

Статья посвящена актуальной на сегодняшний день проблеме – повышению эффективности государственной политики занятости населения в контексте обсуждения проекта нового Закона о занятости населения. Проведен сравнительно-правовой анализ норм действующего законодательства и проекта нового Закона о занятости. Обосновано, что определение в проекте закона целей, задач, направлений и мероприятий способствует проведению более четкой, сбалансированной государственной политики занятости. Особое внимание уделено профилизации безработных как условия эффективной реализации мер государственной политики занятости. Отмечено, что профилизация безработных и содействие в трудоустройстве осуществляется посредством реализации Индивидуального плана содействия занятости, который формируется по результатам профилирования. Проанализировано включение в законопроект норм, посвященных неконвенциональной (теневой) занятости и борьбе с ней, так как она напрямую влияет на реализацию социальной и других функций государства. Дана обобщенная характеристика таких новаций законопроекта, как платформенная занятость и закрепление правового статуса самозанятых. Кроме того, проект нового закона предусматривает право индивидуальных предпринимателей и самозанятых быть получателями пособия при определенных условиях. В результате проведенного исследования сделаны выводы и предложения по совершенствованию проекта Закона о занятости населения.

Ключевые слова: государственная политика; социальное государство; занятость; пособие по безработице; самозанятые; платформенная занятость; неконвенциональная (теневая) занятость.

Елена Евгеньевна Орлова, канд. юрид. наук, доцент,
директор Юридического института, ФГБОУ ВО «Тамбовский
государственный технический университет», Тамбов, Россия;
elenaorlowa@yandex.ru

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Введение

Пандемия и санкционный кризис несет в себе риски для развития человеческого капитала в России – от распространения неконвенциональной занятости до роста безработицы. Потребность в совершенствовании существующих механизмов по регулированию рынка труда и разработке новых, соответствующих постоянно изменяющимся условиям, очень велика [7]. Решить эти проблемы возможно только при проведении сбалансиро-

ванной государственной политики содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Государственная политика во всех сферах предполагает развитие, определенное органами государственной власти на основе базовых стратегических целей и социально-экономических признаков [1, 2]. Вопросам государственной политики занятости всегда уделялось большое внимание [4, 5]. Государственная политика содействия занятости представляет собой основанную на соответствующей системе нормативного регулирования совокупность взаимосвязанных организационных средств, направленных на обеспечение конституционных прав граждан, связанных со свободным использованием своих способностей к труду и свободному выбору видов экономической деятельности.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной думе находится проект Закона о занятости (№ 275599-8), который планируется принять к январю 2024 года¹. Одна из важных новаций данного законопроекта – реализация государственной политики содействия занятости.

Обсуждение

Если обратиться к действующему Закону о занятости, то следует отметить, что в нем определены лишь направления государственной политики в области занятости [3]. Считаем положительным, что инициаторы рассматриваемого Государственной думой законопроекта более системно подошли к регламентации данного вопроса. В частности, в ст. 6 определяются цели, направления и принципы государственной политики в сфере занятости населения. В силу этого, рекомендуем в будущем законе более четко и системно определить именно цели, задачи и направления государственной политики в области занятости.

Принципы правового регулирования, закрепленные в ст. 3 проекта Закона о занятости, напрямую влияют не только на цели, задачи и направления государственной политики в области занятости, но и определяют условия (факторы) эффективной реализации и конкретных мероприятий государственной политики в сфере занятости населения, которые содержатся в ст. 24 законопроекта. Принципы определяют эффективность механизма правового регулирования в целом. Закрепление в законодательстве принципов правового регулирования дает возможность реализовать задачи по внутренней и внешней гармонизации законодательства, которые все чаще определяются в качестве актуального направления государственной политики в сфере занятости.

Таким образом, положительным является конкретизация цели, задач, направления и мероприятий государственной политики в области занятости, в отличие от действующего Закона о занятости, где указываются лишь ее направления. Это делает механизм правового регулирования занятости бо-

¹ Законопроект № 275599-8. О занятости населения Российской Федерации (в части изменения законодательства о занятости населения, введения эффективных инструментов необходимых для решения государственных задач). – Текст электрон. // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/275599-8?ysclid=lely8r6f7x454461630> (дата обращения: 28.02.2023).

