

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ ЛИЦ

Голосова Наталья Сергеевна

Преподаватель кафедры трудового права
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
ORCID: 0000-0002-8800-9194, e-mail: nata_sotnikova@inbox.ru.

В статье анализируется законодательное регулирование дополнительных гарантий права на труд и социальную защиту от безработицы, предоставляемых детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа. Изучаются вопросы трудоустройства и увольнения указанных лиц, выплаты им пособия по безработице. Автор выявляет наличие в законодательстве, регулирующем отношения в области социальной защиты детей-сирот, дублирующих и отсылочных норм, что не позволяет отнести установленные для них гарантии к дополнительным. Кроме того, затрагивается проблема неравноправного положения лиц, потерявших родителей в период обучения, и детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа. Автор делает вывод о необходимости внесения изменений в законодательство, устраняющих выявленные дефекты, и предлагает распространить дополнительные гарантии в сфере трудоустройства и социальной защиты от безработицы на лиц, потерявших родителей в период обучения.

Ключевые слова: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, социальная поддержка детей-сирот, дополнительные гарантии, труд, занятость

Для цитирования: Голосова Н. С. Дополнительные гарантии в сфере труда и занятости детей-сирот и приравненных к ним лиц // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 4. С. 49–54. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2021_4_49.

ADDITIONAL GUARANTEES IN THE SPHERE OF LABOUR AND EMPLOYMENT OF ORPHANS AND PERSONS EQUATED TO THEM

Golossova Natalya

Lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0002-8800-9194,
e-mail: nata_sotnikova@inbox.ru.

The article analyses the legislative regulation of additional guarantees of the right to work and social protection from unemployment established for orphans left without parental care and persons from among them. The issues of employment and dismissal of these persons, payment of unemployment benefits to them are studied. The author reveals the presence of duplicating and referential norms in the legislation regulating relations in the field of social protection of orphans, which does not allow classifying the guarantees established for them as additional ones. Besides that, the issue of the unequal position of persons who have lost their parents during the period of study, and orphans left without parental care and persons from among them is touched upon. The author concludes that it is necessary to amend the legislation to eliminate the identified defects, and proposes to extend additional guarantees in the field of employment and social protection from unemployment to persons, who lost their parents during the period of study.

Key words: orphans, children left without parental care, social support for orphans, additional guarantees, work, employment

For citation: Golosova N. (2021) Additional guarantees in the sphere of labour and employment of orphans and persons equated to them. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu juridicheskomu zhurnalu»*, no. 4, pp. 49–54, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2021_4_49.

Конституция РФ называет детей важнейшим приоритетом государственной политики России. «Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ч. 4 ст. 67.1). В этих целях законодательно устанавливаются формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей; предусматриваются меры социальной защиты для граждан, принимающих таких детей в свои семьи; создается система образовательных организаций для данной категории детей и т. п.

Обстоятельства, в силу которых ребенок может быть отнесен к категории детей, оставшихся без попечения родителей, определены ст. 121 Семейного кодекса РФ (ред. от 2 июля 2021 г.): смерть родителей, лишение их родительских прав, ограничение их в родительских правах, признание родителей недееспособными, болезнь родителей, длительное отсутствие родителей, уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, создание действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, и др. Указанные обстоятельства легли в основу понятий «дети-сироты» и «дети, оставшиеся без попечения родителей», используемых в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. 17 февраля 2021 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон № 159-ФЗ). Кроме того, Законом № 159-ФЗ введено понятие «лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». К ним отнесены лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, не стало обоих или единственного родителя. Также в названном Законе поименованы лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых в период их обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих умерли оба родителя или единственный родитель.

Следовательно, дети-сироты и приравненные к ним лица составляют отдельную категорию граждан, нуждающихся в повышенной социальной защите (далее – дети-сироты, за исключением случаев, когда потребуется отразить специфику правового положения их отдельных групп). Для них предусмотрены различные меры социальной защиты, включая денежные выплаты (например, ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере трехмесячной государственной социальной стипендии¹), льготы (например, бесплатный проезд один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы²), социальные услуги (оказание помощи в коррекции психологического состояния с целью адаптации в социальной среде³) и т. д.

Особое место в системе социальной защиты названной категории лиц занимают гарантии в сфере обеспечения занятости и регулирования трудовых отношений. Данные гарантии не только направлены на создание наиболее благоприятных условий для самообеспечения таких лиц, но и выступают важным элементом их социализации. В современном мире рынок труда переживает глобальные трансформации, вызванные прежде всего развитием цифровых технологий. Модифицируются требования к уровню профессионализма работников, изменяются формы занятости. В таких условиях даже квалифицированные специалисты могут испытывать сложности в поиске работы, не говоря уже о молодежи, впервые выходящей на рынок труда. Особенно непростая ситуация складывается у такой уязвимой категории граждан, как дети-сироты, которым в силу жизненных обстоятельств объективно тяжело выдержать жесткую конкуренцию на рынке труда.

