

# §4 ЧЕЛОВЕК И ТРУД

Орлова Е.Е.

## О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ СОДЕЙСТВИЕ ЗАНЯТОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

**Аннотация:** В данной работе анализируется соотношение понятий содействие занятости, обеспечение занятости и трудоустройство. Многие авторы фактически отождествляют эти институты, иногда объединяя их. Рассматривая законодательство о занятости стран СНГ, автор дает определение понятию занятости населения и указывает что, институт содействия занятости включает в себя меры по обеспечению занятости, сохранению занятости, меры материальной поддержки на время поиска подходящей работы.

**Review:** The author of the article analyzes the correspondence of terms 'promotion of employment', 'support of employment' and 'job placement'. In fact, many authors identify these institutions and sometimes even unify them. Based on the analysis of the employment law in the CIS countries, the author offers a definition of the term 'employment' and states that the institution of promotion of population involves measures aimed at support and retention of employment and provision of material aids for the period while someone looks for a new job.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, содействие занятости, обеспечение занятости, сохранение занятости, трудоустройство, выплата пособия по безработице, оказание материальной помощи, организация общественных работ, профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации

**Keywords:** law studies, promotion of employment, support of employment, retention of employment, job placement, unemployment payments, financial aid, public works, vocational training, reeducation, rise of proficiency level.

С середины 1990-х годов институт содействия или обеспечения занятости стали признавать и в литературе, в том числе учебной. В настоящее время все учебники по трудовому праву называют такой институт. Правда, в разной интерпретации и с неодинаковым содержанием. Общее заключается в том, что многие авторы фактически отождествляют институт содействия занятости с институтом трудоустройства, иногда объединяя их. Например, К.Н. Гусов и В.Н. Толкунова именуют рассматриваемый институт как «институт содействия занятости и трудоустройства», при этом выделяя в качестве самостоятельного еще один институт особенной части – «институт подготовки кадров и повышения квалификации на производстве»<sup>1</sup>.

О.М. Медведев, основываясь на экономическом подходе к понятию обеспечения занятости, согласно которому занятость охватывает все фазы общественного производства (производство, обмен, распределение), выделяет в структуре занятости три элемента: привлечение трудовых ресурсов; собственно занятость (то есть деятельность трудоспособного населения в сфере общественного труда), высвобождение трудовых ресурсов<sup>2</sup>. Соответственно, содействие (или, выражаясь терминологией О.М. Медведева, обеспечение) занятости будет состоять либо из всей совокупности экономических, социальных, организационно-правовых и иных мероприятий, способствующих достижению удовлетворения потребности трудоспособного населения в сфере общественного труда, а

<sup>1</sup> Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова // М.: Юристъ, 2007. – С. 137.

<sup>2</sup> См.: Медведев О. М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 65.

**Политика и общество 9 (105) • 2013**

также сохранению и поддержанию уже существующей занятости, либо только из некоторых элементов, направленных на достижение, собственно, занятости или использование трудовых ресурсов.

Такой же позиции придерживается и С.Х. Джиоев<sup>3</sup>.

Однако предложенные концепции содействия занятости вряд ли можно признать удачными. Прежде всего, при сохранении «широкого» подхода к понятию занятости по-прежнему предмет правового регулирования занятости остается не конкретным, расплывчатым, поскольку сохраняется возможность включения в него всех правоотношений, возникающих при осуществлении гражданами разнообразных форм общественно-полезной деятельности. С другой стороны, правовое регулирование занятости в узком смысле неоправданно ограничивается исключительно вопросами регламентации трудоустройства, под которым понимается содействие гражданам в подыскании работы и заключении трудового договора. К тому же в предложенных концепциях отношения, возникающие при трудоустройстве, обозначены далеко не полностью. В частности, не учтены правоотношения, возникающие при профессиональной ориентации, профессиональном обучении, проведении общественных работ, отсутствует и такая важная группа отношений, как отношения по поводу назначения и выплаты пособий по безработице и оказанию иных видов социальной поддержки безработным гражданам. Вместе с тем, понятия содействия занятости и трудоустройства не идентичны, а соотносятся как целое и частное.

