

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАНЯТОСТИ

УДК 349.2

### Принципы правового регулирования отношений занятости

*Е. Е. Мачульская*

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова,  
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

**Для цитирования:** Мачульская, Елена Е. 2025. «Принципы правового регулирования отношений занятости.» *Ежегодник трудового права* 15: 131–147. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2025.109>

Отношения в сфере занятости регулируются конвенциями Международной организации труда (МОТ), соглашениями государств — участников СНГ, Договором о ЕАЭС 2014 г., а также двусторонними договорами между РФ и другими странами. В рамках СНГ 24 сентября 1993 г. был заключен Договор «О создании Экономического союза», который предполагает свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Но, несмотря на провозглашение свободы передвижения, порядок привлечения работников, квалификационные, возрастные и иные требования к ним должны были устанавливаться страной трудоустройства, а численность принимаемых работников — определяться на основе двусторонних соглашений. Таким образом, фактически защищался национальный рынок труда. По Соглашению между Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности от 16.10.2004 (ред. от 29.10.2013) трудящийся-мигрант осуществляет временную трудовую деятельность в принимающем государстве при наличии разрешения на работу. В соответствии с Соглашением между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов от 04.07.2007 Стороны регулируют миграционные потоки путем установления квот и иных ограничений, предусмотренных национальным законодательством по предотвращению незаконной трудовой деятельности. На протяжении 30 лет отношения в области занятости регулировались Законом РФ «О занятости населения» от 19.04.1991 № 1032-1, который действует до 01.01.2025 с изменениями, внесенными Федеральным законом от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации». В ст. 4 Закона № 565-ФЗ указаны лишь два принципа правового регулирования отношений в сфере занятости. Учитывая чрезвычайную актуальность задачи по упорядочению российского рынка труда в федеральном законе о занятости населения, состав принципов необходимо расширить. В него следует включить принципы запрета принудительного труда, рав-

ноправия, бесплатности услуг по трудоустройству, доступности услуг Государственной службы занятости (ГСЗ), защиты национального рынка труда и преимущественного права российских граждан на трудоустройство, трехстороннего сотрудничества (совместной конструктивной работы) государства, работников и работодателей для достижения общенациональных целей и обеспечения государственного суверенитета.

*Ключевые слова:* занятость, свобода движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, МОТ, СНГ, ЕАЭС, трудовая миграция, свобода труда, принудительный труд, равноправие, дискриминация, доступность, рынок труда, трудоустройство, суверенитет, социальное партнерство, работодатели, профсоюзы, государство.

## 1. Введение

Отношения в области занятости населения регулируются ратифицированными Российской Федерацией международными договорами, которые являются частью правовой системы государства<sup>1</sup>, и национальным законодательством. Большое влияние на содержание правовых норм оказывают и международные акты программно-политического характера, прежде всего декларации, а также рекомендательные акты (рекомендации, модельные договоры и др.).

Основополагающее значение для правовой регламентации отношений в области занятости имеют такие важнейшие декларации, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларации Международной организации труда (МОТ) об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г., о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 г., а также Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда 2019 г.

При разработке нормативных правовых актов целесообразно ориентироваться и на положения рекомендаций МОТ, принятых в последнее десятилетие: № 204 «О переходе от неформальной к формальной экономике» 2015 г., № 205 «О занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия» 2017 г.

## 2. Основное исследование

Вопросы занятости, трудоустройства, защиты от безработицы находились в центре внимания МОТ с момента ее создания. Так, один из первых международных договоров — Конвенция МОТ № 2 «О безработице» 1919 г. — призвала государства-члены организовать систему *бесплатных государственных бюро занятости*. Конвенция МОТ № 88 «Об организации службы занятости» 1948 г.<sup>2</sup> перечисляла основные функции государственной бесплатной службы занятости:

— оказывать содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников;

— регистрировать ищущих работу, вести учет их профессиональной квалификации, опыта и пожеланий, при необходимости производить проверку их физического состояния и уровня профподготовки, содействовать в получении профориентации, профподготовки или переобучения;

<sup>1</sup> Статья 15 Конституции Российской Федерации.

<sup>2</sup> Не ратифицирована РФ.

- получать от предпринимателей сведения о вакансиях и требованиях, которым должны удовлетворять работники;
- направлять на вакантные должности кандидатов с подходящей квалификацией и годных к труду по своему физическому состоянию;
- облегчать смену профессий в целях обеспечения баланса спроса и предложения рабочей силы на рынке труда;
- облегчать внутреннюю и внешнюю миграцию рабочей силы и др.

Конвенция рекомендовала осуществлять специализацию бюро по найму по профессиям и отраслям промышленности, а также с учетом нужд особых категорий лиц, ищущих работу, например инвалидов (ст. 7). Видимо, под влиянием этой статьи Федеральным законом от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» запланировано *профилирование* работодателей и граждан, ищущих работу или признанных безработными, которая будет проводиться с 01.01.2025 г. Профилирование работодателей будет зависеть от организационно-правовой формы, вида экономической деятельности, финансово положения и других признаков, а граждан, ищущих работу или признанных безработными, — от сферы их предыдущей профессиональной деятельности, опыта работы, социально-демографических и других характеристик.

