

РАЗДЕЛ 2

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС, ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО, ТРУДОВОЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, НАСЛЕДСТВЕННОЕ ПРАВО

УДК 349.222.2

DOI

ОБЩЕОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ НА СЛУЧАЙ БЕЗРАБОТИЦЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ И СОВРЕМЕННОСТЬ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ЕФРЕМОВА А.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

**ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»;
Донецк, Донецкая Народная Республика**

В статье рассматривается общеобязательное социальное страхование на случай безработицы, историческое развитие и становление института безработицы, соотношение его с институтом занятости населения в Донецкой Народной Республике; автором предложены законодательные усовершенствования для действующего законодательства и принятия проектов новых законов ДНР в сфере общеобязательного социального страхования на случай безработицы.

Ключевые слова: общеобязательное социальное страхование, безработица, население, пособие, право, труд, центр занятости, концепция

COMPULSORY SOCIAL INSURANCE IN CASE OF UNEMPLOYMENT: HISTORICAL ASPECT AND MODERNITY IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

EFREMOVA A.V.,

Phd in Law, Associate Professor

of the Department of Civil Law and Procedure

SEE HPE «Donetsk National University»;

Donetsk, Donetsk Peoples Republic

The article discusses compulsory social insurance in case of unemployment, the historical development and formation of the institute of

unemployment, its relationship with the institute of employment in the Donetsk People's Republic; the author proposes legislative improvements to the current legislation and the adoption of draft new laws of the DPR in the field of compulsory social insurance in case of unemployment.

Keywords: *compulsory social insurance, unemployment, population, benefits, law, labor, employment center, concept*

Постановка задачи. Правовое регулирование общеобязательного социального страхования в Донецкой Народной Республике основывается на Конституции Донецкой Народной Республики (далее – Конституция ДНР), положениях Закона Донецкой Народной Республики «Об основах общеобязательного социального страхования» (далее – Закон ДНР № 37-ІНС), на Законе Донецкой Народной Республики «О занятости населения» (далее Закон ДНР № 50-ІНС). Проводимый в научном исследовании юридический анализ общеобязательного социального страхования на случай безработицы будет осуществляться путём исследования действующего в Донецкой Народной Республике законодательства, что позволит выявить законодательные пробелы. Цель исследования – усовершенствование современного законодательства, действующего на данный момент в Республике. Основными задачами исследования являются:

– юридический анализ фактов исторического развития законодательства в сфере социального обеспечения безработных и их влияние на формирование современного законодательства в указанной сфере;

– изучение мнений учёных-юристов в сфере социальной защиты безработных;

– анализ законодательства Донецкой Народной Республики в сфере социального обеспечения безработных;

– разработка предложений по усовершенствованию законодательства Донецкой Народной Республики в сфере общеобязательного социального страхования на случай безработицы.

Актуальность. Социально-экономический уровень развития государства характеризуется перечнем социальных возможностей, на которые, в зависимости от принадлежности к той или иной категории лиц, имеют право граждане государства, апатриды или иностранные граждане, проживающие на его территории. Право каждого на труд для многих остаётся нереализованным по

различным причинам, основной из которых является отсутствие достаточно развитого рынка труда, а соответственно и появление такого отрицательного явления как безработица. Конечная реализация права на труд зависит не только от самого безработного, но ставится в прямую зависимость от деятельности государства в указанной сфере, а именно от качества социального страхования на случай безработицы. Данное исследование является актуальным, т. к. практически каждый по различным причинам может столкнуться с ситуацией, в которой вынужденно может пострадать: потеря работы, как основного источника дохода семьи работника, поставит его в сложную экономическую ситуацию. В таких случаях государство должно вводить в действие одну из основных своих функций: социально-обеспечительную, в данном случае при наступлении факта безработицы. Создание страховой системы социальной защиты безработных в Донецкой Народной Республике является основной целью деятельности Республиканского центра занятости населения (ЦЗН). Министерство труда и социальной политики Донецкой Народной Республики также осуществляет управление в сфере отношений занятости. Республиканский центр занятости является государственным учреждением, органом управления государственным внебюджетным фондом – Фондом общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы Донецкой Народной Республики, созданным в соответствии с Указом Главы Донецкой Народной Республики от 10 марта 2020 года № 53 «О Фонде общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы Донецкой Народной Республики».

