

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАНЯТОСТИ И ТРУДОУСТРОЙСТВЕ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация: В этой статье исследуются некоторые вопросы развития законодательства о занятости и трудоустройстве Азербайджанской Республики. В статье анализируются Конституция Азербайджанской Республики, международные акты и законодательства Азербайджанской Республики, регулирующие отношения о занятости и трудоустройстве. Указывается о необходимости совершенствования законодательства о занятости и трудоустройстве, в частности, об определенной систематизации многочисленных норм о трудоустройстве и устранении имеющихся пробелов в правовом регулировании. Решение проблемы автор видит во включении в ТК Азербайджанской Республики отдельного раздела о трудоустройстве.
Ключевые слова: Юриспруденция, занятость, труд, законодательство, право, международное, Хартия, организация, договоры, договор

Проблема обеспечения населения Азербайджанской Республики занятостью в настоящее время исключительно актуально. Включение Азербайджан в мировой интеграционный процесс приводят к необходимости отказа от национальной замкнутости при разработке проблемы правового регулирования занятости и трудоустройства.

Основу правового регулирования занятости и трудоустройства составляют нормы Конституции Азербайджанской Республики, которая предоставляет право каждому свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, устанавливает запрет принудительного труда и провозглашает право на защиту от безработицы (ст. 35). Кроме того, впервые на конституционном уровне закреплён принцип приоритета международных норм над внутригосударственными (ст. 151)¹.

Его составной частью выступают нормы международного права, содержащиеся в конвенциях и рекомендациях МОТ, документах других международных организаций, международных договорах Азербайджанской Республики по данному вопросу. Такой вывод основан на положениях ч. II ст. 148 Конституции Азербайджанской Республики, согласно которой международные договоры, стороной которых является Азербайджанская Республика, неотъемлемая составная часть системы законодательства Азербайджанской Республики. Международные нормы о трудоустройстве содержатся, во-первых, в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (МОТ), других актах международных организаций, во-вторых, в двусторонних и многосторонних международно-правовых договорах, заключаемых Азербайджанской Республикой с друг ими государствами².

Среди международных правовых документов прежде всего следует отметить Всеобщую Декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. Хотя нормы о занятости и трудоустройстве в указаниях документов отсутствуют, однако закреплённые в них права (право на труд, защиту от безработицы) обуславливают право граждан на трудоустройство и служат основой для принятия соответствующих актов.

В 2004 году Азербайджанская Республика подписала Европейскую Социальную Хартию 1961 г. (пересмотрена в 1996г.), статья I которой в качестве одной из основных целей политики государств признаёт достижение и поддержание по возможности высокого и стабильного уровня занятости, имея в виду достижение полной занятости.

Г. В. Сулейманова указывает, что при решении проблемы обеспечения занятости и снижения безработицы необходимы, опираться на мировой опыт в этом вопросе. В связи с этим следует обратить внимание на соответствующие акты МОТ³. Важнейшим документом МОТ по вопросам занятости и трудоустройства, имеющим для Азербайджанской Республики обязательную силу, является Конвенция № 122 «О политике в области занятости» 1964 г.⁴. Конвенции закреплёно, что «к целям ... удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости каждый член МОТ провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости». Указанная политика осуществляется с помощью методов,

¹ Конституция Азербайджанской республики. Баку: Ганун, 2009, с. 94

² Касумов А. М. Трудовое право. Учебник. Баку: Адилоглу, 2007, 194

³ Сулейманова Г. В. Трудоустройство и занятость. Правовые регулирование. М: Приор, 1999, с. 9

⁴ МОТ. Конвенции и рекомендации. Баку, 1996, с. 9

соответствующих национальным условиям п практике (п. 3 ст. I). Таким образом, на международном уровне вопросы содействия занятости и трудоустройства признаны направлениями государственной политики. При этом содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости следует считать средством обеспечения на практике осуществления права на труд (п. I Рекомендации МОТ № 169 «О политике в области занятости» 1984 г.⁵.

3 июля 1994 года ратифицирована нашей страной также Конвенция МО I № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» 1983 г. распространяющаяся на все категории инвалидов. Статья 7 Конвенции устанавливает, что компетентные органы государства принимают меры для организации служб трудоустройства, занятости и других связанных с ними служб, чтобы инвалиды имели возможность получать, сохранять работу и продвигаться по службе. При этом указывается, что специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей для инвалидов и других трудящихся, не считаются дискриминационными в отношении других трудящихся (ст. 4). Нормы о занятости инвалидов содержатся также в Рекомендации МОТ № 168 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» 1983 г. I Рекомендация №168. в частности, указывает на необходимость принятия мер содействия занятости инвалидов, соответствующих нормам занятости и заработной платы, которые применяются к трудящимся в целом, и определяет конкретные меры (ст. 10. 11).