Одной из немногих конвенций МОТ, ратифицированных СССР, была Конвенция МОТ № 122 «О политике в области занятости» 1964 г.<sup>3</sup>, призывавшая страны к стимулированию экономического роста и повышению уровня жизни населения с помощью активной политики, направленной на содействие *полной, продуктивной и свободно избранной занятости*. Целью политики объявлено «...обеспечение того, чтобы:

- a) имела*сь работа для всех*, кто готов приступить к работе и ищет работу;
- b) такая работа была как можно более продуктивной;
- c) существовала *свобода выбора* работы и самые широкие возможности для каждого трудящегося получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, национальной принадлежности или социального происхождения» (п. 2 ст. 1) (курсив наш. — Е. М.).

СССР ратифицировал еще две конвенции, непосредственно связанные с занятостью, — № 142 «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов» 1975 г.<sup>4</sup> и № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» 1983 г.<sup>5</sup> Конвенция № 142 обязывает государства разрабатывать и принимать государственную *политику занятости, скоординированную с программами профориентации и профподготовки*.

В соответствии с Конвенцией № 159 термин «инвалид» означает «лицо, возможности которого получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи с надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом» (п. 1 ст. 1). Задача профессиональной реабилитации заключается в том, чтобы обеспечить инвалиду возможность «получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, способствуя тем са-

<sup>3</sup> Ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 05.08.1967 № 1770-VII.

<sup>4</sup> Ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 05.03.1979 № 8955-IX.

<sup>5</sup> Ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 29.03.1988 № 8694-XI.

мым его социальной интеграции или реинтеграции» в общество. Положение о «социальной интеграции» получило развитие в политике «инклюзивной занятости», закрепленной в Конвенции ООН «О правах инвалидов» 2006 г., ратифицированной РФ в полном объеме в 2012 г.<sup>6</sup> и в значительной степени определившей содержание Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Наиболее всесторонняя регламентация межгосударственных отношений в области занятости содержится в Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» 1988 г.<sup>7</sup>, которая, по состоянию на 25.04.2024, получила лишь восемь ратификаций. Это не удивительно, поскольку ее ратификация требует больших дополнительных затрат. Конвенция обязывает государства расширять сферу охвата путем включения в нее частично безработных и работников с неполным рабочим временем, повышать размеры пособий и увеличивать продолжительность их выплаты, сокращать «периоды ожидания», т. е. периоды, в течение которых пособие по безработице не выплачивается и т. п.

В рамках СНГ 24 сентября 1993 г. был заключен Договор «О создании Экономического союза»<sup>8</sup>. Статья 3 Договора гласит, что Экономический союз предполагает:

- свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;
- согласованную денежно-кредитную, бюджетную, налоговую, ценовую, внешнеэкономическую, таможенную и валютную политику;
- гармонизированное хозяйственное законодательство;
- наличие общей статистической базы.

Страны обеспечивают безвизовый режим перемещения их граждан в пределах территории Экономического союза (ст. 19) и не допускают дискриминации граждан по национальному или любому иному признаку в вопросах предоставления рабочих мест, оплаты труда, обеспечения других условий работы, предоставления социальных гарантий (ст. 20). Документы об образовании и квалификации работников признаются без дополнительного их подтверждения, если этого не требуют условия и характер работы. В соответствии со ст. 24 Договора планировалось заключить специальные соглашения, регулирующие миграцию рабочей силы и взаимные обязательства в области социального страхования, пенсионного обеспечения граждан и по другим вопросам.

В развитие положений Договора было заключено несколько межправительственных соглашений, касающихся трудовой миграции: «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» от 15.04.1994 (ред. от 25.11.2005),<sup>9</sup> «О сотрудничестве в сфере содействия занятости населения государств — участников Содружества Независимых Государств» от 28.05.2021.<sup>10</sup>

Соглашение о трудовой миграции 1994 г. регулирует основные направления сотрудничества государств — участников СНГ в области трудовой деятельности и социальной защиты лиц (работников) и членов их семей, постоянно проживающих

<sup>6</sup> Федеральный закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ.

<sup>7</sup> РФ не ратифицировала.

<sup>8</sup> В 1994–1995 гг. Договор вступил в силу для Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдовы, РФ, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Грузия в 2009 г. вышла из Договора.

<sup>9</sup> Далее — Соглашение СНГ о трудовой миграции 1994 г.

<sup>10</sup> Далее — Соглашение СНГ о занятости 2021 г.

на территории одного из государств СНГ и работающих на предприятиях, в учреждениях, организациях всех форм собственности на территории другого государства СНГ в соответствии с его законодательством. Оно не применяется к беженцам и вынужденным переселенцам, к лицам свободных профессий и артистам, въехавшим на короткий срок, и к лицам, приезжающим с целью получения образования.

Вместе с тем, несмотря на провозглашение свободы передвижения, порядок привлечения работников, квалификационные, возрастные и иные требования к ним должны были устанавливаться страной трудоустройства, а численность принимаемых работников — определяться на основе двусторонних соглашений (ст. 3). Таким образом, *фактически защищался национальный рынок труда*.