В отличие от этого, содействие занятости имеет значительно более широкое содержание, и как было уже отмечено, включает, помимо трудоустройства, также и такие меры, как, осуществление профессиональной ориентации и профессиональной подготовки и переподготовки лиц, ищущих работу, организацию общественных работ, выплате безработным гражданам пособий, досрочных пенсий и иных видов социальной поддержки.

Содействие самостоятельной занятости граждан может состоять в оказании им помощи консультационного или информационного характера, необходимых для открытия собственного дела, а также выдаче субсидий.

Нельзя не остановиться на соотношении понятий «содействие занятости» и «обеспечение занятости».

<sup>3</sup> Джиоев С.Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости: монография. – ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С.22.

Начнем с Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Закон о занятости в РФ). Проанализировав нормы Закона о занятости в РФ, можно увидеть, что «обеспечение занятости» встречается всего четыре раза в абз.11, п.2, ст. 5; п.5 ст. 21, п.1 ст.24 и в названии статьи 25.

Термин «содействие занятости» встречается намного чаще (15 раз). Об этом свидетельствует преамбула Закона о занятости населения в РФ. Встречается это понятие и в названии абз.1 п.2, ст.5; абз.1,2,4,6 п.1, абз.1 п.2 ст.7; п.1 ст.13; абз. 4 ст.14; абз. 3,7 п.1, п.5 ст.15; п.п.1,4 ст.21; в названии и п.1 статьи 22.

Однако понятие «содействие занятости» в Законе о занятости отсутствует. Однако законодатель использует оба термина? Возникает несколько вариантов ответов на поставленный вопрос. Первый – термины тождественные, но в силу особых обстоятельств законодатель использует то один, то другой (возможно, в целях недопущения повторений обозначения одного и того же явления только одним термином). Второй – это различные термины, имеющие неодинаковое содержание и юридическую природу (может быть, один шире другого). Третий – налицо обычная и часто встречающаяся «правовая разногласица», несовершенство законодательной техники<sup>5</sup>.

Сначала обратимся к словарям русского языка. «Содействие», «содействовать» – способствовать успеху<sup>6</sup>, «содействие» – помощь, а «содействовать» – *помочь, помогать*<sup>7</sup>. Может быть, поэтому в преамбуле Закона Азербайджанской Республики от 02.07.2001 г. «О занятости» № 170-III<sup>8</sup> (далее – Закон о занятости в Азербайджанской Республике) указывается на то, что закон устанавливает правовые, экономические и организационные основы государственной политики в области *помощи* занятости...

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 52. – Ст. 5110.

<sup>5</sup> См.: Медведев О.М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения. Автореферат диссертации на соискание доктора юридических наук. М., 1994. – С. 16-17.

<sup>6</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. – С.732.

<sup>7</sup> См.: Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка. Под ред. Л.А. Чешко. С.505.

<sup>8</sup> Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 2001. – № 8. – Ст. 522.

В то же время «обеспечивать» – гарантировать, служить гарантией (или порукой) чего, делать возможным, создавать условия и т.п.<sup>9</sup>

Между тем, в русском языке слово «гарантия» означает обеспечение, ручательство<sup>10</sup>. В связи с этим правы те специалисты, которые говорят, что слово «гарантировать» означает обеспечивать, поручать, устанавливать гарантии<sup>11</sup>. Кроме того, термин «гарантия» применяется для обозначения способов и средств, при помощи которых осуществляется обеспечение<sup>12</sup>. Может быть, это обстоятельство позволило В.Н. Толкуновой дать определение обеспечения занятости, прежде всего как комплекса социально-экономических, юридических, организационных гарантий, способствующих борьбе с безработицей, реализации всеми желающими своего права на труд.

По мнению О.М. Медведева термин «обеспечение» представляется более строгим и обязывающим, нежели термин «содействие». Нужно отметить, что применительно к нашей ситуации «обеспечение» всегда ведет к занятости, в отличие от мер по содействию занятости (например, информирование о рынке труда, выплата стипендии в период прохождения обучения гражданином по направлению органов службы занятости), они не всегда обеспечивают занятость гражданина.

