Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения

СЕРЕГИНА Лариса Владимировна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: labour@izak.ru

Одной из основных задач Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. является создание экономических, социальных и правовых условий, обеспечивающих недопущение дискриминации граждан старшего поколения и способствующих стимулированию пожилых людей к продолжению трудовой деятельности. Проводимая в Российской Федерации с 2019 г. пенсионная реформа, предусматривающая поэтапное повышение пенсионного возраста, обуславливает увеличение периода трудовой деятельности граждан. В связи с этим особую актуальность приобретает проблема сохранения занятости лиц старшего поколения и защиты их от безработицы.

Основные направления исследования связаны с поиском путей совершенствования механизма содействия занятости и защиты от безработицы, выявлением проблем, с которыми сталкиваются граждане старшего поколения при трудоустройстве и сохранении занятости, и обоснованием предложений по их решению.

Освещаются проблемы потери работы гражданами старшего поколения и невозможности найти ее в короткий срок, обусловленные ликвидацией или сокращением старых и появлением новых высокотехнологичных рабочих мест, требующих дополнительных профессиональных компетенций и навыков, необходимостью изменения профессиональной деятельности вследствие снижения трудоспособности, прекращением работы по причинам психологического давления, личным, семейным обстоятельствам.

Сформулированы предложения, направленные на сохранение занятости граждан старшего поколения, сокращение периода поиска подходящей работы посредством уточнения критериев такой работы, предоставления приоритетного права на прохождение профессионального обучения в целях последующего трудоустройства, а также увеличение материальной поддержки в период безработицы, что должно найти отражение в законодательстве о труде и занятости населения в Российской Федерации.

Ключевые слова: граждане старшего поколения, лица предпенсионного возраста, работники пенсионного возраста, занятость, трудоустройство, безработица.

Для цитирования: Серегина Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 111—125. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.11

Some Legal Problems of Unemployment Protection of Senior Citizens

L. V. SEREGINA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: labor@izak.ru

One of the main objectives of the Action Strategy in the interests of senior citizens in the Russian Federation until 2025 is the creation of economic, social and legal conditions that ensure the non-

discrimination of senior citizens and encourage incentives for older people to continue working. The pension reform carried out in the Russian Federation since 2019, which envisages a gradual increase in the retirement age, causes increasing of labor activity. In this regard, the problem of preserving the employment of older people and protecting them from unemployment is of particular relevance.

The goal of the research is to improve the employment promotion and protection against unemployment mechanism, to identify the problems which senior citizens face when looking for employment, and the rationale for proposals for their elimination. The main areas of research are related to the search for approaches to assist senior citizens in preserving employment, obtaining new employment, and material support in case of unemployment.

The article covers the problems of loss of work by citizens of the older generation and the inability to find it in the short term due to the liquidation or reduction of old and the emergence of new high-tech jobs that require additional professional competencies and skills, the need to change professional activities due to reduced ability to work, termination of work for reasons of psychological pressure, personal, family circumstances.

The author formulates specific proposals to improve the mechanism for promoting employment and social protection of older citizens, including those aimed at preserving their employment, reducing the period of search for a suitable job by clarifying the criteria for such work, granting priority right to undergo vocational training for subsequent employment, as well as increasing material support during the period of unemployment, which should be reflected in the legislation on labor and employment in the Russian Federation.

Keywords: senior citizens, persons of pre-retirement age, workers of retirement age, employment, arrangement of labour, unemployment.

For citation: Seregina L.V. Some Legal Problems of Unemployment Protection of Senior Citizens. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 6, pp. 111—125. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.6.11

Демографические тенденции старения населения ставят перед государствами новые цели и задачи в отношении лиц старшего поколения и общества в целом. По данным Всемирной организации здравоохранения, за период с 2000 по 2050 г. доля населения мира в возрасте старше 60 лет возрастет примерно с 11 до 22%, что потребует кардинальных социальных перемен¹.

Организация Объединенных Наций и Международная организация труда обращают внимание государств на необходимость особой повышенной защиты прав граждан старшего поколения, поскольку с возрастом они могут испытывать трудности в области труда и занятости². В Рекоменда-

ции МОТ № 162 «О пожилых трудящихся» 1980 г. проблемы занятости пожилых трудящихся предлагается рассматривать в рамках всеобщей и сбалансированной стратегии полной занятости и — на уровне предприятий — в рамках всеобщей и сбалансированной социальной политики, уделяя должное внимание всем группам населения.

В Российской Федерации доля граждан старше трудоспособного возраста с 2016 г. по 2025 г. увеличится с 24,6 до 27% и составит 39,9 млн человек³. К 2030 г. численность населения старше трудоспособного возраста вырастет до 40,7 млн человек⁴.

родный план действий по проблемам старения 1982 г.

¹ См.: Доклад ВОЗ к Международному дню пожилых людей (1 октября). Раздел «Старение и жизненный цикл». 30 сентября 2015 г. URL: <https://www.who.int/ageing/ru/>

² См. Принципы ООН в отношении пожилых людей 1991 г.; Декларацию по проблемам старения 1992 г.; Венский междуна-

³ См. Стратегию действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2016 г. № 164-р.

⁴ См.: Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Фе-

Стратегией действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. к старшему поколению отнесены граждане от 60 до 80 лет и старше, т. е. граждане, большинство из которых достигли пенсионного возраста. При этом в случае потери работы в наиболее сложном положении оказываются лица, не достигшие пенсионного возраста и не имеющие права на получение пенсионных выплат. Как усматривается из статистических данных, наиболее высокий уровень безработицы отмечается среди граждан в возрасте 50—54 лет⁵.