В соответствии с Соглашением 1994 г. трудовая деятельность работника должна оформляться трудовым договором (контрактом), заключенным с работодателем на государственном языке страны трудоустройства и на *русском языке*, который должен вручаться работнику *до его выезда на работу*, т. е. еще в стране гражданства или постоянного жительства. Трудовой стаж, в том числе на льготных основаниях и по специальности, взаимно признается участниками Соглашения. При окончательном выезде трудящегося-мигранта из страны трудоустройства работодатель должен выдать справку или иной документ о продолжительности работы и заработной плате (с разбивкой по месяцам).

В случаях ликвидации или реорганизации предприятия (учреждения, организации), сокращения численности или штата работников трудящийся-мигрант подлежит возвращению в страну выезда за счет средств работодателя. Важно подчеркнуть, что трудовой договор не может передаваться от одного работодателя другому (ст. 6).

Участники Соглашения о трудовой миграции 1994 г. обязаны предпринимать необходимые меры для предотвращения трудоустройства мигрантов посредниками, не имеющими разрешений компетентных органов страны выезда на осуществление такой деятельности.

Межправительственное Соглашение государств СНГ о занятости 2021 г. вступило в силу в 2022–2023 гг. для всех государств, подписавших его: Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, РФ, Таджикистана и Узбекистана. В соответствии с ним страны — участники СНГ обязались осуществлять сотрудничество по следующим основным направлениям:

- создание условий для формирования *общего рынка труда*;
- повышение эффективности мер, программ и услуг, направленных на решение проблем занятости населения и регулирования *трудовой миграции*;
- устранение коммуникационных барьеров, в том числе путем разработки программ по обучению *трудящихся-мигрантов языку, основам и особенностям истории, культуры и права государства трудоустройства*;
- разработка и реализация коротких практико-ориентированных программ обучения по международным стандартам, в том числе по стандартам WorldSkills;
- создание системы взаимного признания компетенций по результатам независимой оценки компетенции по международным методикам, в том числе по методикам WorldSkills;
- *расширение возможностей для трудоустройства* групп населения, испытывающих трудности в поиске работы (молодежи, лиц с ограниченными возмож-

ностями, женщин, лиц предпенсионного возраста, лиц, освободившихся из мест лишения свободы);

- *повышение мобильности трудовых ресурсов;*
- *развитие и интеграция информационных систем;*
- *снижение неформальной занятости;*
- *развитие и внедрение системы организованного набора и привлечения трудящихся-мигрантов из государств — участников СНГ для осуществления временной трудовой деятельности на территориях государств — участников СНГ;*
- *противодействие нелегальной трудовой деятельности, в том числе осуществляемой трудящимися-мигрантами.*

Договором 2014 г.<sup>11</sup> учрежден Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в рамках которого обеспечивается *свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы*, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных международными договорами в рамках Союза.

В основе функционирования ЕАЭС лежат следующие принципы:

- *уважение общепризнанных принципов международного права, в том числе суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности;*
- *уважение особенностей политического устройства государств-членов;*
- *обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов и др.*

Договор о ЕАЭС содержит Раздел XXVI, посвященный *трудовой миграции*. Согласно ст. 96 Договора, государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках ЕАЭС, а также по оказанию содействия *организованному набору* и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности. Формами сотрудничества являются:

- *согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;*
- *обмен нормативными правовыми актами;*
- *обмен информацией;*
- *реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;*
- *обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;*
- *сотрудничество в рамках консультативных органов.*

Поскольку целью образования ЕАЭС является создание единого экономического пространства путем реализации принципа свободы движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, ст. 97 Договора *сняла все ограничения по защите национального рынка труда*, за исключением тех, которые направлены на обеспечение национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка.

По вопросу об «ограничениях» Суд Евразийского экономического союза неоднократно давал разъяснения. В частности, меры, предпринимаемые в целях обеспечения национальной безопасности, должны быть пропорциональны, соразмерны достижению поставленных задач<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Далее — Договор о ЕАЭС 2014 г.

<sup>12</sup> См.: п. 5 консультативного заключения Суда Евразийского экономического союза от 07.12.2018 по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений Догово-

Таким образом, Договор о ЕАЭС 2014 г. создает для трудящихся-мигрантов из государств-членов более благоприятные условия для занятия трудовой деятельностью по сравнению с Соглашением СНГ о трудовой миграции 1994 г. Во-первых, трудящимся-мигрантам государств — членов ЕАЭС не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства. Во-вторых, не нужно покупать патент, а достаточно лишь заключить трудовой или гражданско-правовой договор о выполнении работ или оказании услуг. В-третьих, не существует ограничений по территории осуществления трудовой деятельности, связанных с обязательным проживанием в определенной местности.

Срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства — члена ЕАЭС и членов семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора. В случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся государства-члена имеет право без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор.

По данным статистики, большинство трудящихся-мигрантов приезжают в РФ из Узбекистана, второе место по количеству прибывающих мигрантов занимает Таджикистан. С этими странами РФ заключила двусторонние межправительственные договоры.