Следует согласиться с тем, что конвенции и рекомендации МОТ служат дополнительным стимулом развития и совершенствования национального законодательства в социально-трудовой области, в том числе и в области занятости и трудоустройства. И хотя большинство конвенций МОТ по данному вопросу Азербайджанской Республикой не ратифицированы, применение их положений в практике разработки и принятия нормативных актов (как централизованных, так и локальных, в том числе коллективных договоров) может оказать предпринимателям и представителям работников большую помощь.

Вторую группу источников международно-правового регулирования вопросов трудоустройства составляют международные договоры Азербайджанской Республики. В числе международных договоров, касающихся вопросов содействия занятости п трудоустройства следует назвать Конвенцию СНГ «О правах и основных свободах человека» от 26 мая 1995 года (ратифицирована Азербайджанской Республикой 4.11.1995 г.). В статье 14 Конвенции закреплено право на труд и защиту от безработицы, статья 18 обязывает государства – члены СНГ принимать надлежащие меры к трудоустройству нетрудоспособных лиц, в том числе⁶ по созданию специальных служб по

трудоустройству, учреждений со специальными условиями труда и системы поощрений работодателей, принимающих инвалидов на работу. Азербайджанская Республика также является участницей Соглашения «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты грудящихся-мигрантов» подписанного главами правительств государств-членов СНГ 15 апреля 1994 года.

Законодательство Азербайджанской Республики о занятости и трудоустройстве состоит из нормативно – правовых актов, принятых как на республиканском уровне, так и па уровне местных органов власти.

Среди нормативных актов, регулирующих вопросы трудоустройства, важное значение имеет прежде всего Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики⁶. Поскольку прием гражданина на работу и заключение трудового договора или иного соглашения с работодателем является конечной стадией и целью трудоустройства, то нормы ТК АР. определяющие правила приема на работ) и заключение трудового договора также необходимо рассматривать как нормы о трудоустройстве. Кроме того, в ряде статей ТК закреплена обязанность работодателей по трудоустройству своих работников (ст. 56, ст. 71. ст.74, ст. 77 и др.). При этом принятие мер по трудоустройству работника является необходимым условием законности увольнения. По мнению проф. А.М. Гасимова практика применения новый ТК АР не в силе решит все проблемы данное время. Потому что существующие пробелы в трудовом законодательстве создают много проблемы⁷. Поэтому было бы целесообразно некоторые изменения связи с трудоустройством в ТК АР.

Поскольку реализация гражданами права на труд возможна не только путем заключения трудового, но и гражданско-правового договора, то и отношения по трудоустройству могут быть направлены на установление и гражданско-правовых отношений. В таких случаях правоотношение по трудоустройству не относится к сфере трудового права, поскольку оно направлено на установление не трудового правоотношения. Однако при определении отраслевой принадлежности отношений по трудоустройству во внимание должен приниматься не только факт заключения, но и попытка его заключения. Считаем, что отношения по трудоустройству могут быть признаны отношения между гражданином и работодателем по поводу заключения трудового договора, завершающиеся его заключением и приемом на работу или отказом в приеме на работу, а также отношения между гражданином и работодателем, возникающие при осуществлении вну-

⁶ Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики. Баку: Ганун, 2010, 1991, с. 9

⁷ Садыков З. Г., Касумов А. М.. Занятость, трудоустройство, индивидуальный трудовой договор (контракт). Учебное практическое пособие. Баку: Издательство Бакинского Университета, 1999, с. 76

⁵ МОТ. Конвенции и рекомендации. Т 1-2. Женева, 1991, с. 9

треннего трудоустройства. Статья 2 Трудового Кодекса Азербайджанской Республики бесспорно сузила сферу отношений, входящих в предмет регулирования отрасли трудового права. В связи с этим предлагаю внести в нее изменения и изложить ст. 2 в следующей редакции:

«Основными задачами трудового законодательства являются ..., а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по: ... Отношения по трудоустройству;

А также считаю, что ч. 2 ст. 2 ТК АР следует дополнить нижеследующим принципом: «принцип защиты от безработицы и содействия в трудоустройстве».