Анализ последних исследований и публикаций. В основу исследования легли труды учёных-юристов Васильева Ю.В., Лютова Н.Л., Викторова И.С., Дидковской Е.В., Поповой Н.Ф. и других.

В своём исследовании Васильев Ю.В. отмечает, что законодательство о социальном обеспечении – одна из наиболее сложных и нестабильных отраслей законодательства. Основная причина этого – в бессистемном развитии отраслевого нормативного массива, отсутствии единого кодифицированного акта. Учёный также подчёркивает, что законодательство о социальном обеспечении должно быть кодифицировано, нуждается в

интеграции, в приведении отраслевых норм в единую логическую систему [1, с.17, 19].

Лютов Н.Л. считает, что деятельность Роструда помогает работникам быстро и эффективно найти подходящую работу. Максимальный размер пособия по безработице ориентирован на помощь самым низкооплачиваемым работникам.

Низкий уровень безработицы в Москве можно объяснить не большим дефицитом работников на рынке труда и не фантастической эффективностью территориальной службы занятости, а нежеланием населения «связываться» с государственными органами ради пособия, которое даже в максимальном размере не позволяет вести сколько-нибудь приемлемое, с финансовой точки зрения, существование [2, с. 73]. По мнению Викторова И.С., для жителей России доходы от трудовой деятельности являются единственным источником существования [3, с. 71]. Мнение экспертов о непопулярности ЦЗН среди молодёжи неоднозначно. Эксперты кадрового центра «Метрополис», преподаватели УрФУ, специалисты Центра развития компетенций, а также работники самих Центров занятости населения г. Екатеринбурга основными причинами непопулярности служб занятости среди современной трудоспособной молодёжи считают отсутствие соответствующей информационно-пропагандистской кампании ЦЗН как источника трудоустройства и предоставление в ЦЗН «неинтересных», с точки зрения молодёжи, вакансий. По мнению экспертов из бизнес-сообщества, ЦЗН абсолютно неэффективны в поиске работы, ЦЗН – это «устаревшая структура и взгляды». Эксперты из сферы бизнеса отмечают также, что в настоящее время проще найти работу через различные Интернет-порталы или через знакомых, нежели через ЦЗН. Подтверждение непопулярности и неэффективности ЦЗН как источника трудоустройства молодёжи можно найти и в других современных исследованиях. Стоит отметить, что способы, предполагающие посредничество различных организаций и использование специальных мероприятий (обращения в службы занятости, на биржи труда, в кадровые агентства) получают самую низкую оценку молодёжи [4, с. 106].

Все перечисленные исследователи отмечают крайнюю необходимость разработки и усовершенствования законодательства в сфере общеобязательного социального страхования на случай

безработицы через рассмотрение основных положений о занятости населения в государстве. Отечественная система социальной помощи безработным работает недостаточно эффективно, т. к. трудовые отношения меняются, осовремениваются, а создание новой системы социальной помощи безработным позволит поддерживать не только самого лишившегося работы человека, но и членов его семьи. Реалии экономических и рыночных отношений жёстко вытесняют неконкурентоспособных работников, и только страховая система социальной поддержки позволит им твёрдо занять своё место на рынке труда и реализовать в полной мере право на труд.

Целью данного исследования является усовершенствование действующего законодательства Донецкой Народной Республики в части общеобязательного социального страхования на случай безработицы.

Изложение основного материала исследования. Исследование понятия и сущности общеобязательного социального страхования на случай безработицы целесообразно начать с существующих мнений об определении понятия «безработица». Согласно толковому словарю Ефремовой Т.Ф., безработица – это социально-экономическое явление, при котором часть трудоспособного населения не может найти работу (вследствие отсутствия рабочих мест, несоответствия квалификации и т. п.) [5]. Толковый словарь под редакцией и при авторском участии Д.Н. Ушакова также даёт определение безработицы как отсутствие работы при наличии нужды в ней; невозможность найти себе службу, заработок [6]. Экономический словарь терминов содержит такое описание понятия «безработица» – это социально-экономическая ситуация, при которой часть активного, трудоспособного населения не может себе найти работу, которую эти люди способны выполнить. Безработица обусловлена превышением количества людей, желающих найти работу, над количеством имеющихся рабочих мест, соответствующих профилю и квалификации претендентов на эти места. Безработными считаются трудоспособные граждане, ищущие работу, зарегистрированные на бирже труда и не имеющие возможности получить работу в соответствии со своим образованием, профилем, трудовыми навыками [7].