По Соглашению между Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности от 16.10.2004<sup>13</sup> (ред. от 29.10.2013) трудящийся-мигрант осуществляет временную трудовую деятельность в принимающем государстве лишь при наличии *разрешения на работу*. Причем принимающее государство исходит из потребности в иностранных работниках на своем рынке труда (ст. 5). Стороны обязуются принимать необходимые меры с целью недопущения:

- а) незаконной деятельности юридических или физических лиц по вербовке, набору и направлению работников на территорию принимающего государства;
- б) публикации в прессе недостоверной информации о трудоустройстве и условиях труда;
- в) незаконной трудовой деятельности.

Работники должны: достигнуть 18 лет, быть пригодными по состоянию здоровья к выполнению поручаемой работы, иметь медицинский сертификат с указанием проведенных прививок и медицинское заключение о профессиональной пригодности для выполнения поручаемой работы.

Важно отметить, что работники не могут выполнять никакой оплачиваемой работы кроме той, на которую получено разрешение. При нарушении этого требования, а также в случае самовольной смены работодателя / заказчика работ разрешение на работу аннулируется (ст. 12). При аннулировании разрешения на работу работник должен в течение 15 дней покинуть территорию принимающего государства.

---

вора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014. Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.10.2024).

<sup>13</sup> Ратифицировано Федеральным законом от 03.01.2006 № 2-ФЗ.

В соответствии с Соглашением между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов от 04.07.2007<sup>14</sup>, вступившим в силу 15.07.2009, мигранты обязаны соблюдать законодательство принимающего государства, уважать культуру и традиции народов принимающего государства. Стороны осуществляют меры по регулированию миграционных потоков путем установления *квот* и иных ограничений, предусмотренных национальным законодательством по предотвращению незаконной трудовой деятельности.

Трудящиеся-мигранты имеют право пригласить в принимающее государство для совместного проживания членов своей семьи при наличии средств для их содержания, а также жилья, соответствующего установленным требованиям.

При аннулировании разрешения на работу мигрант должен в течение 15 дней покинуть территорию государства (ст. 13). В случае досрочного увольнения мигранта по инициативе работодателя ему должна быть выплачена компенсация, предусмотренная трудовым договором или законодательством страны трудоустройства. Важно отметить, что мигрант имеет право заключить трудовой договор с другим работодателем принимающего государства, если до истечения срока разрешения на работу осталось не менее трех месяцев.

Что касается отечественного законодательства, то на протяжении 30 лет отношения в области занятости регулировались Законом РФ «О занятости населения» от 19.04.1991 № 1032-1, который действует до 01.01.2025 с изменениями, внесенными Федеральным законом от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации».

С 01.01.2024 вступил в силу Федеральный закон от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>15</sup>, за исключением отдельных положений, которые начнут действовать в иные сроки. Закон установил правовые, экономические и организационные основы государственной политики в сфере занятости населения, а также государственного контроля за соблюдением законодательства о занятости населения. Как уже стало принято в постсоветский период, закон начинается с основных понятий. В частности, «занятость» определена как «*трудовая деятельность* и иная не противоречащая законодательству Российской Федерации *деятельность* граждан, осуществляемая ими в целях производства товаров, выполнения работ или оказания услуг и направленная на получение дохода» (ст. 2).

Далее в этой статье перечисляются категории граждан, являющихся субъектами отношений по трудоустройству, признанных безработными или испытывают трудности в поиске работы. Речь идет именно о *гражданах* Российской Федерации. Исключение составляют беженцы и вынужденные переселенцы, но они обладают особым статусом.

В Законе РФ «О занятости населения» от 19.04.1991 № 1032-1 понятие «занятость» не было сформулировано. Перечислялись лишь категории занятых граждан. С момента принятия в этот закон 59 раз вносились изменения. Кроме того, за период действия закона, особенно в последнее десятилетие, возникли новые формы занятости (дистанционная, «по вызову», платформенная и др.), расширились

<sup>14</sup> Ратифицировано Федеральным законом от 28.06.2009 № 129-ФЗ.

<sup>15</sup> Далее — Федеральный закон № 565-ФЗ.

возможности обмена информацией органов службы занятости и работодателей путем обмена электронными документами и т. п. Новая социально-экономическая реальность требует глубокого научного анализа в целях обновления понятийного аппарата, поиска новых подходов к решению процедурно-процессуальных вопросов в сфере занятости.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ отношения по социальной защите населения, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. 1ж). Поэтому в большинстве субъектов РФ приняты законы о занятости, а также значительное количество подзаконных актов. Все они провозглашают принцип *свободы труда* в качестве основополагающего начала государственной политики в области занятости населения, а также правового регулирования отношений по трудоустройству и занятости. Но, если п. 1 ст. 37 Конституции РФ прямо гласит, что «труд свободен» и расшифровывает этот принцип следующим образом: «Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию», то п. 1 ст. 4 Федерального закона № 565-ФЗ сформулирован несколько иначе. В нем говорится о добровольности труда и свободе выбора гражданами формы занятости, рода деятельности, профессии, специальности, вида, характера и режима труда, а незанятость граждан не может служить основанием для привлечения их к административной и иной ответственности. При этом в статье отсутствует парный принцип свободы труда — принцип *запрета принудительного труда*, закрепленный в п. 2 ст. 37 Конституции РФ.