¹ Статья 6 Закона № 159-ФЗ.

² Там же.

³ Статья 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Следует согласиться с Е. А. Мурзиной в том, что «трудоустройство несовершеннолетних, их социально-профессиональная адаптация являются важнейшими задачами, решение которых в первую очередь зависит от государства. Правильная организация трудоустройства подростков позволяет приобщить их к труду, дает им возможность получить необходимые трудовые навыки, освоить азы работы в коллективе, определиться с будущей профессией, также позволяет несовершеннолетним самостоятельно зарабатывать»¹.

К сожалению, труд несовершеннолетних используется недостаточно активно. По данным Федеральной службы государственной статистики, доля трудоустроенных выпускников в 2017–2019 гг. в общей численности выпускников образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования (уровень занятости) снизилась с 82,9 % (2017 г.) до 70,6 % (2019 г.)². Это связано с отсутствием рабочих мест для молодежи. Работодатели не всегда заинтересованы в привлечении к труду несовершеннолетних, включая детей-сирот, поскольку не готовы нести установленные трудовым законодательством дополнительные расходы (например, на обязательный медицинский осмотр принимаемого на работу несовершеннолетнего) и отвечать за несоблюдение нормативных требований при трудоустройстве и увольнении несовершеннолетнего. В этих условиях вопрос социальной защиты детей-сирот в случае безработицы становится не менее важным, чем вопрос трудоустройства.

Единство и дифференциация правового регулирования труда является элементом метода трудового права, согласно которому помимо общих норм, применяемых ко всем работникам, могут устанавливаться специальные правила для определенных их категорий. Такие категории могут быть выделены по различным критериям – как объективным (например, особые условия труда, климатические условия и т. п.), так и субъективным (пол, возраст, наличие семейных обязанностей).

При этом дети-сироты, в отношении которых устанавливаются специальные правила, обладают общим правовым статусом человека и гражданина, вытекающим из Конституции РФ. В период до достижения совершеннолетия дети-сироты наделены также правовым статусом, который определяется возрастным цензом. Например, основные гарантии прав и законных интересов работников в возрасте до 18 лет в сфере труда и занятости предусмотрены в п. 2 ст. 11 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В данной норме, носящей отсылочный характер, перечислены гарантии, установленные для несовершеннолетних как субъектов трудового права, без конкретизации их содержания. Так, детям, достигшим возраста 15 лет, в случае их приема на работу гарантируются вознаграждение за труд, охрана труда, сокращенное рабочее время, отпуск. Работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих мест для трудоустройства, расторжении трудового договора (контракта) и другие льготы, установленные законодательством РФ. Трудовой кодекс РФ обеспечивает правовое регулирование трудовых отношений с участием несовершеннолетних (гл. 42 «Особенности регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет»); отдельные его нормы касаются заключения трудового договора по достижении несовершеннолетним определенного возраста (ст. 63), запрета на испытание при приеме их на работу (ст. 70). Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются совершеннолетними и на них в полной мере распространяются общие нормы трудового законодательства.

Даже специальные правовые нормы, предназначенные для регулирования труда несовершеннолетних, не позволяют в полной мере учесть все особенности правового

¹ Мурзина Е. А. Проблемы трудоустройства несовершеннолетних // Десятилетие детства: тенденции и перспективы развития дружественного к ребенку правосудия: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию Верховного суда Республики Бурятия. Улан-Удэ, 19–22 сентября 2018 / отв. ред. Т. Б. Гнеушева. Улан-Удэ: Бурят. гос. ун-т им. Доржи Банзарова, 2018. С. 65.

² Отчет о доле трудоустроенных выпускников 2017–2019 гг. выпуска в общей численности выпускников образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования (уровень занятости) // Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries (дата обращения: 03.11.2021).

го положения детей-сирот. В связи с этим для них устанавливаются дополнительные гарантии в сфере труда и занятости.