Основным нормативным актом, регулирующим отношения в сфере занятости и трудоустройства, является Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 2001 года «О занятости»⁸, который определяет правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, права и гарантии для граждан в сфере занятости и трудоустройства (ст. ст. 6, 7, 8). основы правового положения государственной службы занятости населения (ст. 4, 11, 12, 14, 17 и др.). Условия деятельности, связанной с трудоустройством граждан Азербайджанской Республики за границей (ст. 13), устанавливает критерии подходящей и неподходящей работы (ст. 5), определяет порядок трудоустройства на оплачиваемые общественные работы (ст. 20). указывает на дополнительные гарантии в области трудоустройства для отдельных категорий работников (ст. 9, 22) др. Правовые нормы, предоставляющие дополнительные гарантии в сфере трудоустройства для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, содержатся в специальных нормативных актах, которые, однако, регулируют не только указанные вопросы. Например, законы от 25 августа 1992 года «О предотвращении инвалидности, реабилитации и социальной защите инвалидов», от 28 октября 1999 года «О трудовой миграции», от 22 июня 1999 года «О социальной защите детей, потерявших родителей и лишенных попечения родителей».

Ряд норм о трудоустройстве содержится также в указах и распоряжениях Президента Азербайджанской Республики, в актах Кабинета Министров Азербайджанской Республики. На конституционном уровне определены пределы нормотворческой деятельности Кабинета Министров Азербайджанской Республики. В соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики Постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики издаются на основании и во исполнение Конституции Азербайджанской Республики, законов и нормативных актов Президента Азербайджанской Республики⁹.

⁸ Закон Азербайджанской Республики «О занятости», Баку: Ганун, 2008, с. 7

⁹ Джафаров И. М. Комментария Конституции Азербайджанской Республики. Баку: Юридическая литература, 2004, с. 146

Согласно ст. 4 Закона от 2 июля 2001 года порядок регистрации безработных граждан определяется Кабинетом Министров Азербайджанской Республики, а в соответствии со ст. 20 (п. 5) данного Закона Правила организации общественных работ утверждаются Кабинетом Министров Азербайджанской Республики. Во исполнение данных положений Закона от 2 июля 2001 года Кабинетом Министров Азербайджанской Республики приняты Постановления от 22 января 2001 года №14 «Об утверждении порядка регистрации безработных граждан», от 24 мая 2002 года № 84 «Об утверждении порядка организации общественных работ».

В законодательстве о занятости и трудоустройстве значительное место занимают ведомственные нормативно-правовые акты и прежде всего акты Министерства труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики.

Министерство труда и социальной защиты населения принимает постановления по вопросам, требующим правового регулирования, дает разъяснения по применению указов Президента Азербайджанской Республики, постановлений Кабинета Министров Азербайджанской Республики по вопросам труда, занятости и социально — трудовых отношений, в том числе и по вопросам трудоустройства. Так, решением Министерства труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики от 18 апреля 2002 года № 4-9 утверждено «Положение о городских, районных центрах занятости». Положение определяет порядок работы территориальных органов Министерства труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики по вопросам занятости населения по оказанию гражданам содействия в трудоустройстве.

Особое место среди правовых актов, содержащих нормы о трудоустройстве, занимают акты социального партнерства, принимаемые с участием, представителей работников (их представителями выступают, как правило, профсоюзы), работодателей, органов государственной власти, а также коллективные договоры.

Социально-партнерские соглашения могут быть как двусторонними, так и трехсторонними. Они устанавливают общие принципы регулирования социально-трудовых, и связанных с ними экономических отношений и могут заключаться на республиканском, отраслевом и территориальном уровнях в соответствии с положениями ТК Азербайджанской Республики (ст. ст. 22-41). Согласно ст. 31 ТК Азербайджанской Республики соглашения могут содержать условия о содействии занятости работников, т.е. социально-партнерскими соглашениями могут быть предусмотрены конкретные обязательства работодателей в области трудоустройства отдельных категорий работников.

Важным актом социального партнерства является Генеральное соглашение между Конфедерацией профсоюзов Азербайджана, Национальной Конфедерацией организа-