Этот пробел следует расценить как серьезный недостаток закона, поскольку принцип запрета принудительного труда является одним из восьми основополагающих международно-правовых принципов правового регулирования труда<sup>16</sup>. Этот принцип содержится во многих международных актах: Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 4), Международных пактах ООН 1966 г. — «О гражданских и политических правах» (ст. 8) и «Об экономических, социальных и культурных правах» (ст. 6), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 4)<sup>17</sup> и др. Кроме того, Россия ратифицировала Конвенции ООН «О борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами» 1949 г., «Об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством» 1956 г., Факультативные протоколы 2000 г. к Конвенции ООН «О правах ребенка», запрещающие торговлю детьми, вовлечение их в занятие проституцией, в изготовление и распространение порнографической продукции, использование в вооруженных конфликтах и др.

Этому принципу посвящены две конвенции МОТ: № 29 «О принудительном или обязательном труде» 1930 и № 105 «Об упразднении принудительного труда» 1957 г.<sup>18</sup>, а также Рекомендации № 35 «О косвенном принуждении к труду» (1930 г.), № 36 «О регламентации принудительного или обязательного труда» (1930 г.). Обе

---

<sup>16</sup> См.: Декларация Международной организации труда «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» (принята в г. Женева 18.06.1998).

<sup>17</sup> Действие этой Конвенции на территории РФ прекращено с 16.03.2022 Федеральным законом «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» от 28.02.2023 № 43-ФЗ (последняя редакция).

<sup>18</sup> Конвенция № 29 была ратифицирована СССР в 1956 г., а конвенция № 105 — в 1998 г.

конвенции ратифицированы и являются частью правовой системы Российской Федерации (п. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Конвенция № 29 определяет термин «принудительный или обязательный труд» как «всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг» (п. 1 ст. 2). При этом «работа или служба» понимаются очень широко и включают любой вид приносящей доход деятельности в любой отрасли экономики, в том числе в «неформальном» секторе. Не относятся к принудительному труду: военная служба, работа (или служба) в качестве вида уголовного или административного наказания, работа (или служба) в условиях чрезвычайных обстоятельств (военных действий или стихийных бедствий) и некоторые другие виды работы.

Об актуальности данного принципа в современных условиях свидетельствует Рекомендация № 203 «О дополнительных мерах в целях действенного пресечения принудительного труда» 2014 г. МОТ призывает государства-члены осуществлять строгий контроль за лицензированием и деятельностью частных агентств занятости по привлечению мигрантов.

Исходя из содержания п. 5 ст. 34 Федерального закона № 565, можно сделать заключение, что принцип запрета принудительного или обязательного труда все-таки положен в основу правовой регламентации отношений в области занятости. В частности, органы государственной службы занятости (ГСЗ) вправе направить граждан, ищущих работу, и безработных на оплачиваемые общественные работы *только с их согласия*. При этом должны учитываться состояние здоровья, возрастные, профессиональные и другие индивидуальные особенности граждан.

В качестве второго принципа правового регулирования отношений в сфере занятости в Федеральном законе № 565 закреплено «обеспечение *равных возможностей* гражданам независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, наличия инвалидности, имущественного и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств при реализации права на защиту от безработицы и содействие занятости». Эта формулировка также нуждается в корректировке, поскольку ее буквальное толкование означает лишь запрет *прямой* дискриминации. Во-первых, из ее текста не следует запрета *косвенной* дискриминации и иных дискриминационных практик, таких как *моббинг, буллинг, стигматизация, виктимизация, харассмент*. Во-вторых, не указано, что перечисленные основания дискриминации не должны быть связаны с профессиональными требованиями или деловыми качествами лица, обратившегося в органы ГСЗ за помощью в поиске работы, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами. В-третьих, невозможно создать исчерпывающий перечень признаков (оснований) дискриминации. В связи с этим представляется, что формулировка принципа должна быть более всеобъемлющей, например «*обеспечение равноправия и запрет какой бы то ни было (любой) дискриминации*».

Очевидно, что указание в ст. 4 Федерального закона № 565 только двух принципов правового регулирования отношений в сфере занятости является крайне недостаточным. Вместе с тем фундаментальные идеи, отражающие сущность основных направлений государственной политики в области занятости, фактически

являются принципами. При любых обстоятельствах управление национальным рынком труда должно обеспечивать выполнение главной стратегической цели — обеспечение *национального и экономического суверенитета России* (п. 1 Указа Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года»).

В п. 25 Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в качестве *стратегического национального приоритета* на первом месте указано «*сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан*». Именно этот приоритет должен определять государственную политику в области трудовой миграции.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности необходимо принять и неукоснительно соблюдать жесткие меры по противодействию незаконной миграции, усилению контроля за миграционными потоками. Одновременно с этим должна проводиться постоянная и хорошо налаженная профилактическая работа органов полиции в сотрудничестве с образовательными, спортивными, религиозными и другими организациями по предупреждению и нейтрализации социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратистских проявлений, распространения религиозного радикализма, формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан (пп. 17 п. 47).