Таким образом, применительно к данному исследованию под гражданами старшего поколения понимаются лица, достигшие возраста 50 лет и старше.

Защита граждан старшего поколения от безработицы предполагает формирование механизма, направленного на сохранение занятости указанными гражданами, оказание им содействия в трудоустройстве и предоставление материальной поддержки в период безработицы.

Проблемы сохранения занятости гражданами старшего поколения. Сохранению занятости лицами старшего поколения в немалой степени способствуют нормы международного права⁶ и соответствующие

им нормы трудового законодательства Российской Федерации, запрещающие дискриминацию по возрасту, прекращение трудовых отношений по инициативе работодателя без законных оснований и предусматривающие определенные гарантии работникам при расторжении трудового договора.

До 1992 г. в КЗоТ РСФСР некоторое время существовало такое основание увольнения работника, как достижение им пенсионного возраста (п. 1¹ ст. 33 КЗоТ РСФСР). В 1992 г. постановлением Конституционного Суда РСФСР от 4 февраля 1992 г. № 2-П данное основание было признано не соответствующим Конституции РСФСР и ряду международно-правовых актов, прежде всего Конвенции МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» 1958 г.

В настоящее время в Трудовом кодексе РФ содержится норма, запрещающая дискриминацию в сфере труда, в том числе по возрасту (ст. 3). За необоснованное увольнение с работы лица, достигшего предпенсионного возраста, установлена уголовная ответственность (ст. 144¹ УК РФ), которая наступает в случаях, когда работодатель руководствовался дискриминационным мотивом, связанным с достижением лицом предпенсионного возраста⁷.

Несмотря на наличие правовой защиты от дискриминации по возрасту, иногда причиной прекращения работы гражданами старшего поколения является вынужденное

дерации на период до 2030 года. Подготовлен Министерством экономического развития РФ. С. 49. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>.

⁵ Так, в 2016 г. численность безработных граждан в возрасте 45—49 лет составляла 4% от численности рабочей силы соответствующей возрастной группы, в возрасте 50—54 лет — 4,3%, в возрасте 55—59 лет — 3,8%, 60—64 лет — 3,4%, 65 — 72 лет — 3,2%. См.: Труд и занятость в России. Статистический сборник. М., 2017. С. 78. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_113991_6801766.

⁶ См. Конвенцию МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» 1958 г. (ратифицирована Указом Президиума Вер-

ховного Совета СССР от 31 января 1961 г.); Рекомендацию МОТ № 162 «О пожилых трудящихся» 1980 г.; Конвенцию МОТ № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» 1982 г.

⁷ См. постановление Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138¹, 139, 144¹, 145, 145¹ Уголовного кодекса Российской Федерации)».

увольнение по собственному желанию вследствие психологического давления со стороны работодателя или коллег. Так, по результатам проведенного в Республике Тыва опроса безработных граждан Кызыла о причинах потери ими работы 19% опрошенных уволились с работы по собственному желанию. При этом 14,3% прекратили работу из-за конфликта с коллегами и (или) начальством⁸.

Психологическое давление наиболее часто проявляется в виде запугивания, систематических и необоснованных придирок со стороны коллег или руководства, определения нереальных сроков выполнения работы и др. Все это в сочетании с боязнью граждан старшего поколения потерять работу приводит к стрессу и ухудшению здоровья работников.

Для решения этой проблемы необходимы усилия со стороны как работодателя, так и работника. Некоторые неблагоприятные факторы, вызывающие профессиональный стресс и приводящие к увольнению, такие как плохие физические условия труда, необходимость выполнения большого объема работы в короткий промежуток времени (длительные значительные перегрузки без достаточных условий полного восстановления сил), недостаток информации о профессиональных обязанностях (когда работник считает, что он делает то, чего не должен), могут быть устранены или минимизированы работодателем. При этом выстраивание отношений с коллегами по работе, создание благоприятной деловой атмосферы обеспечиваются общепринятыми правилами поведения, нормами морали и во многом зависят от самого работника.

⁸ См.: Причины потери работы: добровольный уход и сокращение. URL: <http://plusinform.ru/publicsociology/4581-prichiny-poteri-raboty-dobrovolnyy-uhod-i-sokraschenie.html>.

Другой часто встречающейся причиной прекращения работы гражданами старшего поколения является ухудшение состояния здоровья.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁹ определена задача по созданию условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры. Эта задача реализуется посредством осуществления мер, направленных на улучшение охраны труда, сокращение рабочих мест с вредными производственными факторами и ликвидацию опасных производств. Проблемы охраны труда не являются предметом данного исследования, однако следует отметить, что улучшение условий труда способствует сохранению здоровья работников и увеличению периода их трудовой деятельности.

Многочисленными исследованиями¹⁰ выявлено, что с возрастом у людей происходят изменения, которые ограничивают мышечную активность, а вследствие этого и трудоспособность этих людей в профессиях физического труда. После одинаковой работы, произведенной молодым и пожилым работником, последний значительно дольше восстанавливается. С возрастом снижа-

⁹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

¹⁰ См.: Белов В.П. Аспекты трудовой деятельности пенсионеров по возрасту // Трудоспособность пенсионеров по старости: вопросы стимулирования и организации их труда. М., 1975. С. 5—14; Кокош А.А. Состояние трудоспособности и пути повышения трудовой активности лиц предпенсионного возраста и пенсионеров по старости на предприятиях машиностроения. Минск, 1979. 172 с.; Кухтевич И.И. Состояние трудоспособности пенсионеров по старости и лиц предпенсионного возраста в металлургической промышленности. Днепропетровск, 1975. 164 с.