Так, ст. 34.1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 2 июля 2021 г.) «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости в РФ) предусматривает для детей-сирот дополнительные гарантии социальной поддержки в виде повышенного пособия по безработице – в размере среднемесячной начисленной заработной платы в соответствующем субъекте РФ на срок шесть месяцев, тогда как остальным гражданам, впервые ищущим работу, пособие по безработице предоставляется в минимальном размере (в 2021 г. максимальный размер пособия по безработице в первые три месяца периода его выплаты составляет 12 130 руб., в следующие три месяца – 5000 руб.; минимальная величина пособия по безработице – 1500 руб.¹). По данным Федеральной службы государственной статистики, размер среднемесячной начисленной заработной платы за август 2021 г. составил 39 808 руб. в Свердловской области, 35 840 руб. в Челябинской области, 44 551 руб. в Ханты-Мансийском автономном округе, 42 200 руб. в Красноярском крае. Наименьший размер среднемесячной начисленной заработной платы – в Чеченской Республике (28 372 руб.), наибольший – в Ямало-Ненецком автономном округе (60 178 руб.)² (цифры приведены без учета районных коэффициентов, устанавливаемых к заработной плате). Таким образом, размер пособия для детей-сирот существенно выше размера пособия по безработице, предназначенного для выплаты всем остальным гражданам.

Часть 1 ст. 9 Закона № 159-ФЗ предусматривает в качестве дополнительной гарантии права на труд и на социальную защиту от безработицы оказание детям-сиротам содействия в подборе подходящей работы и трудоустройстве, а также организацию их профессиональной ориентации в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования. Аналогичные нормы содержатся в ст. 12 Закона о занятости в РФ, в соответствии с которой всем гражданам РФ гарантируется бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости. Как показывает сравнительный анализ названных норм, в ч. 2 ст. 12 Закона о занятости приведен более широкий общий перечень гарантий, предоставляемых в случае признания граждан безработными, чем в ст. 9 Закона № 159-ФЗ. Таким образом, гарантии для детей-сирот, указанные в п. 1 ст. 9 Закона № 159-ФЗ, не могут считаться дополнительными в части трудоустройства, подбора подходящей работы и профориентации, а совпадают с общими гарантиями, которые предоставляются всем гражданам РФ.

Содействие гражданам в поиске подходящей работы и организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования осуществляются органами службы занятости в соответствии с федеральными государственными стандартами государственных услуг, утвержденными приказами Минтруда № 524н³ и № 380н⁴. Как следует из названных актов, данные государственные услуги состоят из набора последовательных административных процедур (действий), начиная с информирования гражданина о порядке предоставления услуги, заканчивая оформлением и выдачей гражданину при его согласии направления на работу или выдачей предложения о предостав-

¹ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2393 (ред. от 27 марта 2021 г.) «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2021 год».

² Отчет о среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников по полному кругу организаций по субъектам Российской Федерации с 2013 года (по месяцам) // Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries (дата обращения: 03.11.2021).

³ Приказ Минтруда от 13 ноября 2012 г. № 524н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников».

⁴ Приказ Минтруда от 23 августа 2013 г. № 380н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования».

лении государственной услуги по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию и внесением результатов выполнения административных процедур (действий) в регистр получателей государственных услуг в сфере занятости населения.

Что касается оказания органами службы занятости содействия гражданам в трудоустройстве, то государственная услуга с таким наименованием законодательством РФ не предусмотрена, поэтому не представляется возможным определить, какие действия и (или) процедуры она охватывает.

Часть 3 ст. 9 Закона № 159-ФЗ применительно к ответственности лиц, виновных в нарушении условий трудовых договоров с детьми-сиротами и приравненными к ним лицами, дает ссылку на соответствующие статьи Трудового кодекса, т. е. распространяет на правоотношения с участием этих детей общеустановленные меры ответственности. Согласно ч. 5 ст. 9 Закона № 159-ФЗ детям-сиротам, впервые ищущим работу (ранее не работавшим) и впервые признанным безработными, полагается пособие по безработице и стипендия в соответствии с Законом о занятости в РФ, т. е. данная норма также является отсылочной и не предусматривает дополнительных гарантий для этой категории лиц.

В связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2021 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации“ и статью 21 Федерального закона „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации“» были исключены положения о выплате стипендии во время прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости. За безработными гражданами в этот период сохраняется право на получение пособия по безработице в соответствии с установленным его размером и продолжительностью выплаты. Представляется необходимым привести п. 5 ст. 9 Закона № 159-ФЗ в соответствие с внесенными в Закон о занятости РФ изменениями.

Статья 9 Закона № 159-ФЗ возлагает на работодателя (его правопреемника) обязанность в случае увольнения из организаций в связи с их ликвидацией, сокращением численности или штата работников обеспечить за счет собственных средств необходимое профессиональное обучение с последующим трудоустройством у данного или другого работодателя работников, относящихся к категории детей-сирот и приравненных к ним лиц.