Огромное значение для достижения экономической безопасности имеют устранение диспропорций на рынке труда, дефицита инженерных и рабочих кадров, сокращение неформальной занятости и легализация трудовых отношений, повышение уровня профессиональной подготовки специалистов, практическая реализация *принципа приоритетности трудоустройства российских граждан* (пп. 28 п. 67).

Этот принцип уже зафиксирован в Генеральном Соглашении между Правительством РФ, общероссийскими объединениями работодателей и профсоюзами на 2024–2026 гг. В п. 3.1.5 говорится о необходимости повышения эффективности привлечения и использования иностранной рабочей силы с учетом перспективных потребностей экономики в трудовых ресурсах на основе *принципа приоритетности трудоустройства граждан РФ*.

Учитывая чрезвычайную актуальность задачи по упорядочению российского рынка труда в федеральном законе о занятости населения в качестве одного из основополагающих (базовых) принципов, необходимо закрепить принцип *защиты национального рынка труда и преимущественного права российских граждан на трудоустройство*. Этот принцип не является дискриминационным, поскольку направлен на защиту национального и экономического суверенитета РФ, безопасности ее граждан, обеспечение стабильного социально-экономического развития и повышение благосостояния граждан, сохранение национальных традиций и культурных ценностей.

В постсоветский период Россия превратилась в одну из наиболее открытых стран с точки зрения миграционной политики. До 2010 г. количество мигрантов не превышало 10 млн человек, с 2015 г. происходило постепенное увеличение их численности, которое в 2019 г. достигло почти 15 млн человек. В 2023 г. на реги-

страционный учет в полиции встало 16,9 млн мигрантов. По мнению экспертов, достоверно определить численность мигрантов, находящихся в России, невозможно.

Как показала практика последних 10 лет, трудящиеся-мигранты из Таджикистана образуют национальные диаспоры, анклав; не говорящие по-русски и не стремящиеся к изучению русского языка, не знают истории России, не проявляют уважения к национальным традициям и культуре многонационального и многоконфессионального народа России, совершают наиболее тяжкие преступления против жизни и здоровья российских граждан.

По словам донецкого психолога Инны Грибоедовой, рассчитывать на адаптацию мигрантов из Средней Азии в русский социум не приходится, поскольку мигранты сразу попадают в среду диаспор и живут по своим обычаям. «В этом плане стоит посмотреть на Европу, где даже третье поколение мигрантов не превратилось в законопослушных европейцев».

Председатель Следственного комитета России А. Бастрыкин даже призвал ввести обязательную геномную регистрацию для всех мигрантов, что приведет к снижению числа преступлений, имеющих повышенную общественную опасность, в частности экстремизма — на 33 %, терроризма — на 26 %, убийств — на 8 %, изнасилований — на 5 %<sup>19</sup>.

Следующим принципом, который, безусловно, должен быть прямо обозначен в законе о занятости, является *принцип доступности содействия в трудоустройстве*. Но недостаточно законодательно закрепить принцип как идею. Хотя если идея будет провозглашена, то это уже станет первым шагом на пути ее дальнейшей реализации. И законодатели должны самым серьезным образом подходить к формулированию и включению принципов в нормы закона, поскольку это создает теоретико-практический фундамент для эффективного функционирования органов занятости как единой целостной государственной системы, предназначенной для решения задач экономического развития страны, ориентированной на выравнивание благосостояния субъектов РФ и повышения уровня жизни населения. Конечно, Россия — огромная страна с разными климатическими условиями, набором природных ресурсов, численностью и демографическим составом населения. Существующее разнообразие, с одной стороны, является ее конкурентным преимуществом, а с другой стороны, создает перекосы в развитии производства, для устранения которых требуются планомерный анализ существующих проблем, поиск нестандартных решений и способов их быстрой реализации, политическая воля и мотивация населения.

При отсутствии необходимого количества органов занятости, укомплектованных квалифицированными работниками, в масштабах всей территории РФ невозможно обеспечить *истинное равноправие* граждан, проживающих в различных регионах страны<sup>20</sup>. В свете стоящих перед страной задач по инновационному технологическому прорыву они должны быть профилированы, как указано в Законе № 565-ФЗ,

---

<sup>19</sup> Глава СК предложил ввести обязательную геномную регистрацию мигрантов // Газета. ru. 2021. URL: [https://www.gazeta.ru/social/news/2021/11/01/n\\_16782883.shtml](https://www.gazeta.ru/social/news/2021/11/01/n_16782883.shtml) (дата обращения: 15.10.2021).

<sup>20</sup> См.: Приказ Минтруда России от 26.10.2017 № 748н (ред. от 23.07.2021) «Об утверждении нормативов доступности государственных услуг в области содействия занятости населения» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.11.2017 № 48917).

с учетом потребностей работодателей и лиц, ищущих работу или признанных безработными, что позволит повысить производительность труда в условиях широкой автоматизации производства, заменить преимущественно неквалифицированный труд мигрантов трудом хорошо подготовленных отечественных специалистов.