Если обратиться к Закону о занятости населения в РФ, то можно увидеть, что в соответствии с абз. 11, п. 2, ст. 5 государственная политика занятости направлена на координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по *обеспечению* занятости населения; в соответствии с п. 5 ст. 21 профессиональные союзы и иные представительные органы работников вправе участвовать в разработке государственной политики в области *содействия* занятости населения; в соответствии с п.1 ст. 24 органы службы занятости организуют в целях *обеспечения* временной занятости населения проведение оплачиваемых общественных

работ и название ст. 25 «*Содействие* работодателей в *обеспечении* занятости населения. Во всех случаях указывается либо на сохранение уже существующей занятости в рамках трудового договора (абз.11, п.2, ст. 5; п.5 ст. 21; ст. 25) либо о заключении трудового договора (п. 1 ст. 24; ст.25). Получается, что все эти меры ведут к обеспечению занятости населения (гарантируют занятость населения). Подтверждением этому являлось и употребление законодателем понятия «обеспечение занятости» в названии главы III-А и ч. 2 ст. 40 ранее действовавшего Кодекса законов о труде РСФСР от 09.12.1971<sup>13</sup> (далее – КЗоТ РСФСР) где была такая формулировка: «Правовые, экономические и организационные условия обеспечения занятости... определяются законодательством». Термин «содействие занятости» в КЗоТе РСФСР отсутствовал, так как условия обеспечения занятости это и есть гарантии поддержания уже существующей занятости или же условия предусматривающие заключение трудового договора.

Проведенный анализ норм содействия занятости населения подтверждает, что их реализация не всегда обеспечивает занятость населения. Так, в соответствии с п. 2 ст. 7 Федеральные органы государственной власти в области содействия занятости населения осуществляют мероприятия по *содействию* трудоустройства: ярмарки вакансий, информирование населения и работодателей о положении на рынке труда, содействие самозанятости безработных граждан, психологическая поддержка безработных граждан, профессиональная ориентация и т.д.

В пункте 1 и пункте 4 ст. 21 Закона о занятости в РФ употребляется «*содействие* занятости», а в пункте 5 этой же статьи – «*обеспечение* занятости». Более того, в пункте 1 той же статьи 21 записано об участии профсоюзов в *содействии* занятости, причем согласно п. 5 вправе требовать от работодателя включения контрольных мер в коллективный договор по *обеспечению* занятости. По мнению О.М. Медведева непонятно, прежде всего одно обстоятельство: если профсоюзы участвуют в содействии занятости населения, то работодатели в ее обеспечении<sup>14</sup>?

<sup>9</sup> См.: Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка. Под ред. Л.А. Чешко. – С. 291.

<sup>10</sup> Толковый словарь русского языка под ред. Ушакова. Т. 1. М., 1935. – С. 541.

<sup>11</sup> Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М.: Юридическая литература, 1969. – С. 8.

<sup>12</sup> См.: Большая советская энциклопедия. Изд. 2. Т. 10. – С. 220.

<sup>13</sup> Ведомости ВС РСФСР. – 1971. – № 50. – Ст. 1007.

<sup>14</sup> См.: Медведев О.М., Андреева Л.А. правовое регулирование обеспечения занятости в России: учебник. М.: МГИУ, 1997. – С. 21–23; Сборник научных трудов (межвузовский), Т. IV. Актуальные проблемы социально гуманитарных наук / Под ред. Г.К. Овчиникова. М.: МГИУ, 2000. – С. 181 – 184.

Напротив, законодатель поступил верно, сославшись в п. 1 ст. 21 на то, что профсоюзы вправе участвовать в разработке государственной политики в области *содействия* занятости, что в общем, не противоречит ст. 5 Закона о занятости в РФ, в которой указывается, что государственная политика *содействия* занятости направлена на.... Более того п. 5 ст. 21, который указывает, что профсоюзы вправе требовать от работодателя включения контрольных мер в коллективный договор по обеспечению занятости (т.е. сохранению уже существующей занятости в рамках трудового договора).

Получается, что содействие занятости (или даже соответствующая политика) значительно шире понятия «обеспечения занятости» и включает в себя его как один из компонентов.