ется острота зрения, слух, ухудшаются обоняние и различные виды кожной чувствительности¹¹. В то же время доказано, что перечисленные изменения и нарушения могут в течение длительного времени компенсироваться за счет прежде накопленных знаний и профессионального опыта.

Это обуславливает необходимость строго индивидуальной оценки фактической трудоспособности работника, возможности осуществления им конкретной профессиональной деятельности. Полагаем, что такая оценка могла бы проводиться по инициативе самого работника или его работодателя при наличии согласия работника. Исключения составляют некоторые категории работников, для которых ТК РФ предусмотрено прохождение обязательных медицинских осмотров (ст. 213). Определение пригодности этих работников для выполнения поручаемой работы проводится в рамках обязательных для них медицинских осмотров. Для остальных категорий работников предпенсионного и пенсионного возрастов осуществлять оценку фактической трудоспособности могли бы врачи-профпатологи. Заключение этих врачей позволит решить вопросы о возможности продолжения работником конкретной профессиональной деятельности, необходимости ее корректировки или замены.

Решить проблему продления периода трудовой деятельности граждан старшего поколения возможно в том числе посредством изменения характера и условий труда. В частности, работники предпенсионного и пенсионного возрастов могли бы быть переведены на работу, требующую меньших физических нагрузок с небольшими затратами энергии. Такой перевод может быть осуществлен в соответствии с медицин-

ским заключением (ст. 73 ТК РФ) или по соглашению сторон трудового договора.

Для увеличения периода отдыха и восстановления организма работников старшего поколения возможны применение режимов неполного или гибкого рабочего времени (рабочего дня), а также разделение работы на части. В целях продления периода трудовой деятельности граждан старшего поколения в ТК РФ следует предусмотреть обязанность работодателя устанавливать неполный рабочий день или неполную рабочую неделю по просьбе работника, достигшего пенсионного возраста. Для этого потребуются внести соответствующие дополнения в ст. 93 ТК РФ.

В случае необходимости изменения профессиональной деятельности вследствие снижения трудоспособности и невозможности продолжения работы у прежнего работодателя органы службы занятости, не дожидаясь высвобождения работника по причине ухудшения здоровья, могли бы оказать ему содействие в подборе подходящей работы с учетом медицинских рекомендаций. Для этого потребуются наладить взаимодействие врачей-профпатологов, работодателей и сотрудников органов службы занятости в части информирования последних о необходимости изменения профессиональной деятельности работника и наличии его согласия на подбор другой работы с учетом медицинских рекомендаций.

Другой не менее значимой причиной оставления работы гражданами старшего поколения, помимо ухудшения состояния здоровья, является увольнение по мотивам личного семейного характера, таким как необходимость ухода за пожилыми нетрудоспособными родителями и (или) за малолетними внуками.

Так, по данным НИИ общественного здоровья им. Н.А. Семашко, в Российской Федерации 4 млн че-

¹¹ См.: Сонин М.Я., Дыскин А.А. Пожилой человек в семье и обществе. М., 1984. С. 58.

люди вынуждены ухаживать за своими пожилыми родителями¹², при этом они должны продолжать работать, поскольку увеличен пенсионный возраст. Многие граждане старшего поколения берут на себя заботу о малолетних внуках, чтобы предоставить возможность своим взрослым детям активно трудиться и выстраивать профессиональную карьеру. Полагаем, что решению проблемы сохранения работы гражданами старшего поколения, осуществляющими уход за пожилыми нетрудоспособными родителями, могло бы способствовать развитие системы гериатрической и паллиативной помощи. Обеспечение широкой доступности детских дошкольных учреждений с ясельными группами позволит упростить решение проблемы ухода за малолетними детьми и будет способствовать трудовой занятости молодежи и лиц старшего поколения.

Для продления периода трудовой деятельности граждан старшего поколения возможно использовать и нестандартные формы занятости, такие как дистанционная занятость, работа на дому, по вызову и другие формы занятости, позволяющие работнику самому выбирать вид деятельности и решать, сколько времени затратить на выполнение того или иного задания и в какое время суток. Однако обратим внимание, что применение новых нетипичных форм занятости, возникающих в результате информационно-технологической революции, порождает ряд проблем, связанных как с техническими аспектами правовой органи-

зации труда лиц, использующих такие формы занятости, так и с защитой их трудовых и социальных прав¹³.

В целях создания благоприятных условий для продолжения трудовой деятельности гражданами старшего поколения необходимо предусмотреть меры стимулирования работодателей сохранять таких работников, а также создавать для них рабочие места. В частности, возможно предусмотреть налоговые льготы для работодателей, имеющих высокую численность пожилых работников, предоставить им преимущества при участии в конкурсах по закупкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг для государственных нужд и др.