Государству необходимо наладить не формальную, а эффективную работу по профессиональной ориентации молодежи, начиная со школьного уровня, воспитывать уважение к человеку труда, предоставлять информацию о новых профессиях и перспективах трудоустройства.

В целях подбора необходимого кадрового состава работников, отвечающих потребностям технологического развития страны, современным квалификационным стандартам, работодатели, ориентированные на решение амбициозных экономических задач, должны активно сотрудничать с профессиональными образовательными организациями среднего уровня, создавать совместную производственно-образовательную базу, осуществлять проверку теоретических знаний и практических навыков выпускников, заключать ученические договоры на подготовку квалифицированных рабочих и обеспечивать их трудоустройство.

Молодежь должна получать самую подробную информацию о перспективах трудоустройства, условиях труда, возможностях карьерного роста, быть готовой к *непрерывному повышению уровня образования (квалификации) на протяжении всей жизни.*

И государственная служба занятости может и должна сыграть ведущую роль в процессе профессиональной ориентации учащихся и выпускников школ, направлении их на профессиональную подготовку по востребованным на рынке труда специальностям и оказанию содействия в дальнейшем трудоустройстве, повышении квалификации и переподготовке лиц, ищущих работу или признанных безработными.

Принцип *бесплатности содействия занятости* установлен в ст. 1 Конвенции МОТ 1948 г. № 88 «Об организации службы занятости», которую РФ не ратифицировала. Вместо того, чтобы включить данный принцип в ст. 3 Федерального закона № 565-ФЗ, законодатели указали, что предоставление гражданам и работодателям мер государственной поддержки в сфере занятости населения осуществляется безвозмездно, лишь в п. 8 ст. 20, посвященной процедуре предоставления мер государственной поддержки в сфере занятости населения. В современных условиях это означает прежде всего бесплатное предоставление информации, содержащейся на ЕЦП «Работа в России», и услуг:

- по профориентации, прохождению профобучения, получению дополнительного образования;
- психологической поддержке;
- содействию в переезде и переселении в другую местность для трудоустройства и др. (ст. 9, 19 Федерального закона от 12.12.2023 № 565-ФЗ);
- бесплатному медицинскому освидетельствованию при направлении органами ГСЗ для прохождения профобучения или получения дополнительного профобразования;
- бесплатному выездному обслуживанию граждан. Перечень территорий (населенных пунктов), в пределах которых организуется выездное обслуживание, устанавливается нормативным правовым актом субъекта РФ (п. 5 ст. 20).

Эффективное содействие трудоустройству возможно только на основе принципа *социального партнерства*. Понятие социального партнерства содержится в ст. 23 ТК РФ. В соответствии с ним «социальное партнерство в сфере труда — это система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений».

Приведенная формулировка является максимально общей. Существует множество определений термина «система». Как правило, им обозначают совокупность взаимосвязанных элементов, образующих определенную целостность, единство, чтобы выделить их из окружающей среды. В данном случае задача заключается в том, чтобы отграничить «систему социального партнерства» от иных государственных и общественных систем.

Однако в определении не указаны элементы социального партнерства, а в качестве его сторон (субъектов) обозначены лишь *работники и работодатели* в лице их представителей. Целевым назначением системы является согласование *интересов работников и работодателей* по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Возникает закономерный вопрос: а разве государство не имеет интересов в сфере труда, устанавливая основы правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Российской Федерации (ст. 26 ТК)? В частности, постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 16.03.2024) утверждена государственная программа РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2013–2030 гг., в рамках которой реализуется национальный проект «Производительность труда», а ответственным органом государственной власти является Министерство экономического развития РФ. В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 г. большое внимание было уделено подготовке высококвалифицированных кадров<sup>21</sup>, кооперации образования и предприятий реального сектора экономики, увеличению заработной платы работников бюджетной сферы<sup>22</sup>, повышению производительности труда.

В качестве стороны социально-партнерских соглашений государство в лице своих органов упоминается в ст. 25, когда эти органы выступают в роли работодателей, а также в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством. Более подробно о роли государства говорится в гл. 5 ТК РФ, посвященной органам социального партнерства, в состав которых входят представители высших органов государственного управления практически всех уровней, кроме муниципального и локального.

Государство выполняет такие важнейшие функции, оказывающие непосредственное влияние на трудовые отношения, как:

---

<sup>21</sup> Для авиа- и судостроения, фармацевтики, электроники, оборонной и других отраслей промышленности до 2028 г. предстоит подготовить порядка миллиона специалистов рабочих профессий.

<sup>22</sup> Правительству РФ поручено в 2025 г. отработать новую модель оплаты труда бюджетников в рамках пилотных проектов в субъектах РФ, а в 2026 г. принять окончательное решение для всей страны.

- планирование развития национального рынка с учетом мнения социальных партнеров и защита национального рынка труда;
- содействие эффективной занятости населения и мобильности трудовых ресурсов, противодействие нелегальной занятости;
- создание необходимого количества органов государственной службы занятости (ГСЗ), укомплектованных квалифицированными кадрами;
- информирование населения о востребованных и новых профессиях в соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»;
- организация профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки лиц, ищущих работу или признанных безработными;
- осуществление социальной поддержки безработных и членов их семей и др.