лее адекватным и работоспособным с учетом современных задач, стоящих перед государством в этой сфере. Участие государства должно выражаться в расширении инструментов политики содействия занятости [9].

Новым является и то, что согласно ст. 24 законопроекта государство намеревается осуществлять в интересах граждан и работодателей основные и дополнительные мероприятия государственной политики посредством так называемого профилирования.

Граждане распределяются на профильные группы в зависимости от разных факторов: предыдущей работы, пола, возраста, мотивации и потенциала трудоустройства и других характеристик. Основным документальным результатом профилирования станет разработка службой занятости для каждого нуждающегося в занятости Индивидуального плана содействия занятости, на основе которого планируется начисление пособия по безработице. Важно отметить, что неисполнение гражданином мероприятий указанного плана станет поводом для прекращения соответствующих выплат.

Кроме того, профилирование способствует наиболее полной реализации принципа адресности, при осуществлении мероприятий государственной политики в сфере занятости, а также является самым коротким путем достижения цели государственной политики в сфере занятости. Способствует этому и то, что профилирование осуществляется с помощью цифрового сервиса «Определение профильной группы гражданина», который используется в рамках стандартизированных административных процедур в режиме реального времени по формированию Индивидуального плана гражданина [6].

Необходимо отметить, что аналогичные планы и сервисы предусмотрены и в отношении работодателей. С помощью сервиса «Определение профильной группы работодателя» разрабатывается Индивидуальный план работодателя.

Еще одна проблема, правовому регулированию которой посвящен законопроект – организация противодействия и профилактика «неконвенциональной» (теневой) занятости. На федеральном уровне Правительство РФ утверждает план по борьбе с теневой занятостью (теневым наймом), а на региональном уровне межведомственные комиссии обеспечивают координацию выполнения мероприятий плана на территории субъектов РФ.

Также планируется создание такого инструмента борьбы с теневой занятостью, как реестр работодателей, у которых выявили случаи неконвенциональной занятости. На наш взгляд, данная инициатива концептуально укладывается в логику административной реформы государственного управления, в рамках которой различные реестры выполняют функцию обеспечения контроля и надзора в соответствующей сфере. Например, Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий создан как в целях учета информации о жалобах контролируемых лиц, так и для учета решений и действий должностных лиц контрольных (надзорных) органов [8].

Включение в законопроект норм, посвященных неконвенциональной (теневой) занятости, несомненно, является положительным, так как теневая занятость влечет серьезные негативные последствия не только для ра-

ботника, но и для государства. Важность представленной проблемы подчеркивает то, что данному социально-экономическому явлению посвящены многие отечественные и зарубежные исследования [9].

Самым главным из последствий теневой занятости является недополучение бюджетами всех уровней значительных доходов из-за сокрытия недобросовестными работодателями трудовых отношений с работниками, а также вследствие осуществления незаконного индивидуального предпринимательства и нерегистрируемой самозанятости. При выплате «серой зарплаты» не платятся налоги, страховые взносы, что, безусловно, отражается на эффективности социальной политики государства. Соответственно, теневая занятость существенно влияет на реализацию социальной и других функций государства, не позволяя в полной мере государству выполнить свои обязательства перед гражданами, что несет в свою очередь прямую угрозу конституционным основам. В соответствии с такой логикой, следует подумать о реестре компаний, не соблюдающих требования охраны труда и задерживающих зарплату сотрудников. Такая новация может стать очередным этапом трансформации системы управления в сфере защиты занятости населения и одним из мероприятий государственной политики по противодействию неконвенциональной занятости.

Следующей новацией законопроекта является включение в него норм о платформенной занятости и уточнение правового статуса самозанятых. Если сегодня самозанятость представляет собой специфический налоговый режим, то в законопроекте дается определение правового статуса самозанятых как занятых граждан, осуществляющих деятельность по личному производству товаров и услуг в целях систематического получения дохода.

Более принципиальные и масштабные изменения законодательства связаны с появлением механизма правового регулирования платформенной занятости. Данный термин обозначает деятельность платформенных занятых (граждан) по личному выполнению работы с использованием цифровых платформ занятости (информационных систем). Таким образом, посредством сети Интернет и на основе договора обеспечивается взаимодействие платформенных занятых, заказчиков и операторов цифровых платформ занятости. Оператор платформы устанавливает ежедневное максимальное количество часов и осуществляет функции налогового агента занятого гражданина.