Вновь вернемся к преамбуле Закона о занятости в РФ, которая определяет основы государственной политики *содействия* занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав на труд и социальную защиту от безработицы (*обеспечение занятости*). Это еще раз подтверждает наше предположение о том, что понятие «обеспечение занятости» является компонентом системы «содействия занятости».

Более того, имея своей целью обеспечить занятость населения страны, в том числе, на основе заключения трудового договора, Закон о занятости в РФ закрепляет не только право граждан на выбор места работы, прежде всего, у работодателей, но и положение, направленное на сохранение постоянной работы<sup>15</sup>. Об этом говорят полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в осуществлении государственной политики в части предупреждения увольнений и сохранения существующих рабочих мест<sup>16</sup>, поощрения работодателей, сохраняющих действующие рабочие места<sup>17</sup>, квотирования рабочих мест<sup>18</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что «содействие занятости» включает в себя меры:

1) *обеспечения занятости*, к которым относятся организация временной занятости молодежи (несо-

вершеннолетних от 14 до 18 лет в свободное от учебы время и от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые); организация общественных работ; квотирование рабочих мест для инвалидов; организация занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

2) *сохранения занятости*, к которым относятся организация информирования безработных граждан и незанятого населения; проведение ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; меры по сохранению и поддержанию уже достигнутой занятости;

3) *содействия занятости* (эти меры не во всех случаях обеспечивают занятость), к которым относятся бесплатное медицинское освидетельствование при направлении безработного органами службы занятости на профобучение; организация профессиональной ориентации; психологической поддержки; профессионального обучения, переобучения, повышения квалификации по направлению органов службы занятости населения; бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости;

4) *материальной поддержки* на время поиска подходящей работы, к которым относятся выплата пособия по безработице; выплата стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости; оказание материальной помощи; оказание материальной поддержки; направление на досрочную пенсию.

Таким образом, содействие занятости – это предусмотренные законодательством меры, которые способствуют не только получению работы по трудовому договору (в том числе и временной), но и организация общественных работ, получение необходимой профессиональной подготовки, переподготовки, повышение квалификации, профориентационные услуги, информационные услуги о положении на рынке труда, вакансиях, а также меры материальной поддержки на время поиска работы.

Подтверждением этому может служить и название Закона Кыргызской Республики от 27.07.1998 № 113 «О содействии занятости населения»<sup>19</sup> (далее – Закон о занятости Кыргызской Республики). В его названии прямо указывается на «содействии занятости», а в ст. 1 Закона на то, что основной целью Закона является правовое регулирование *содействия* по трудоустройству и оказанию социальной

<sup>15</sup> *Сойфер В.Г.* Проблемы развития трудовых правоотношений в условиях рынка труда. – М.: Национальный институт бизнеса, 2005. – С. 83.

<sup>16</sup> Ст. 7 Закона о занятости населения в РФ.

<sup>17</sup> Ст. 5 Закона о занятости населения в РФ.

<sup>18</sup> Ст. 13 Закона о занятости населения в РФ.

<sup>19</sup> Газета «ЭРКИН-ТОО». – 1998. – № 107-108.

поддержки безработным гражданам и лицам, ищущим работу через органы государственной службы занятости, содержанием которой является: 1) оказание услуг в содействии занятости населения (*меры по обеспечению, сохранению занятости и меры, которые содействуют занятости, но не во всех случаях обеспечивают ее*); 2) выплата государственных пособий по безработице и стипендий при профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан (*меры материальной поддержки на время поиска подходящей работы*); 3) предоставление финансовой поддержки безработным гражданам, желающим заниматься предпринимательской деятельностью (*меры материальной поддержки на время поиска подходящей работы*). Это еще подтверждает наше предположение о содержании понятия «содействие занятости».