В России первые свидетельства того, что государство стало активно способствовать обеспечению работниками вотчин, содержится в Русской Правде.

Среди субъектов, упоминаемых в документе, целый ряд тех, кто имел зависимый (холоп, челядь) или полузависимый статус (рядовичи, закупы, вдачи). Свод законов среди наказаний называет также обращение в рабство. Аналогичный вид наказания содержался в Новгородской и Псковской Судных Грамотах. Ещё один источник сведений – княжеские уставные грамоты данной эпохи, которые устанавливали повинности населения. Окончательное закрепление крестьян за крупными землевладельцами приходится на 15-17 века – период становления поместного хозяйства и расширения централизованного феодального государства. Государство этого периода, обеспечивая себя и помещиков рабочей силой, осуществило ряд важных мероприятий с целью закрепощения крестьян. Важнейшими этапами этого процесса стали в 1497 г. (издание Судебника и введение Юрьева Дня, когда крестьянин получал полный расчёт у помещика и мог перейти к другому помещику); 1550 г. (новый Судебник, который регламентировал правовое положение кабальных людей); 1581 г. (указ о «заповедных летах»), 1607 г. (введение 15-го срока сыска беглых крестьян); 1649 г. (Соборное уложение – окончательное оформление крепостного права).

Государство сыграло свою роль и в обеспечении рабочей силой зарождающегося ремесленно-промышленного производства. В 15-17 веках в России возникают первые мануфактуры, которые в нашей стране обслуживались трудом крепостных. Дворцовые и казённые предприятия использовали труд населения московских слобод. Рабочие получали жалование, но не имели права бросить работу. На вотчинных мануфактурах применялся труд крепостных крестьян. Часть мануфактур (преимущественно купеческие) использовали вольнонаёмный труд разорившихся ремесленников, беглых крестьян, но рынок наёмного труда был настолько узок, что владельцы предприятий стремились закрепить за предприятиями рабочие руки. По Указу 1721 года купцам разрешалось покупать для мануфактур крепостных крестьян. Они не могли продаваться отдельно от предприятий. Чуть позже, Указом 1736 года, за предприятиями окончательно было закреплена значительная часть наёмных работников.

Развитие товарно-денежных отношений вскоре потребовало иных форм занятости населения. К концу 18 века возрастает потребность в более производительном наёмном труде. Помещики переводят всё большее количество крестьян на оброк, государство не препятствует развитию вольнонаёмного труда. Потребовалась регламентация отношений между фабрикантами и наёмными работниками. Первые документы относятся к 1835 и 1845 годам. Но глобальные изменения начались в 60-70-х годах: отмена крепостного права, формирование фабрично-заводского законодательства. Эти изменения в нормативной базе регулирования занятости со стороны государства были объективно обусловлены потребностями становления промышленного капитала и усилением его влияния на государственную власть. Парадокс ближайших лет пореформенного периода заключался в том, что на многих вотчинных мануфактурах сократилась численность рабочих за счёт вернувшихся в деревню. На смену государственного закрепления рабочих за предприятиями пришло закрепление их на определённый период локальными нормативными актами заводов и фабрик.

Второй период эволюции института государственного регулирования занятости приходится на конец 19-го века. Цель регулирования – смягчение конфликтов между наёмными работниками и работодателями. Третий период эволюции института государственного регулирования занятости начался в 1917 году и продолжался до 90-х годов 20-го века (до 1991 года). В этот период государство отказывается от функции преимущественного обеспечения интересов производства рабочей силой и начинает учитывать интересы рабочих.

Четвёртый, последний этап эволюции института государственного регулирования занятости, начался в 1991 году с принятием Закона РФ «О занятости населения в РФ» и продолжается до настоящего времени. Таким образом, отечественное законодательство о занятости и государственных формах защиты населения от безработицы прошло к настоящему времени в своем развитии четыре основных этапа, позволившие накопить богатый опыт правового регулирования в данной сфере:

1. 1917-1920 гг. – возникновение и становление отечественного законодательства о занятости населения, признание

государством наличия безработицы, формирование государственных форм защиты населения от безработицы.

2. 1921-1930 гг. – развитие отечественного законодательства о занятости населения и форм защиты от безработицы вплоть до провозглашения ликвидации безработицы в период нэпа и построения основ социализма.