В научной литературе отмечается недостаточное нормативное правовое регулирование отношений в области занятости пожилых лиц и предлагается ввести в ТК РФ главу, регулирующую труд пожилых работников, при этом авторы не указывают, какие именно отношения предполагается урегулировать нормами этой главы¹⁴. Вместе с

¹² См.: Выступление директора ФГБНУ «Национальный НИИ общественного здоровья им. Н.А. Семашко» Р.У. Хабриева на научно-практическом семинаре «Гериатрическая помощь: проблемы и перспективы правового регулирования» 26 сентября 2018 г. URL: <http://www.izak.ru/institute/events/nauchno-prakticheskiy-seminar-geriatricheskaya-pomoshch-problemy-i-perspektivy-pravovogo-regulirovan/>.

¹³ См. об этом: *Моцная О.В.* Нетипичная трудовая занятость: некоторые проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Гимпельсон В., Капелюшников Р.* Нестандартная занятость // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 122—143; *Лушников А.М., Лушникова М.В.* Трудовые права в XXI веке: современное состояние и тенденции развития. М., 2015. С. 27—75; *Чесалина О.В.* От нестандартных форм занятости до работы на основе интернет-платформ // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 1. С. 22—25.

¹⁴ См.: *Абдуллаева Э.Т. кызы.* Стимулирование и поощрение труда пожилого населения // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 43; *Крылов К.Д.* От первого КЗоТ РСФСР к первому Пенсионному кодексу в России: развитие конституционных ориентиров // Доклад на секции трудового права и права социального обеспечения «100-летие первой кодификации трудового права: традиции и развитие» XIX Ежегод-

тем обратим внимание, что, по данным Всемирной организации здравоохранения, к пожилым относятся лица в возрасте от 60 до 75 лет¹⁵, т. е. граждане, большинство которых достигли пенсионного возраста. Учитывая, что снижение трудоспособности может произойти у работника вне зависимости от наступления определенного возраста, применить предусмотренный ст. 252 ТК РФ критерий для установления особенностей регулирования труда тех или иных категорий работников как психофизиологические особенности организма, в данном случае вряд ли возможно. При необходимости установления для пожилых работников дополнительных гарантий, направленных на продление периода их трудовой деятельности и облегчение перехода от активной трудовой деятельности к ее прекращению, нормы, предусматривающие такие гарантии, могут быть размещены в соответствующих главах ТК РФ.

Проблемы трудоустройства граждан старшего поколения. Проблемы трудоустройства граждан старшего поколения обусловлены снижением спроса работодателей на такую рабочую силу, наличием ограничений по здоровью, часто не позволяющих работникам интенсивно трудиться, необходимостью переобучения (повышения квалификации) стареющей рабочей силы.

ной международной научно-практической конференции юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (МГУ) и XV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) «Конституция Российской Федерации и современный правопорядок», проходившей 27—29 ноября 2018 г. в МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹⁵ См.: Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья. URL: <https://www.who.int/topics/classification/ru/>.

Так, в докладе экспертов Высшей школы экономики основными причинами сокращения спроса на труд лиц старшего возраста названы слабое здоровье и потеря квалификации у таких граждан¹⁶.

На трудовую активность старшего поколения оказывают влияние факторы пенсионной системы (пенсионный возраст, уровень пенсионного обеспечения, установленные правила выплаты пенсий по старости за период трудовой деятельности). Как обоснованно отмечает М.Л. Захаров, чем выше пенсионный возраст, тем меньше работающих пенсионеров, чем ниже уровень пенсий, тем их больше, чем благоприятнее правила выплаты и отложения выхода на пенсию, тем выше занятость пенсионеров¹⁷.

Желание продолжить трудовую деятельность даже после выхода на пенсию во многом обусловлено внутренней мотивацией к развитию как в профессиональной сфере, так и в личном отношении, а также стремлением сохранить достигнутый уровень жизни. Так, 68% опрошенных хотят продолжать трудовую деятельность, чтобы иметь возможность вести активную профессиональную жизнь, 65% — чтобы сохранить привычный уровень дохода, 53% считают работу возможностью для личного развития¹⁸.

¹⁶ См.: Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад Центра трудовых исследований (ЦеТИ) и Лаборатории исследования рынка труда (ЛИРТ) НИУ ВШЭ под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшниковой, С. Роцина. М., 2017. С. 41, 44.

¹⁷ См.: Захаров М.Л. Выплаты пенсии по старости работающим пенсионерам // Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. М., 2013. С. 211.

¹⁸ См.: Старше 50 лет не предлагать. URL: <https://www.e-executive.ru/career/hr-indicators/1988777-starshe-50-let-ne-predlagat>.

Порядок трудоустройства на работу граждан старшего поколения ничем не отличается от порядка приема на работу других лиц. Особенностью здесь является только предусмотренная ТК РФ возможность заключить с поступающим на работу пенсионером по возрасту срочный трудовой договор (абз. 3 ч. 2 ст. 59).

Некоторые ученые считают, что данная норма является дискриминационной¹⁹. Так, по мнению Е.А. Ершовой, положение ч. 2 ст. 59 ТК РФ, предоставляющее возможность по соглашению сторон заключить с поступающим на работу пенсионером по возрасту срочный трудовой договор, представляется спорным с позиции ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина²⁰. Н.Л. Лютов и Е.С. Герасимова предлагают исключить пенсионеров по возрасту из числа лиц, с которыми согласно ст. 59 ТК РФ допускается заключение срочного трудового договора²¹.

Вместе с тем вопрос о конституционности ч. 2 ст. 59 ТК РФ рассматривался Конституционным Судом РФ, который не признал эту норму не соответствующей Конституции РФ²².