Глава «Права граждан на обеспечение занятости» раздела II Закона Республики Таджикистан от 01.08.2003 № 44 «О содействии занятости населения»<sup>20</sup> (далее – Закон о занятости Республики Таджикистан) включает в себя: право граждан на трудоустройство; право на занятость в личном подсобном хозяйстве и индивидуально-трудовой деятельностью; право граждан на трудоустройство за пределами территории Республики Таджикистан; право граждан на профессиональную консультацию, подготовку, переподготовку и получение информации; право граждан на социальную поддержку в сфере труда (выплата безработным пособия по безработице). Если реализация первых трех прав в сфере занятости обеспечивает занятость, то реализация права на профессиональную консультацию, получение информации и выплата безработным пособия по безработице может и не обеспечивать занятость.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что предметом правового регулирования является не отношения в сфере занятости, а отношения в сфере содействия занятости.

### Библиография:

1. Кодекс законов о труде РСФСР от 09.12.1971 // Ведомости ВС РСФСР. – 1971. – № 50. – Ст. 1007.
2. Закон Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Фе-

дерации» (с изм. и доп. от 18.10.2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 52. – Ст. 5110.

3. Закон Азербайджанской Республики от 02.07.2001 г. «О занятости» № 170-ПГ (с изм. и доп. от 13.06.2008 г.) // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 2001. – № 8. – Ст. 522.
4. Закон Кыргызской Республики от 27.07.1998 № 113 «О содействии занятости населения» // Газета «ЭРКИН-ТОО». – 1998. – № 107-108.
5. Закон Республики Таджикистан от 22.05.1998 г. № 623 «О занятости населения» // ЦБПИ «Адлия» (ООО Кафолат – Таджикистан).
6. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка. Под ред. Л.А. Чешко. – С.505.
7. Большая советская энциклопедия. Изд. 2. Т. 10. – С. 220.
8. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. – М.: Юрист, 2007. – С. 137.
9. Джиоев С.Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости: монография. – ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С.22.
10. Медведев О.М. Некоторые правовые вопросы обеспечения занятости населения // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 65.
11. Медведев О.М., Андреева Л.А. Правовое регулирование обеспечения занятости в России: учебник. М.: МГИУ, 1997. – С. 21–23; Сборник научных трудов (межвузовский), Т. IV. Актуальные проблемы социально гуманитарных наук / Под ред. Г.К. Овчиникова. – М.: МГИУ, 2000. – С. 181.
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. – С.732.
13. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. – М.: Юридическая литература, 1969. – С. 8.
14. Соيفер В.Г. Проблемы развития трудовых правоотношений в условиях рынка труда. – М.: Национальный институт бизнеса, 2005. – С. 83.
15. Толковый словарь русского языка под ред. Ушакова. Т. 1. – М., 1935. – С. 541.

### References (transliteration):

1. Aleksandrova Z.E. Slovar' sinonimov russkogo yazyka. Pod red. L.A. Cheshko. – S.505.
2. Gusov K.N., Tolkunova V.N. Trudovoe pravo Rossii: uchebnik. – M.: Yurist', 2007. – S. 137.

<sup>20</sup> ЦБПИ «Адлия» (ООО Кафолат – Таджикистан).

**Политика и общество 9 (105) • 2013**

3. Dzhioev S.Kh. Pravovye problemy sodeistviya trudovoi zanyatosti: monografiya. – TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2006. – S.22.
4. Medvedev O.M. Nekotorye pravovye voprosy obespecheniya zanyatosti naseleniya // Gosudarstvo i pravo. – 1992. – № 8. – S. 65.
5. Medvedev O.M., Andreeva L.A. Pravovoe regulirovanie obespecheniya zanyatosti v Rossii: ucheb-  
nik. M.: MGIU, 1997. – S. 21–23; Sbornik nauchnykh trudov (mezhvuzovskii), T. IV. Aktual'nye  
problemy sotsial'no gumanitarnykh nauk / Pod red.  
G.K. Ovchikova. – M.: MGIU, 2000. – S. 181.
6. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M.: Sovetskaya entsiklopediya, 1964. – S.732.
7. Skobelkin V.N. Yuridicheskie garantii trudovykh prav rabochikh i sluzhashchikh. – M.: Yuridicheskaya literatura, 1969. – S. 8.
8. Soifer V.G. Problemy razvitiya trudovykh pravootnoshenii v usloviyakh rynka truda. – M.: Natsional'nyi institut biznesa, 2005. – S. 83.