Дополнительные гарантии при увольнении несовершеннолетних предусмотрены и в ТК РФ. Так, согласно ст. 269 ТК РФ расторжение трудового договора с работниками в возрасте до 18 лет по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем), помимо соблюдения общего порядка (ст. 81 ТК РФ), допускается только с согласия соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Следовательно, на детей-сирот при увольнении по причине ликвидации предприятия, сокращения численности или штата работников будут распространяться общие гарантии, дополнительные гарантии как для несовершеннолетних лиц (если они не достигли 18 лет) в соответствии с ТК РФ и дополнительные гарантии как для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с Законом № 159-ФЗ. На лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учитывая их возраст (от 18 до 23 лет), будут распространяться общие гарантии и дополнительные гарантии как для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с Законом № 159-ФЗ.

Таким образом, дети-сироты и приравненные к ним лица в случае их увольнения по вышеназванным причинам находятся в более выгодном положении по сравнению с несовершеннолетними детьми и иными гражданами.

Однако необходимо отметить, что лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лица, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя, находятся в неравном положении, хотя и отнесены к одной возрастной группе, пребывая в возрасте 18–23 лет. В качестве критериев разграничения правового положения данных лиц при предоставлении дополнительных

гарантий в сфере труда и социальной защиты от безработицы выступают возраст, в котором они потеряли родителей (единственного родителя), и факт их обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) программам профессиональной подготовки. Если сиротство наступило до достижения 18-летия, эти лица могут быть отнесены к категории детей-сирот безотносительно к тому, проходят ли они обучение. Если же они стали сиротами после наступления совершеннолетия, то право на получение дополнительных гарантий в сфере трудоустройства и социальной защиты от безработицы возникает лишь при условии их обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) программам профессиональной подготовки. Таким образом, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обратившиеся, например, в 19 лет в органы службы занятости как впервые ищущие работу, в случае признания их безработными будут получать пособие по безработице в повышенном размере в соответствии с п. 5 ст. 9 Закона № 159-ФЗ. В то же время лица, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя, прекратившие учебу и обратившиеся в органы службы занятости также в 19 лет, будут получать пособие по безработице на общих основаниях. Аналогичная ситуация имеет место и при предоставлении дополнительных гарантий, связанных с увольнением из организаций по причине их ликвидации, сокращения численности или штата.

Резюмируя изложенное, следует признать, что законодательство, регулирующее отношения в области социальной защиты детей-сирот, характеризуется рядом дефектов. В частности, в нем не выдержана терминологическая точность, поскольку отдельные гарантии в сфере труда и занятости, предусмотренные Законом № 159-ФЗ и, как следует из его названия, имеющие дополнительный характер, в действительности дублируют гарантии, предоставляемые всем гражданам независимо от их правового положения. В связи с этим предлагается исключить из Закона № 159-ФЗ чч. 1 и 3 ст. 9, дублирующие общие правила реализации гражданами права на труд, а также дополнить действующее законодательство понятием «оказание органами службы занятости содействия гражданам в трудоустройстве».

Кроме того, вызывает сомнение обоснованность дифференциации предоставления дополнительных гарантий в сфере труда и занятости лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лицам, потерявшим родителей (единственного родителя) в период обучения, исходя из того, что и те и другие относятся к одной возрастной категории и остаются без родительской заботы и родительского участия в период, когда не достигли социально-экономической самостоятельности и объективно нуждаются в поддержке. Поэтому считаем целесообразным распространить дополнительные гарантии в сфере трудоустройства и социальной защиты от безработицы и на лиц, потерявших родителей (единственного родителя) в период обучения.

Список литературы

Мурзина Е. А. Проблемы трудоустройства несовершеннолетних // Десятилетие детства: тенденции и перспективы развития дружественного к ребенку правосудия: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию Верховного суда Республики Бурятия. Улан-Удэ, 19–22 сентября 2018 / отв. ред. Т. Б. Гнеушева. Улан-Удэ: Бурят. гос. ун-т им. Доржи Банзарова, 2018. С. 60–67.

References

Murzina E. A. (2018) Problemy trudoustroystva nesovershennoletnikh [Problems of employment of minors]. In Gneusheva T. B. (Ed.) *Desyatiletie detstva: tendentsii i perspektivy razvitiya druzhestvennogo k rebenku pravosudiya: conference papers, Ulan-Ude, 19–22 September 2018*. Ulan-Ude, Buryatskii gosudarstvennyi universitet imeni Dorzhi Banzarova, 263 p.