¹⁹ См.: Куренной А.М. Правовое регулирование заключения трудового договора и перевода на другую работу // Законодательство. 2002. № 11. С. 63; Дмитриева И.К. Гарантии трудовых прав граждан в сфере труда и социального обеспечения // Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении: матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К.Н. Гусова. М., 2006. С. 22; Абдуллаева Э.Т. кызы. Указ. соч. С. 42.

²⁰ См.: Ершова Е.А. Заключение срочного трудового договора // Трудовое право. 2007. № 2. С. 81.

²¹ См.: Лютов Н.Л., Герасимова Е.С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство: монография. 2-е изд. М., 2015. С. 103—105.

²² См. определение КС РФ от 15 мая 2007 г. № 378-О-П об отказе в принятии к рассмо-

Предоставление работодателям права по соглашению сторон заключать с поступающими на работу пенсионерами по возрасту срочный трудовой договор существенно расширяет возможности трудоустройства этих лиц и способствует достижению баланса интересов работников и работодателей. Помимо этого, содержащееся в ч. 2 ст. 59 ТК РФ указание на возможность заключения срочного трудового договора лишь с поступающими на работу пенсионерами исключает возможность перезаключения бессрочных трудовых договоров указанных лиц и заключение с ними трудовых договоров на определенный срок. В связи с этим полагаем, что положение абзаца 3 ч. 2 ст. 59 ТК РФ должно быть сохранено.

В условиях развития цифровой экономики, замещения старых профессий новыми возрастает риск потери работы и невозможности ее найти в течение длительного периода вследствие отставания в профессиональных компетенциях. Одной из причин, существенно затрудняющей трудоустройство безработных граждан старшего поколения, является несоответствие имеющихся у них квалификации и профессиональных навыков квалификационным требованиям, необходимым для замещения вакантных рабочих мест, заявляемых работодателями.

Учитывая, что профессиональное обучение работников является довольно затратным, работодатели не заинтересованы в обучении работников старших возрастных групп, даже несмотря на увеличение периода их трудовой деятельности вследствие повышения пенсионного возраста.

Вместе с тем люди старшего возраста относятся к возможности обучения с большим интересом. Так,

---

тренинг запроса Амурского городского суда Хабаровского края о проверке конституционности положения ст. 59 ТК РФ.

89% опрошенных заявили, что с радостью начнут обучение в любой области, если того потребует новая работа; 8% готовы освоить только наиболее простую часть навыков и знаний и всего 3% откажутся от работы, если она потребует дополнительного обучения с их стороны²³. В Германии охват обучением работников в возрасте 50—59 лет составляет около 50%, а в Швеции он превышает 60%²⁴.

В Российской Федерации в целях поиска подходящей работы безработные граждане предпенсионного возраста и граждане, которым назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность, могут быть направлены на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование органами службы занятости (ст. 23 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон о занятости)). При этом безработные граждане предпенсионного возраста не отнесены к числу лиц, которым п. 3 ст. 23 Закона о занятости предоставлено право в приоритетном порядке пройти профессиональное обучение и получить дополнительное профессиональное образование.

Учитывая, что одной из основных причин, затрудняющих трудоустройство граждан предпенсионного возраста, является несоответствие имеющейся у них квалификации сформированному работодателями набору компетенций для замещения тех или иных вакантных рабочих мест, полагаем, что право в приоритетном порядке пройти профессиональное обучение и получить дополнительное профессиональное образование должно быть предоставлено гражданам предпенсионного возраста, трудовой договор с которыми расторгнут по причине несоответствия работника

занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации (п. 3 ст. 81 ТК РФ) и признанным в установленном законом порядке безработными.

В целях содействия занятости граждан предпенсионного возраста распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 3025-р утверждена Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 г. Программой предполагается, что обучение будет проводиться с учетом сформированного перечня наиболее востребованных и приоритетных профессий (навыков, компетенций) на региональных рынках труда. При этом окончание профессионального обучения не гарантирует незанятым гражданам предпенсионного возраста получение работы.

Полагаем, что для незанятых граждан, ищущих работу, профессиональное обучение должно осуществляться в целях их последующего трудоустройства на конкретные рабочие места. В связи с этим Типовые рекомендации по реализации мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 г.²⁵ предлагается дополнить указанием о том, что профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование незанятых граждан предпенсионного возраста организуется в целях их последующего трудоустройства.

Для граждан предпенсионного и пенсионного возрастов необходимо использовать дополнительные критерии подбора подходящей работы. В частности, следует учитывать не только состояние здоровья, но и трудоспособность конкретного человека. В зависимости от трудоспособности

²³ См.: Старше 50 лет не предлагать.

²⁴ Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. С. 47.

²⁵ Утв. приказом Минтруда России от 1 марта 2010 г. № 131.

сти необходимо подбирать работу с определенным режимом рабочего времени и времени отдыха, а также условиями труда. Неслучайно при трудоустройстве граждане старшего поколения отдают предпочтение тем видам трудовой деятельности, которые не требуют единого ритма и высокого темпа работ, а, наоборот, допускают возможность индивидуального моделирования режима труда и отдыха и позволяя выполнять работу в определенном объеме соответственно собственным возможностям.