3. 1931-1990 гг. – изменение правового регулирования занятости населения в условиях планово-административного управления экономикой.

4. 1991-2000 гг. – становление и развитие современного отечественного законодательства о занятости населения, форм защиты от безработицы в условиях перехода к рыночным отношениям [8].

Вопросы становления и развития современного законодательства о социальной защите, в том числе и безработных, неразрывно связаны с важностью защиты прав человека, возникшие после Второй мировой войны, хотя право на труд в истории общества легло в основу гражданских прав, т. к. наличие необходимых жизненных ресурсов возникало только при условии работы на хозяина, крепостные крестьяне трудились за хлеб, кров, за свою жизнь и жизнь своей семьи. Ни о какой социальной защите со стороны государства в современном виде не приходилось говорить, но действовали различные нормы, которые косвенно можно считать родоначальниками и источниками сегодняшних норм.

Анализ исторических факторов развития законодательства об общеобязательном социальном страховании на случай безработицы тесно связан с вопросами занятости населения и зачастую рассматривается учёными-юристами именно в этом аспекте. Однако наличие страхового характера указанного вида социального страхования теряется во всей массе имеющихся дискуссий. Отсутствие действующей страховой системы общеобязательного социального страхования безработных усложняет процессы действия всей сферы указанных правоотношений и практически лишает безработных социальной материальной поддержки в ситуации отсутствия работы. В юридическом поле Российской Федерации указанные правоотношения регулируются только с позиции работающих и впоследствии потерявших работу, т. е. получение статуса безработного и все вытекающие из него

правовые возможности связаны с наличием работы в прошлом и с наличием уплаты страховых взносов во внебюджетный фонд по безработице. Система создана и действует по принципу социального страхования в общей системе, когда единый взнос на социальное страхование содержит суммы на обеспечение безработных. Отсутствие работы у конкретного индивида зависит от индивидуальных особенностей его жизненной ситуации, но законодатель ставит безработного в рамки определённых требований, которым он должен соответствовать.

Закон ДНР «Об основах общеобязательного социального страхования» от 30.04.2015 № 37-ІНС (далее – Закон ДНР № 37-ІНС) предоставляет право на социальное страхование на случай безработицы по независящим обстоятельствам, но абсолютно не учитывает и материальный характер необходимой социальной помощи безработным. Закон ДНР № 37-ІНС также ставит безработного один на один с системой требований в виде постоянного проживания на территории ДНР, наличия работы в прошлом, регистрации в системе учёта в РЦЗ как лица, ищущего работу, подготовки определённого пакета документов для регистрации в указанной выше системе и т. д. Исходя из количества зарегистрированных в системе лиц (по данным РЦЗ, на конец февраля 2020 года на учёте состояло 7,1 тыс. человек, ищущих работу [9]), можно сделать вывод о том, что реальное количество безработных в ДНР значительно больше, чем отражает официальная статистика. Отток рабочей силы продолжается, работоспособное население ездит на работу в Российскую Федерацию. Ситуация с пандемией коронавируса ухудшила и усложнила положение безработных не только в ДНР, но и во всем мире.

В Донецкой Народной Республике (далее ДНР) создан и осуществляет деятельность Республиканский центр занятости (далее РЦЗ), но в его функциях не предусмотрено предоставление материальной помощи безработным в виде пособия. Эта ситуация обусловлена отсутствием сбора страховых взносов с работников. Постановление от 18.04.2015 № 6-7 «Об утверждении Временного порядка о сборе и учёте единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование на территории Донецкой Народной Республики», ст. 8 которого распределяет суммы единого взноса по видам общеобязательного государственного социального

страхования пропорционально суммам единого взноса (в процентах): на общеобязательное государственное социальное страхование на случай безработицы – 4,8 процента, т. е. подобный страховой сбор имеет место на территории ДНР [10, ст. 8]. Наличие данного страхового взноса по содержанию включаемых в него средств расходуется, по сути, на деятельность самого РЦЗ, что абсолютно логично.

Выводы по проведенному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении. Закон ДНР «О занятости населения» от 29.05.2015 № 50-ИНС, содержащий в себе понятия «безработица», «безработный», «занятость», определяет статус лиц, ищущих работу, но не включает в себя возможность общеобязательного страхования на случай безработицы. Для создания системы социального страхования в сфере безработицы необходимо сформировать основу в виде нормативных правовых актов, позволяющих сформировать Фонд на случай безработицы в виде денежной массы, который будет состоять из страховых взносов работников и входить в структуру органов РЦЗ ДНР.