Объединение государства и платформ планируется в рамках специализированной некоммерческой организации – Совета цифровых платформ занятости, основные функции которой типичны для подобного рода организаций: рассмотрение жалоб занятых, разработка стандартов качества услуг и мониторинг ценовой ситуации на этом рынке. Платформы фактически смогут устанавливать трудовой распорядок, определяя лимиты трудового времени занятого и особенности его работы.

Кроме того, законопроект наделяет правом на получение пособия зарегистрированными в службе занятости индивидуальными предпринимателями (ИП) и самозанятыми при условии ликвидации ИП и прекращении статуса самозанятого. Размер пособия будет зависеть от числа недель, в течение

ние которых граждане совмещали ИП или самозанятость с трудовыми отношениями и величиной среднего заработка в найме. По действующим нормам ИП может претендовать только на минимальный размер пособия (исключением стала пандемия, когда размер выплат был увеличен), а права самозанятых в законодательстве вообще отсутствуют.

Заключение

На наш взгляд, принятие законопроекта позволит значительно обновить механизмы правового регулирования трудовых отношений и более четко обозначить основные направления государственной политики в сфере занятости населения, сделать правовое регулирование максимально соответствующим новым социально-экономическим реалиям. Например, это наиболее очевидно на примере платформенной занятости, что связано с все большей цифровизацией экономических отношений, увеличением роли цифровых платформ в жизни современного человека («Яндекс», «Сбер», глобальные и национальные маркетплейсы).

Другим важнейшим последствием, в случае принятия законопроекта, станет следующий этап в борьбе с неконвенциональной (теневой) занятостью. Реализация государственной политики на данном направлении станет более эффективной и связанной с контекстом проводимой в стране административной реформы, частью которой является реформа контрольно-надзорной деятельности.

По данному направлению основная угроза неэффективности правового регулирования – потенциально высокий уровень коррупциогенности. Недостаточная проработанность порядка и процедур ведения реестра работодателей, у которых выявили случаи неконвенциональной занятости, может стать предметом «коррупционного торга» между потенциальным кандидатом на включение в реестр и должностным лицом, от которого зависит наполнение реестра.

Еще одним направлением государственной политики в сфере занятости станет защита прав ИП и особенно самозанятых, о правах которых в законодательстве вообще ничего не сказано. С учетом существенного увеличения числа самозанятых, новые механизмы правового регулирования станут важным элементом всей системы защиты трудовых прав граждан.

В то же время правовое регулирование, связанное с требованием о ликвидации ИП и самозанятости перед обращением за пособием, необходимо доработать. Если гражданин работает в найме и при этом является самозанятым, но на размер пособия последнее никак не влияет, получается, что ему невыгодно официально регистрироваться в качестве самозанятого. Такой подход значительно сократит число тех, кто сможет воспользоваться этим правом. В данном случае не совсем понятно, в чем смысл такой нормы.

Список литературы

1. **Ефимов О. Н., Рогова Л. Г.** Государственная политика занятости и особенности ее реализации в России // Экономика труда. 2016. Т. 3, № 3. С. 247 – 260. doi: 10.18334/et.3.3.36090

2. **Барабашина Д. О.** Государственная политика занятости в РФ // Электронный научный журнал. 2016. № 7(10). С. 283 – 286.
3. **О занятости населения** в Российской Федерации: закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.
4. **Клечковская Л. Г.** Правовое регулирование занятости населения в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Изд-во Российской таможенной акад., 2014. 120 с.
5. **Манкиева А. В.** Государственная политика в сфере занятости населения и меры содействия занятости граждан // Вестник экспертного совета. 2022. № 3(30). С. 36 – 45.
6. **Об утверждении** Стандарта процесса осуществления полномочия в сфере занятости населения по организации и проведению специальных мероприятий по профилированию граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы, и работодателей: приказ Минтруда России от 25.02.2022 № 84н (зарегистрировано в Минюсте России 30.03.2022 № 67981). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203300011> (дата обращения: 28.02.2023).
7. **Наука молодых – будущее России** // 2-я Междунар. науч. конф. студентов и молодых ученых: сб. науч. ст. / отв. ред. А. А. Горохов. 13–14 дек. 2017, Курск. В 5-х томах. Т. 1. Курск, 2017.
8. **О государственном контроле** (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
9. **Хетагурова Т. Г., Хетагурова И. Ю., Золоева К. Р.** Государственная политика в сфере труда и занятости // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 7. С. 129 – 134.

