения.

Граждане скрывают от службы занятости факты выхода на досрочную пению, некоторые имеют несколько трудовых книжек – с одной приходят на регистрацию в центр занятости, а по другой книжке работают, некоторые не извещают службу занятости о своем трудоустройстве, другие скрывают то, что они занимаются предпринимательской деятельностью. За обман службы занятости обязательно наступает ответственность, в том числе и уголовная, которая квалифицируется как мошенничество[46. С. 4-5].

Гражданами практикуются такие способы получения пособия по безработице обманным путем, как сокрытие факта занятости или факта, прекращающего право гражданина на получение пособия; предоставление справок, содержащих заведомо ложную информацию о размере среднего заработка, а также других документов с недостоверной информацией.

Предприятия и организации иногда выступают в роли вольного или невольного пособника в получении пособия обманным путем, когда производят запись в трудовую книжку о приеме на работу «задним числом».

Специалистами службы занятости населения ведется активная работа по выявлению лиц, скрывающих свою занятость и получающих пособие по безработице обманным путем. В работе по выявлению обманщиков центры занятости тесно сотрудничают с органами внутренних дел и прокуратурой. Проводятся совместные рейды по выявлению работающих граждан.

Также сотрудниками милиции проверяются сообщения граждан о фактах незаконного получения пособия по безработице, во многих центрах занятости работают «телефоны доверия»[52].

Работа по обнаружению фактов незаконного получения пособия производится не только во время регистрации граждан, но и на протяжении всего периода безработицы.

Информация, получаемая из органов налоговой службы, позволяет более эффективно выявлять граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и учредителей организаций, и незаконно претендующих на получение пособия по безработице.

Хорошие результаты приносит работа, заключающаяся в проверке предыдущих периодов безработицы граждан, обратившихся в центр занятости повторно, и периодов их трудовой деятельности, отраженных в трудовой книжке.

По официальным данным в Новосибирской области в результате проведенной в 2006 году работы было возвращено 93% незаконно полученного пособия. Большая часть незаконно полученных средств возвращается гражданами добровольно, но иногда приходится обращаться в суд. Судом было рассмотрено 54 уголовных дела, сумма удовлетворенных исков составила 168,1 тыс. руб. [52].

Становится очевидной необходимость в целях предотвращения фактов незаконного получения пособия специалистами службы занятости осуществлять тщательную проверку документов, которые предоставляют граждане при регистрации в качестве безработного. Целесообразно было бы проведение в центрах занятости индивидуальных и групповых консультаций граждан для их информирования об основных положениях законодательства о занятости, об уголовной ответственности за совершение мошенничества с целью получения пособия обманным путем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей выпускной квалификационной работе были рассмотрены вопросы правовой организации трудоустройства и занятости. На сегодняшний день этот вопрос является достаточно актуальным.

Как видно из анализа законодательства, посвященного этой сфере правового регулирования, законодатель этой проблеме уделял значительное внимание с самого начала перехода к рыночным отношениям, т.к. Закон, регулирующий вопросы занятости был принят одним из первых Верховным Советом РФ.

Правовой институт регулирования трудоустройства и занятости является неотъемлемой частью отрасли трудового права. Это, прежде всего, статья 37 Конституции РФ и основанные на ней законодательные акты: Трудовой кодекс РФ, Закон РФ "О занятости населения в РФ", Закон РФ "О коллективных договорах и соглашениях", а также ряд других законов, нормативные правовые акты, принимаемые Правительством РФ и другими федеральными органами государственного управления.

Единственный нормативный акт, который адекватно отражает требования современной действительности – это Трудовой кодекс РФ, вступивший в действие с 1 февраля 2002 года. Но на сегодняшний день проблема правового регулирования в области трудоустройства и занятости одним только Трудовым кодексом не решается. Необходимо разработка нового специального закона, регулирующего правоотношения в области занятости. Фактически, сегодня вся государственная структура, призванная осуществлять работу в сфере занятости, работает «вхолостую», растрачивая без всякой пользы бюджетные деньги. Реально найти работу через государственную службу занятости невозможно. Причиной этому является тот факт, что государством не проводится никакой работы по созданию реальных рабочих мест, на которых человек может получать достойную зарплату. В этой сфере практически отсутствует правовое регулирование. В настоящее время пока еще рано говорить о выделении правовых норм, регулирующих отношения в сфере организации трудоустройства в самостоятельную отрасль права, в частности, по причине их огромного массива и отраслевой разрозненности. Объединение же данных норм в межотраслевой институт, с чем в большей степени можно согласиться, предполагает то, что определенная часть этих норм все-таки включается в трудовое законодательство. Так, представляется, что общественные отношения, возникающие в процессе трудоустройства с участием государственных органов по вопросам занятости и имеющие своей целью заключение трудового договора (контракта), в значительной степени регулируются методами трудового права, что позволяет их отнести к предмету этой отрасли. Все это означает, что соответствующие нормы должны содержаться в Трудовом кодексе.