Вся система общеобязательного социального страхования на случай безработицы требует кардинальной правовой перезагрузки. По мнению автора, принятие Проекта Закона ДНР «Об общеобязательном социальном страховании на случай безработицы» усилит позиции РЦЗ ДНР, позволит сформировать единую систему правовых возможностей, которыми пользуются безработные как во всем мире, так и в Российской Федерации, будет стимулировать лиц, ищущих работу, к сотрудничеству с РЦЗ в целях поиска работы в соответствии с квалификацией, профилем, соответствующим уровнем образования. Проект этого закона должен содержать в себе положения, направленные на формирование системы социального страхования на случай безработицы, регулировать порядок включения в единый страховой взнос сумм на материальное обеспечение безработных, перечень полномочий РЦЗ в сфере социального обеспечения безработных, включая Порядок назначения, размера и выплаты пособия по безработице. Разработка Проекта Концепции является актуальным направлением деятельности Министерства труда и социальной политики ДНР совместно с РЦЗ.

Полный комплекс юридических мер по социальной защите безработных должен содержаться и регулироваться

существующим в ДНР законодательством, приведение его в надлежащее состояние, направленное на защиту прав и законных интересов безработных лиц, должно найти отражение в Проекте Концепции социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, которая станет основой для усовершенствования действующих и принятия новых законодательных актов Республики в сфере социальной защиты безработных.

Список использованных источников

1. Васильев Ю.В. Цели кодификации российского законодательства о социальном обеспечении / Ю.В. Васильев // Государство и право. – 2013. – № 11. – С.17-24.

2. Лютов Н.Л. Политика в области занятости во время экономического кризиса: международный опыт и ситуация в России / Н.Л. Лютов // Трудовое право. – 2010. – № 12. – С.73.

3. Викторов И.С. Социально-правовые аспекты проблемы занятости населения / И.С. Викторов, А.Ж. Мокашев // Проблемы занятости населения. – 2004. – С. 71.

4. Дидковская Я.В. Стратегии занятости и трудоустройства молодёжи Свердловской области / Я.В. Дидковская, Н.Ф. Попова // Материалы II Международной научно-практической конференции «Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий». Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016. – Т. 1. – С. 106.

5. Толковый онлайн-словарь русского языка Ефремовой Т.Ф. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lexicography.online/explanatory/efremova/>(дата обращения 01.11.2021).

6. Толковый словарь под редакцией и при авторском участии Д.Н. Ушакова в 1935-1940 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gufo.me/dict/ushakov>(дата обращения 01.11.2021).

7. Азрилиян А.Н. Большой экономический словарь / А.Н. Азрилиян. – Москва : Институт новой экономики, 1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rus-big-economic-dict.slovaronline.com/>(дата обращения 01.11.2021).

8. История правового регулирования занятости: опыт России и зарубежных стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://studbooks.net/1127115/pravo/istoriya_pravovogo_regulirovaniya_zanyatosti_opyt_rossii_zarubezhnyh_stran.

9. Об утверждении Временного порядка о сборе и учёте единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование на территории Донецкой Народной Республики: Постановление от 18.04.2015 № 6-7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0009-6-7-20150418/> (дата обращения 02.11.2021).

УДК: 342.9
DOI

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

КАБЛОВ Д.С.,
канд. юрид. наук, доцент кафедры
административного и финансового права
ГОУ ВПО «Донецкий национальный
университет»,
Донецк, Донецкая Народная Республика

В статье рассматриваются законодательные основы, регламентирующие деятельность органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. Деятельность органов внутренних дел, направленная на профилактику правонарушений среди несовершеннолетних, регламентируется различными правовыми актами и зависит от знаний и умений уполномоченных лиц применять эти акты.

Ключевые слова: профилактика, органы внутренних дел, законодательство, правовое регулирование, правонарушение

THE LEGAL BASIS OF THE ACTIVITIES OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES IN THE FIELD OF PREVENTION OF OFFENSES AMONG MINORS

KABLOV D.S.,
PhD in Law, associate professor of the department of
administrative and financial Law
SEE HPE «Donetsk National University»,
Donetsk, Donetsk Peoples Republic

The article discusses the legislative framework that regulates the activities of internal affairs bodies in the field of prevention of offenses among minors.