References

1. **Yefimov O.N., Rogova L.G.** [State employment policy and features of its implementation in Russia], *Ekonomika truda* [Labor Economics], 2016, vol. 3, no. 3, pp. 247-260. doi: 10.18334/et.3.3.36090 (In Russ., abstract in Eng.).
2. **Barabashina D.O.** [State employment policy in the Russian Federation], *Elektronnyy nauchnyy zhurnal* [Electronic scientific journal], 2016, no. 7(10), pp. 283-286. (In Russ., abstract in Eng.).
3. **[On the employment** of the population in the Russian Federation: the law of the Russian Federation of April 19, 1991 No. 1032-1], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation Russian Federation], 1996, no. 17, article 1915. (In Russ.).
4. **Klechkovskaya L.G.** *Pravovoye regulirovaniye zanyatosti naseleniya v Ros-siyskoy Federatsii: uchebnoye posobiye* [Legal regulation of employment in the Russian Federation: textbook], Moscow: Izdatel'stvo Rossiyskoy tamozhennoy akad., 2014, 120 p. (In Russ.).
5. **Mankiyeva A.V.** [State policy in the sphere of employment of the population and measures to promote the employment of citizens], *Vestnik ekspertnogo soveta* [Bulletin of the Expert Council], 2022, no. 3(30), pp. 36-45. (In Russ., abstract in Eng.).
6. **available at:** <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203300011> (accessed 28 February 2023).
7. **Gorokhov A.A. (Ed.)** *Nauka molodykh – budushcheye Rossii* [Science of the young - the future of Russia], *2-ya Mezhdunar. nauch. konf. studentov i molodykh uchennykh: sb. nauch. st.* [2nd Intern. scientific conf. students and young scientists: sat. scientific art.], 13-14 December 2017, Kursk, in 5 vols., vol. 1, Kursk, 2017. (In Russ.).
8. **[On state control** (supervision) and municipal control in the Russian Federation: feder. Law of July 31, 2020 No. 248-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF*

[Collection of Legislation Russian Federation], 2020, no. 31 (Part I), article 5007. (In Russ.).

9. **Khetagurova T.G., Khetagurova I.Yu., Zoloyeva K.R.** [State policy in the sphere of labor and employment], *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* [Economics and business: theory and practice], 2018, no. 7, pp. 129-134 (In Russ., abstract in Eng.).

Current Directions of the State Employment Policy Transformation

E. E. Orlova, *Cand. Sci. (law), Associate Professor,
Director of the Law Institute,
Tambov State Technical University, Tambov, Russia;
elenaorlova@yandexru*

The article is devoted to a topical problem – improving the effectiveness of the state employment policy in the context of discussing the draft of a new Law on employment. The author conducts a comparative legal analysis of the norms of the current legislation and the draft new Employment Law. It is proved that the definition in the draft law of the purpose, objectives, directions and activities contributes to a clearer, balanced state employment policy. Special attention is paid to the unemployed profiling as a condition for the effective implementation of state employment policy measures. It is noted that the profiling of the unemployed and assistance in employment is carried out through the implementation of an Individual Employment Promotion Plan, which is formed based on the results of profiling. The article analyzes the inclusion in the bill of norms on unconventional (shadow) employment and the fight against it, as it directly affects the implementation of social

Keywords: state policy; welfare state; employment; unemployment benefits; self-employed; paid employment; non-conventional (shadow) employment.

© E. E. Орлова, 2023

Статья поступила в редакцию 10.02.2023

При цитировании использовать:

Орлова Е. Е. Актуальные направления трансформации государственной политики в сфере занятости населения // *Право: история и современность*. 2023. Т. 7, № 1. С. 40 – 46. doi: 10.17277/pravo.2023.01.pp.040-046