Примечательно, что трудовое законодательство ряда зарубежных стран развивается по пути расширения его сферы действия и, в частности, за счет включения в сферу его регулирования вопросов занятости и трудоустройства. Так, например, Трудовой кодекс Франции состоит из девяти книг, одной из которых является занятость и трудоустройство [45. С. 28-33].

Таким образом, принимая во внимание как современное состояние рынка труда в России, так и уровень правового регулирования отношений в сфере содействия занятости и трудоустройства, а также следуя предлагаемым концепциям построения проектов Трудового кодекса, представляется целесообразным включить в новый Трудовой кодекс следующие положения:

* + указание на правоотношения в сфере содействия (обеспечения) занятости и трудоустройства как на элемент предмета трудового права;
	+ характеристика правового статуса всех участвующих в данных правоотношениях субъектов с закреплением прав граждан в указанной сфере, включая право на полную, продуктивную и свободно избранную занятость, учитывая основные тенденции международно-правового регулирования труда, а также права граждан на трудоустройство;
	+ закрепление основных гарантий прав граждан в сфере занятости, к которым, в частности, относятся трудоустройство, переподготовка и повышение квалификации с участием органов по вопросам занятости, профориентация и др.;
	+ перечисление основных существующих и закрепленных различными нормативно-правовыми актами видов трудоустройства (в зависимости от категорий граждан, трудоустраиваемых) и формы трудоустройства (в зависимости статуса посреднического органа);
	+ определение роли негосударственных агентств по трудоустройству как посредников в трудоустройстве, а так же введение нормативного регулирования их деятельности;
	+ меры ответственности работодателей за нарушение законодательства в сфере занятости и трудоустройства, в том числе за проявление дискриминации, незаконных тестирований и ряд других

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. - Приняты Генеральной Ассамблеей ООН. – 1993. – 20 декабря
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в редакции от 21.07.2007 № 5-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. - № 237
3. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть вторая): [федер. закон: принят Гос. Думой Федер. Собрания РФ 22 декабря 1995 года: введен в действие с 01 марта 1996 года]: По состоянию на 20 февраля 2007 года. - Новосибирск: Сиб. унив. изд-во. – (Кодексы и законы России). - 2007. - 430 с.
4. Трудовой Кодекс Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой Федер. Собрания РФ 21 декабря 2001 года: введен в действие с 30 декабря 2001 года]: В редакции от 01.12.2007 № 309-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 № 3-П, Определением Конституционного Суда РФ от 11.07.2006 № 213-О) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. - № 256
5. Федеральный закон от 06.01.2007 № 2-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в РФ" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ" // Российская газета. – 2007. – 10 января. - № 1
6. Федеральный закон от 18.07.2006 № 110-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в РФ" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ". // Собрание законодательства РФ. – 2006. – 24 июля. – Ст. 3286
7. Федеральный закон от 02.11.2004 № 127-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ" с посл. изм. // Российская газета. – 2004. – 05 ноября. - № 246
8. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (часть 1). – Ст. 3431
9. Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24.11.1995 № 181-ФЗ (в редакции Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 123-ФЗ) // Российская газета. – 2001. – 10 августа. - № 153-154
10. Федеральный закон от 30.03.1995 № 38-ФЗ "О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" // Российская газета. – 1995. – 12 апреля
11. Закон от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 18.10.2007 № 230-ФЗ) // Российская газета. – 2007. – 24 октября
12. Закон г. Москвы от 22.10.1997 № 44 (ред. от 19.05.2004) "О социальном партнерстве" (в ред. Законов г. Москвы от 19.02.2001 № 72, от 16.01.2002 № 3, от 19.05.2004 № 30) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2004. – 17 июня
13. Указ Президента РФ от 16.12.1993 "О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы" // САПП. – 1993. – 20 декабря. - № 51. - Ст. 4934
14. Постановление Правительства РФ от 24.10.2007 № 704 "О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства РФ по вопросам установления и распределения квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности" // Российская газета. – 2007. – 31 октября
15. Постановление Правительства РФ от 23.12.2006 № 797 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 1 (2ч.).– Ст. 256
16. Постановление Правительства РФ от 22.12.2006 № 783 "О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ" // Российская газета. – 2006. - 31 декабря
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о федеральной службе по труду и занятости: (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 05.09.2007 г. № 559) // Собрание законодательства РФ. - 2004.– № 28. – Ст. 2901
18. Постановление Правительства РФ от 24.03.2003 № 167 "О порядке предоставления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в РФ" // Российская газета. – 2003. – 27 марта
19. Постановление Правительства РФ от 25.11.1995 № 1158 "Об утверждении требований к Сертификату об отсутствии ВИЧ-инфекции, предъявляемому иностранными гражданами и лицами без гражданства при их обращении за визой на въезд в РФ на срок свыше трех месяцев" // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 49 – Ст. 4800
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.041997 № 458 «Об утверждении Порядка регистрации безработных граждан»: (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.2006 г. № 768) // Российская газета. – 1997. – 15 мая. - № 93-94
21. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 01.11.2007 № 680 "Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. - № 2
22. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития России от 28.06.2007 № 450 "Об утверждении формы сведений о заключении работодателем трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в РФ для осуществления трудовой деятельности в порядке, требующем получения визы, представляемой работодателями в государственную инспекцию труда по субъекту РФ" // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. – 2007. - № 8
23. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 03.07.2006 № 513 "Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. - № 39
24. Приказ Министерства труда РФ от 15.07.2003 г. № 175 "Об организации работы по подготовке и выдаче территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения заключений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников" // Российская газета. – 2003. – 22 августа. - № 166
25. Приказ Министерства внутренних дел России от 31.01.2003 № 72 "Об организации деятельности органов внутренних дел РФ по оформлению и выдаче приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, учету и хранению бланков приглашений" // Российская газета. - 2003. – 22 марта. - № 54