Не менее важным критерием подходящей работы, который необходимо учитывать при оказании содействия в трудоустройстве гражданам предпенсионного и пенсионного возрастов, является транспортная доступность рабочего места.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона о занятости максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определяется органами службы занятости с учетом развития сети общественного транспорта в данной местности. Так, приказом Комитета по труду и занятости населения правительства Хабаровского края от 30 мая 2016 г. № 52 максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определена, например, для граждан, проживающих на территории городского округа «Город Хабаровск», — в границах этого округа. Приказом Департамента ФГСЗН по Московской области от 28 декабря 2004 г. № 151 «Об определении максимальной удаленности подходящей работы» центрам занятости населения Московской области предписано определять максимальную удаленность подходящей работы от места жительства безработного гражданина в соответствии со следующими критериями: максимальное среднее время в пути на общественном транспорте от места жительства до места работы равно одному часу для инвалидов, женщин, имеющих детей дошкольного возраста, оди-

них родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, и 1,5 часа для остальных категорий граждан; стоимость проезда в общественном транспорте в расчете на один месяц не должна превышать 25% величины заработной платы на предлагаемом месте работы.

Таким образом, максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного гражданина определяется органами службы занятости по-разному.

Учитывая, что граждане предпенсионного возраста в силу физиологических особенностей организма быстрее устают, что приводит к снижению их трудоспособности, полагаем, что максимальная удаленность подходящей для безработных граждан работы должна устанавливаться органами службы занятости дифференцированно в зависимости от категорий граждан (инвалиды, одинокие родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, лица предпенсионного возраста и т. д.) и с учетом развития сети общественного транспорта.

Проблема транспортной доступности рабочих мест для граждан старшего поколения может быть успешно решена в рамках социального партнерства. В коллективных договорах, соглашениях возможно предусмотреть положение о доставке персонала к месту работы и обратно транспортным средством работодателя.

Материальная поддержка граждан старшего поколения в период поиска работы. Гражданам старшего поколения в целях поддержания их доходов в период поиска подходящей работы могут предоставляться различные виды материальной поддержки (выходное пособие, сохранение средней заработной платы на период трудоустройства, выплата пособия по безработице, стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости, оказание материальной помощи и др.).

Указанным гражданам наряду с другими работниками при расторжении с ними трудового договора в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников организации, отказом работника от перевода на другую работу, необходимую ему в соответствии с медицинским заключением, восстановлением на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, и другим, указанным в ч. 3 ст. 178 ТК РФ причинам, выплачивается выходное пособие.

В числе этих причин не указано расторжение трудового договора в связи с несоответствием работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ). Такой случай выплаты выходного пособия может быть предусмотрен трудовым договором или коллективным договором (ч. 4 ст. 178 ТК РФ).

Вместе с тем в условиях развития цифровой экономики гражданам предпенсионного возраста сложнее, чем молодым работникам, преодолеть возникающее вследствие внедрения работодателями новых технологий отставание в профессиональных компетенциях, и они чаще подвержены увольнению по причине недостаточной квалификации.

Учитывая, что коллективные договоры принимаются не во всех организациях и могут не содержать положений, устанавливающих иные, не предусмотренные ст. 178 ТК РФ, случаи выплаты выходного пособия, полагаем, что в случае высвобождения работников предпенсионного возраста по причине недостаточной квалификации вследствие внедрения новых технологий, профессиональное обучение которых по направлению работодателя не осуществлялось, такие работники должны иметь право на выходное пособие при увольнении по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Для этого потребуются

внести соответствующее дополнение в ч. 3 ст. 178 ТК РФ.

Основным видом материальной поддержки безработных граждан является пособие по безработице.

Согласно Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г.²⁶ обеспечение пособием по безработице должно предоставляться в виде периодической выплаты, исчисляемой таким образом, чтобы общая сумма пособия была бы достаточной для содержания семьи получателя в достойных условиях и не меньше 45% заработной платы взрослого рабочего мужского пола, занятого неквалифицированным ручным трудом (ст. 22).

Более высокие стандарты обеспечения пособием по безработице установлены Конвенцией МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» 1988 г.²⁷, в которой предлагается использовать в качестве максимальной величины пособия по безработице сумму, составляющую не менее 50% от заработной платы квалифицированного рабочего или от средней заработной платы трудящихся данного района, а в качестве минимальной величины пособия по безработице — сумму, составляющую не менее размера, обеспечивающего покрытие расходов на минимальные основные жизненные нужды. При этом выплата пособия может быть ограничена 26 неделями (шестью месяцами) в каждом периоде безработицы или 39 неделями в течение любого периода в 24 месяца (ст. 19 Конвенции).

В связи с поэтапным повышением пенсионного возраста Законом о занятости безработным гражданам

²⁶ Россия ратифицировала Конвенцию с принятием обязательств в отношении разд. II, III, V, VI, VIII, IX и X (см.: Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ). Раздел IV «Обеспечение по безработице» не ратифицирован.

²⁷ Россия Конвенцию не ратифицировала.

предпенсионного возраста установлены повышенный размер пособия по безработице и более длительный период его выплаты (ст. 34²).

Так, гражданам предпенсионного возраста, которые состояли в предшествующий началу безработицы период в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель, пособие по безработице начисляется в первые три месяца безработицы в размере 75% их среднемесячного заработка (денежного содержания, довольствия), исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы (службы), в следующие четыре месяца — в размере 60% такого заработка, в дальнейшем — в размере 45% такого заработка. При этом размер пособия не может быть выше максимальной и ниже минимальной величин пособия, определенных для этой категории безработных граждан (п. 3 ст. 34² Закона о занятости).