ций предпринимателей (работодателей) Азербайджанской Республики и Кабинетом Министров Азербайджанской Республики, которое заключается на определенный срок и определяет согласованную позицию сторон по основным принципам регулирования социально – трудовых отношений. Так, Генеральным соглашением на 2010-2011 годы предусмотрено, что стратегической целью политики в области занятости и рынка труда является создание в Азербайджане эффективного цивилизованного рынка труда, оперативно обеспечивающего работодателей рабочей силой необходимой квалификации, а работника – работой, достойной заработной платой и условиями труда, отвечающими требованиям безопасности и гигиены, а также определены мероприятия, направленные на достижение указанной цели. В их числе: усиление приоритетов активной политики на рынке труда, расширение доступа незанятых и безработных граждан к активным программам содействия занятости на основе повышения их мотивации к трудовой деятельности; обеспечение разработки и реализации отраслевых и территориальных программ содействия занятости, предусматривающих меры, направленные на создание и сохранение рабочих мест, организацию повышения квалификации и переподготовки высвобождаемых работников, смягчение негативных последствий сокращения рабочих- мест, решение вопросов сохранения и перевода их в эффективно действующие; разработка мер по обеспечению занятости населения в районах, в которых уровень безработицы превышает общереспубликанский уровень: разработка и введение в действие конкретных мер по предотвращению нелегального найма иностранных рабочих и усилению контроля за использованием их труда, при определении квот для привлечения на работу иностранной рабочей силы проведение консультаций с объединениями профсоюзов Азербайджана, представляющих интересы соответствующих категорий работников и другие меры.

Необходимо отметить, что практика заключения отраслевых (тарифных) соглашений в нашей республике пока не полностью сформировалась. Считаем, что принятие в пределах отраслевых (тарифных) соглашений отраслевых программ занятости стало бы одним из эффективных методов борьбы с безработицей. В этих программах целесообразно было бы предусмотреть следующие меры: предоставление освобождающихся рабочих месч в организации в первую очередь работникам своей организации, в том числе работающим на условиях совместительства; периодическое прекращение найма новых работников, если производственная программа может быть обеспечена силами имеющегося персонала; привлечение преимущественно временных работников в случаях необходимости увеличения объема производства: предусмотреть обязанность работодателя в случае неизбежного массового сокращения работников осуществлять за свой счет меры, обеспечивающие переквалификацию и трудоустройство намеченных к высвобождению работников и др.

Обязательства конкретного работодателя в области занятости и условий высвобождения своих работников, в том числе и конкретные обязательства по их трудоустройству могут содержаться в коллективных договорах, заключаемых на уровне предприятия. Такая возможность предусмотрена ст. 31 ТК Азербайджанской Республики. Так, некоторые коллективные договоры содержат обязательства работодателя по созданию новых рабочих, мест для трудоустройства высвобождаемых работников, предусматривают предоставление работникам, предупрежденным о предстоящем сокращении, оплачиваемую отпуска для поиска работы и др.

Таким образом, в настоящее время в Азербайджанской Республике действует значительное количество нормативных актов, регулирующих вопросы занятости и трудоустройства, среди которых можно выделить международные акты, нормативные правовые акты органов государственной власти, акты органов местного самоуправления, социально- партнерские соглашения. Однако, многие аспекты проблемы остались неурегулированными. В частности, в законодательстве отсутствует определение понятия «трудоустройство», не закреплены принципы правового регулирования трудоустройства, четко не определен круг трудоустраивающих органов, права и обязанности участников правоотношений по трудоустройству (особенно это относится к правам граждан, нуждающихся в повышенной социальной защите), должным образом не регламентирована деятельность негосударственных агентств по трудоустройству, в некоторых случаях отсутствуют конкретные меры Ответственности за нарушение прав трудоустраиваемых граждан, не урегулированы другие вопросы.

В то же время в законодательстве о занятости существуют противоречия и несоответствия. например, согласно ранее действовавшему Закону «О занятости населения» от 27 июня 1991 года безработные, общий трудовой стаж которых давал право на выплату пособия по безработице в течение 52 календарных недель, имели право на досрочный (за 2 года до установленного законодательством срока) выход на пенсию (2 ч. Ст. 33 Закона). Конечно, наличие такой нормы имело большое значение в обеспечении занятости и в экономии связанных с обеспечением занятости средств. Однако в Законе «О пенсионном обеспечении граждан» от 23 сентября 1992 года выход этой категории граждан на пенсию раньше времени не был предусмотрен. Согласно Закону «О нормативно-правовых актах» при наличии противоречия между нормативно- правовыми актами, имеющими одинаковую юридическую силу, применяется нормативно- правовой акт, имеющий более позднюю дату принятия. Именно противоречие законов друг другу приводит к нарушению прав граждан при рассмотрении дел в судах.

Кроме того, законодательство о трудоустройстве отличается громоздкостью, большим количеством подзаконных нормативных актов, в частности, ведомственных. Каждый вид трудоустройства регулируется, как правило, отдельным нормативным актом или несколькими нормативными акта-

ми. При этом имеются пробелы в регулировании отдельных видов трудоустройства. Например, практически отсутствует нормативное регулирование вопросов трудоустройства граждан Азербайджанской Республики за рубежом, не предусмотрено конкретных гарантий для трудоустраиваемых граждан и ответственности кадровых агентств.