Официальные периодические издания

1. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 33. - С. 1913
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. - № 30. – С. 1797
3. Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1971. - № 50. - С. 1007
4. Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2005. - № 3
5. Вестник Администрации Санкт-Петербурга. - 1997. - № 11
6. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 1.

- С. 10

1. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 31. - С. 3802
2. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - С. 4563

Научная литература

1. Андрианова М.А. Трудовые отношения с участием иностранцев в системе международного частного и трудового права России: Дис ...канд. юрид. наук.- М.: Библиограф, 2002. – 78 с.
2. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. - М.: Проспект, 2004. – 227 с.
3. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: Учебник для вузов. - М.: Юристъ, 1999. – 224 с.
4. Комментарий к Трудовому Кодексу Российской Федерации. Издание второе, дополненное / под ред. А.М. Куренного, С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. – М.: Издательский Дом "Городец", 2007. – 569 с.
5. Кучма М.И., Орлова Е.Е. Правовое регулирование занятости населения: Учебное пособие. Часть II: Социальная поддержка безработных граждан в современных условиях. - М.: ИНФРА-М, 2005. – 56 с.
6. Сулейманова Г.В. Трудоустройство и занятость. Правовое регулирование. - М.: ПРИОР, 1999. – 131 с.

Статьи в периодических изданиях

1. Аутплейсмент: сущность и целесообразность его проведения // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2008. - № 3. – С. 50-52
2. Вопросы квотирования рабочих мест для инвалидов. // Иркутск: Исследовательский центр регионального законодательства. - 2004. - С. 79 – 84
3. Горбачева Ж.А. Закрепление в новом Трудовом Кодексе России гарантий прав граждан в сфере содействия занятости и трудоустройства // Управление персоналом. - 2000. - № 7. – С. 21-29
4. Горбачева Ж.А. Необходимость правового регулирования и основные черты трудоустройства // Вестник МГУ. Серия 11, Право. - 1997. - № 4. – С. 14-21
5. Гефтер Ю., Гладков Н. Порядок трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации // Кадровик. Трудовое право для кадровика. - № 3. - 2008. – 25 декабря. – С. 31-37
6. Занятость инвалидов в странах переходной экономики. Доклад Сводной группы МОТ: Пер. с англ. Е.А. Зотовой // Справочник кадровика. - № 2. - 2004. – С. 28-33
7. Какие меры предпринимает служба занятости к тем безработным, которые обманным путем хотят получить пособие по безработице. По материалам пресс-службы Управления ФГСЗН // «Вести». – 2005. - № 55. – 02 августа. – С. 4-5
8. Кузнецов Д.Л. Квотирование как основная форма трудоустройства инвалидов в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2001. - № 11. – С.108-113
9. Нефедова О. Ресурсы для трудоустройства // Биржа труда. – 2004. - № 110. – С. 3
10. Серегина Л.В. Квотирование рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы // Трудовое право. - 2007. - № 3. - С. 72-78

Материалы из всемирной сети ИНТЕРНЕТ

1. Кулешова Е. На профессионалов спрос особый. - http://www.rhr.ru/index/jobmarket/russia/6045.html. - 09.07.2003
2. Лжебезработные. - По данным контрольно-ревизионного отдела Управления Государственной службы занятости населения Новосибирской области. - http://www.vn.ru/07.02.2007/crime/84024/. – 17.01.2007
3. Проект «Концепции действий на рынке труда на 2007-2010 годы». - Материалы с официального сайта Министерства здравоохранения и социального развития РФ. - http://www.minzdravsoc.ru.: источник http://www.ampoc.ru/rtk/koncepciya20072010.htm. - 27.03.2008