Гражданам предпенсионного возраста, состоявшим в период, предшествующий началу безработицы в трудовых (служебных) отношениях менее 26 недель, пособие по безработице начисляется в размере его минимальной величины, ежегодно определяемой Правительством Российской Федерации.

Таким образом, положения Закона о занятости, устанавливающие выплату пособия безработным гражданам предпенсионного возраста в процентном отношении к среднему заработку, превосходят требования Конвенции МОТ № 168.

Вместе с тем, несмотря на высокие процентные показатели, размер пособия по безработице ограничен установлением его максимальной и минимальной величин. С учетом того что в настоящее время максимальная величина пособия по безработице для граждан предпенсионного возраста составляет 11 280 руб., минимальная — 1500 руб.²⁸, а про-

гнозные показатели предлагаемых Конвенцией МОТ № 168 величин находятся в пределах от 27 575 руб. (50% среднемесячной заработной платы²⁹) до 11 310 руб. (прожиточный минимум трудоспособного населения)³⁰, установленный для безработных граждан предпенсионного возраста размер пособия по безработице не достигает показателей Конвенции, что свидетельствует об отставании Российской Федерации от международных стандартов в части определения уровня обеспечения на случай безработицы.

Несмотря на происходящие в Российской Федерации инфляционные процессы и увеличение прожиточного минимума трудоспособного населения, индексация минимальной и максимальной величин пособия по безработице Законом о занятости не предусматривается.

В целях увеличения размера пособия по безработице и поэтапного приближения его минимальной и максимальной величин к уровню показателей, предусмотренных Конвенцией МОТ № 168, позволяющих установить пособие по безработице в размере, достаточном для покрытия расходов на основные жизненные нужды безработного, полагаем возможным предусмотреть механизм его индексации, исходя из

минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2019 год».

²⁹ По данным Федеральной службы государственной статистики среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по Российской Федерации за декабрь 2018 г. составила 55 150 руб. См.: Социально-экономическое положение России. Федеральная служба государственной статистики. М., 2018. № 12. С. 6.

³⁰ См. приказ Минтруда России от 12 ноября 2018 г. № 695н «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2018 года».

²⁸ См. постановление Правительства РФ от 15 ноября 2018 г. № 1375 «О размерах ми-

прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Введение индексации пособия по безработице позволит не допустить

отставания его размера от показателя прожиточного минимума трудоспособного населения и ухудшения материального положения граждан предпенсионного возраста в период поиска подходящей работы.

Библиографический список

Абдуллаева Э.Т. кызы. Стимулирование и поощрение труда пожилого населения // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 2.

Белов В.П. Аспекты трудовой деятельности пенсионеров по возрасту // Трудоспособность пенсионеров по старости: вопросы стимулирования и организации их труда. М., 1975.

Выступление директора ФГБНУ «Национальный НИИ общественного здоровья им. Н.А. Семашко» Р.У. Хабриева на научно-практическом семинаре «Гериатрическая помощь: проблемы и перспективы правового регулирования» 26 сентября 2018 г. URL: <http://www.izak.ru/institute/events/nauchno-prakticheskiy-seminar-geriatricheskaya-pomoshch-problemy-i-perspektivy-pravovogo-regulirovan/>.

Гимпельсон В., Капелюшников Р. Нестандартная занятость // Вопросы экономики. 2006. № 1.

Дмитриева И.К. Гарантии трудовых прав граждан в сфере труда и социального обеспечения // Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении: матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К.Н. Гусова. М., 2006.

Доклад ВОЗ к Международному дню пожилых людей (1 октября). Раздел «Старение и жизненный цикл». 30 сентября 2015 г. URL: <https://www.who.int/ageing/ru/>.

Ершова Е.А. Заключение срочного трудового договора // Трудовое право. 2007. № 2.

Захаров М.Л. Выплаты пенсии по старости работающим пенсионерам // Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. М., 2013.

Кокош А.А. Состояние трудоспособности и пути повышения трудовой активности лиц предпенсионного возраста и пенсионеров по старости на предприятиях машиностроения. Минск, 1979.

Крылов К.Д. От первого КЗоТ РСФСР к первому Пенсионному кодексу в России: развитие конституционных ориентиров // Доклад на секции трудового права и права социального обеспечения «100-летие первой кодификации трудового права: традиции и развитие» XIX Ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (МГУ) и XV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) «Конституция Российской Федерации и современный правопорядок», проходившей 27—29 ноября 2018 г. в МГУ им. М.В. Ломоносова.

Куренной А.М. Правовое регулирование заключения трудового договора и перевода на другую работу // Законодательство. 2002. № 11.

Кухтевич И.И. Состояние трудоспособности пенсионеров по старости и лиц предпенсионного возраста в металлургической промышленности. Днепропетровск, 1975.

Лушников А.М., Лушникова М.В. Трудовые права в XXI веке: современное состояние и тенденции развития. М., 2015.

Люттов Н.Л., Герасимова Е.С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство: монография. 2-е изд. М., 2015.

Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья. URL: <https://www.who.int/topics/classification/ru/>.

Моцная О.В. Нетипичная трудовая занятость: некоторые проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Причины потери работы: добровольный уход и сокращение. URL: <http://plusinform.ru/publicsociology/4581-prichiny-poteri-raboty-dobrovolnyy-uhod-i-sokraschenie.html>.

Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. Доклад Центра трудовых исследований (ЦеТИ) и Лаборатории исследования рынка труда (ЛИРТ) НИУ ВШЭ под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшникова, С. Рощина. М., 2017.

См.: Труд и занятость в России. Статистический сборник. М., 2017. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139916801766.

Сонин М.Я., Дыскин А.А. Пожилой человек в семье и обществе. М., 1984.

Социально-экономическое положение России. Федеральная служба государственной статистики. М., 2018. № 12.

Старше 50 лет не предлагать. URL: <https://www.e-xecutive.ru/career/hr-indicators/1988777-starshe-50-let-ne-predlagat>.

Чесалина О.В. От нестандартных форм занятости до работы на основе интернет-платформ // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 1.

References

Abdullaeva E.T. kyzy. Stimulation and Motivation of Labor of the Elderly Population. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*, 2018, no. 2, pp. 41—43. (In Russ.)

Belov V.P. Aspects of labour activity of old-age pensioners. *Working age of old-age pensioners: issues of stimulation and organization of their work*. Moscow, 1975. Pp. 5—14. (In Russ.)

Causes of job loss: voluntary care and reduction. (In Russ.). Available at: <http://plusinform.ru/publicsociology/4581-prichiny-poteri-raboty-dobrovolnyy-uhod-i-sokraschenie.html>.

Chesalina O.V. From Non-Standard Occupational Forms to Work Based on Internet Platforms. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*, 2018, no. 1, pp. 22—25. (In Russ.)

Dmitrieva I.K. Guarantees of labour rights of citizens in the sphere of labour and social security. *Practice of application of labour legislation and legislation on social security*. Ed. by K. N. Gusov. Moscow, 2006. Pp. 21—28. (In Russ.)

Gimpelson V., Kapelyushnikov R. Precarious work. *Voprosy ekonomiki*, 2006, no. 1, pp. 122—143. (In Russ.)

International classification of functioning, disability and health. (In Russ.). Available at: <https://www.who.int/topics/classification/ru/>.

Kokosh A.A. The state of working capacity and ways to increase the labour activity of persons of pre-retirement age and old-age pensioners at machine-building enterprises. Minsk, 1979. 172 p. (In Russ.)

Krylov K.D. From the First Labour Code of the RSFSR to the First Pension Code in Russia: Development of Constitutional Guidelines. *Report on the Labour Law and Social Security Law Section “100th anniversary of the first codification of labour law: traditions and development” of the XIX Annual International Scientific and Practical Conference of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU) and the XV International scientific and practical conference “Kutafinskies readings” of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) “The Constitution of the Russian Federation and the modern rule of law”, held on 27-29 November 2018 in the Lomonosov Moscow State University*. (In Russ.)

Kukhtevich I.I. The state of working ability of old-age pensioners and persons of pre-retirement age in the metallurgical industry. Dnepropetrovsk, 1975. 164 p. (In Russ.)

Kurennoy A.M. Legal regulation of the conclusion of an employment contract and transfer to another job. *Zakonodatelstvo*, 2002, no. 11, pp. 60—72. (In Russ.)

Labour and employment in Russia. Statistical collection. Moscow, 2017. (In Russ.). Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139916801766.

Lushnikov A.M., Lushnikova M. V. Labour rights in the 21st century: current state and development trends. Moscow, 2015. 268 p. (In Russ.)

Lyutov N.L., Gerasimova E.S. International labour standards and Russian labour legislation. 2nd ed. Moscow, 2015. 190 p. (In Russ.)

Motsnaya O.V. Atypical employment: some problems of theory and practice. Cand. diss. thesis. Moscow, 2009. 26 p. (In Russ.)

Over 50 years not to offer. (In Russ.). Available at: <https://www.e-xecutive.ru/career/hr-indicators/1988777-starshe-50-let-ne-predlagat>.

Russian labour market: trends, institutions, structural changes. Report of the Centre for Labour Market Studies (CLMS) and the Laboratory for Labour Market Studies (LLMS) of the National Research Institute Higher School of Economics. Ed. by V. Gimpelson, R. Kapelyushnikov, S. Roshchin. Moscow, 2017. 145 p. (In Russ.)

Socio-economic situation in Russia. Federal State Statistics Service. Moscow, 2018. 402 p. (In Russ.)

Sonin M.Ya., Dyskin A. A. Senior citizen in the family and society. Moscow, 1984. 175 p. (In Russ.)

Speech of the Director of the Semashko National Research Institute of Public Health R. U. Khabriev at the scientific-practical seminar “Geriatric assistance: problems and prospects for legal regulation” 26.09.2018. (In Russ.). Available at: <http://www.izak.ru/institute/events/nauchno-prakticheskiy-seminar-geriatricheskaya-pomoshch-problemy-i-perspektivy-pravovogo-regulirovan/>.

WHO report on the International Day of Senior Citizens (1 October). Section “Aging and life cycle”. 30 September 2015. Available at: <https://www.who.int/ageing/ru/>.

Yershova Ye.A. Conclusion of a fixed-term employment contract. *Trudovoe pravo*, 2007, no. 2, pp. 64—81. (In Russ.)

Zakharov M.L. Payments for old-age pensions to working pensioners. *International and Russian pension standards: a comparative analysis*. Ed. by E.G. Tuchkova, Yu.V. Vasileva. Moscow, 2013. 440 p. (In Russ.)