Перечисленные функции государство реализует не просто с учетом мнения социальных партнеров, но и в тесном сотрудничестве с ними, предоставляя кредиты по сниженным ставкам и налоговые льготы работодателям, развивающим реальное производство и создающим новые рабочие места, в том числе для приема инвалидов и других слоев населения, испытывающих трудности на рынке труда (несовершеннолетних, многодетных или одиноких родителей, пенсионеров и др.).

В свою очередь, в рамках социального партнерства в сфере занятости работодателям следует выполнять определенные обязанности:

- своевременно и полно информировать ГСЗ о наличии вакансий;
- отдавать приоритет российским гражданам при заключении трудовых договоров в целях обеспечения национальной безопасности;
- добросовестно и объективно обосновывать потребность в трудовых мигрантах для установления квоты на их трудоустройство;
- соблюдать установленную квоту для приема на работу мигрантов;
- принимать участие в организации и проведении профориентации молодежи, профессиональной подготовки и переподготовки населения и т. п.

И наконец, третья сторона социального партнерства — профсоюзы — осуществляют:

- общественный контроль за состоянием и защитой национального рынка труда;
- постоянное взаимодействие с органами государственной власти по вопросам целесообразности установления квот для приглашения на работу иностранной рабочей силы;
- содействие в организации и проведении профориентации, профессиональной подготовки и переподготовки лиц, испытывающих трудности на рынке труда (инвалидов, несовершеннолетних, многодетных или одиноких родителей, пенсионеров и др.).

Тридцатилетний опыт функционирования системы социального партнерства в России позволяет предположить, что настало время пересмотреть концепцию «социального партнерства», заимствованную политико-правовыми науками из европейской теории трудового права, и заменить ее более соответствующей отечественным общественно-политическим традициям. Партнерство, как система отношений в социально-трудовой сфере, возможно только между сторонами, нахо-

дящимися в относительно равном положении. В трехстороннем взаимодействии «работники — работодатели — государство» самой сильной стороной является государство. Именно оно в определенной степени уравнивает различие позиций работодателей и работников в сфере труда и занятости в целях предотвращения острых трудовых конфликтов между ними в общенациональных интересах. Представляется, что в сфере занятости и трудоустройства принцип социального партнерства целесообразно модернизировать и преобразовать в принцип *трехстороннего сотрудничества* (т.е. совместной конструктивной работы) *государства, работников и работодателей* для достижения общенациональных целей и обеспечения государственного суверенитета.

Статья поступила в редакцию 19 июня 2024 г.;  
рекомендована к печати 24 июля 2024 г.

Контактная информация:

Мачульская Елена Евгеньевна — д-р юрид. наук, проф.; melena60@mail.ru

## Principles of legal regulation of employment relations

*E. E. Machulskaya*

Lomonosov Moscow State University,  
1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

**For citation:** Machulskaya, Elena E. 2025. “Principles of legal regulation of employment relations.” *Russian Journal of Labour & Law* 15: 131–147. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2025.109> (In Russian)

Employment relations are regulated by ILO conventions, agreements of the CIS member States, the 2014 EAEU Treaty, as well as bilateral agreements between the Russian Federation and other countries. Within the framework of the CIS, on 09/24/1993, an Agreement was signed “On the creation of an Economic Union”, which presupposes the free movement of goods, services, capital and labor. But, despite the proclamation of freedom of movement, the procedure for attracting employees, qualification, age and other requirements for them had to be established by the country of employment, and the number of employees accepted was determined on the basis of bilateral agreements. Thus, the national labor market was actually protected. According to the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on labor activity dated October 16, 2004 (as amended on October 29, 2013), migrant workers carry out temporary labor activity in the host state if they have a work permit. In accordance with the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Uzbekistan on labor activity and protection of the rights of migrant workers dated July 4, 2007. The Parties shall implement measures to regulate migration flows by establishing quotas and other restrictions provided for by national legislation on the prevention of illegal labor activity. For 30 years, employment relations have been regulated by the Law of the Russian Federation “On Employment of the Population” dated April 19, 1991, No. 1032-1, which is valid until January 1, 2025, as amended by Federal Law No. 565-FZ dated December 12, 2023, “On Employment of the Population in the Russian Federation”. Article 4 of Law No. 565-FZ specifies only two principles of legal regulation of employment relations. Given the extreme urgency of the task of streamlining the Russian labor market in the federal law on employment, the composition of the principles should be expanded. It should include the principles of prohibition of forced labor, equality, free employment services, and accessibility of SES services, protecting the na-

tional labor market and the preferential right of Russian citizens to employment, trilateral cooperation (joint constructive work) of the State, employees and employers to achieve national goals and ensure state sovereignty.

*Keywords:* employment, freedom of movement of goods, services, capital and labor, ILO, CIS, EAEU, labor migration, freedom of labor, forced labor, equality, discrimination, accessibility, labor market, sovereignty, social partnership, employers, trade unions, the state.

Received: June 19, 2024

Accepted: July 24, 2024

Author's information:

*Elena E. Machulskaya* — Dr. Sci. in Law, Professor; melena60@mail.ru