Другой важной задачей совершенствования законодательства о трудоустройстве является устранение противоречий между нормативными правовыми актами различных уровней и сужение сферы ведомственного нормотворчества. Кроме того, в регулировании вопросов трудоустройства большую роль должны играть правовые акты, принимаемые с участием профсоюзов в рамках социального партнерства. В литературе отмечалось, что развитие договорных начал в регулировании социально-трудовых отношений, в свою очередь, ведет к закреплению все большего числа специальных норм в соглашениях всех видов: генеральном, региональных, отраслевых тарифных и др.¹⁰ Это в полной мере относится и к нормам о занятости и трудоустройстве.

Указанные факты свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства о занятости и трудоустройстве, в частности об определенной систематизации многочисленных норм о трудоустройстве и устранении имеющихся пробелов в правовом регулировании. Решёние проблемы видится во включении в ГК Азербайджанской Республики отдельного раздела о трудоустройстве, в котором были бы сформулированы понятие, принципы трудоустройства, четко определен круг трудоустраивающих органов, их права и обязанности, права и обязанности граждан и работодателей как участников правоотношений по трудоустройству, четко прописаны дополнительные гарантии в области трудоустройства для граждан, особо нуждающихся в повышенной социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (несовершеннолетних, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей, одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, детей-инвалидов, лиц, освобожденных из мест лишения свободы и др. категорий граждан), урегулированы виды трудоустройства и другие вопросы.

Библиография:

1. Алиева К. З. Правовое регулирование занятости и трудоустройства в Азербайджанской Республике. Автореф. дисс... канд юрид наук. Баку, 2007

2. Джафаров З. И. Коллективный договор в Азербайджанской республике в переходный к рыночной экономике период автореф. дис. канд. юрид. наук, Баку, 2003. 23 с.
3. Джафаров И. М. Комментария Конституции Азербайджанской Республики. Баку: Юридическая литература, 2004
4. Закон Азербайджанской Республики «О занятости», Баку: Ганун, 2008
5. Касумов А. М. Трудовое право. Учебник. Баку: Адилоглу, 2007
6. Конституция Азербайджанской республики. Баку: Ганун, 2009
7. МОТ. Конвенции и рекомендации. Баку, 1996
8. МОТ. Конвенции и рекомендации. Т 1-2. Женева, 1991
9. Садыков З. Г., Касумов А. М.. Занятость, трудоустройство, индивидуальный трудовой договор (контракт). Учебное практическое пособие. Баку: Издательство Бакинского Университета, 1999
10. Сулейманова Г. В. Трудоустройство и занятость. Правовое регулирование. М: Приор, 1999

References (transliteration):

1. Alieva K.Z. Pravovoe regulirovanie zanyatosti i trudoustroystva v Azerbaydzhanskoj Respublike. Avtoref. diss... kand yurid nauk. Baku, 2007
2. Dzhafarov Z.I. Kollektivnyy dogovor v Azerbaydzhanskoj respublike v perekhodnyy k rynochnoy ekonomike period avtoref. dis. kand. yurid. nauk, Baku, 2003. 23 s.
3. Dzhafarov I.M. Kommentariya Konstitutsii Azerbaydzhanskoj Respubliki. Baku: Yuridicheskaya literatura, 2004
4. Zakon Azerbaydzhanskoj Respubliki «O zanyatosti»,. Baku: Ganun, 2008
5. Kasumov A.M. Trudovoe pravo. Uchebnik. Baku: Adiloglu, 2007
6. Konstitutsiya Azerbaydzhanskoj respubliki. Baku: Ganun, 2009
7. MOT. Konventsii i rekomendatsii. Baku, 1996
8. MOT. Konventsii i rekomendatsii. T 1-2. Zheneva, 1991
9. Sadykov Z.G., Kasumov A.M.. Zanyatost', trudoustroystvo, individual'nyy trudovoy dogovor (kontrakt). Uchebnoe prakticheskoe posobie. Baku: Izdatel'stvo Bakinskogo Universiteta, 1999
10. Suleymanova G.V. Trudoustroystvo i zanyatnost'. Pravovoe regulirovanie. M: Prior, 1999

¹⁰ Джафаров З.И. Коллективный договор в Азербайджанской республике в переходный к рыночной экономике период автореф. дис. канд. юрид. наук, Баку, 2003, с.16