



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Хорхординой Людмилы Валентиновны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 1 статьи 30, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

12 апреля 2011 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки Л.В.Хорхординой,

у с т а н о в и л :

1. Гражданка Л.В.Хорхордина в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность следующих положений Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»:

пункта 1 статьи 30, согласно которому пособие по безработице выплачивается гражданам, уволенным по любым основаниям, за исключением указанных в пункте 2 данной статьи, и устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если они в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей);

пункта 1 статьи 33, предусматривающего, что пособие по безработице гражданам, уволенным по любым основаниям (за исключением указанных в статье 34 данного Закона) в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имевшим в этот период оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей), и признанным в установленном порядке безработными, начисляется в первом (12-месячном) периоде выплаты: в первые три месяца – в размере 75 процентов их среднемесячного заработка (денежного довольствия), исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы (службы); в следующие четыре месяца – в размере 60 процентов; в дальнейшем – в размере 45 процентов, но во всех случаях не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже минимальной величины пособия по безработице, увеличенных на размер районного коэффициента; во втором (12-месячном) периоде выплаты – в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента;

пункта 1 статьи 34, в соответствии с которым во всех иных случаях гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в том числе впервые ищущим работу (ранее не работавшим); стремящимся возобновить

трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; прекратившим индивидуальную предпринимательскую деятельность в установленном законодательством Российской Федерации порядке; уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; уволенным в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевшим в этот период оплачиваемую работу менее 26 календарных недель; направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия; вышедшим из членов крестьянского (фермерского) хозяйства, пособие по безработице в первом и во втором (6-месячных) периодах выплаты начисляется в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента.

Как следует из представленных материалов, по заявлению Л.В.Хорхординой, имевшей с декабря 2005 года статус адвоката и осуществлявшей адвокатскую деятельность в форме адвокатского кабинета, решением Совета адвокатской палаты Оренбургской области от 14 июля 2009 года ее статус адвоката был прекращен. С 18 ноября 2009 года заявительнице, признанной в установленном порядке безработной, было назначено пособие по безработице в размере, предусмотренном пунктом 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», т.е. в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента, выплата которого ей производилась до 22 марта 2010 года – дня снятия с учета в качестве безработной в связи с трудоустройством (поступлением на работу). В назначении Л.В.Хорхординой пособия в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, государственным учреждением «Центр занятости населения города Орска» было отказано на том основании, что она не относится к числу лиц, уволенных из организаций или от индивидуального предпринимателя, и потому порядок исчисления размера пособия, предусмотренный пунктом 1 статьи 33 Закона Российской Федерации «О занятости населения в

Российской Федерации», при определении размера полагающегося ей пособия не может быть применен.

Законность данного решения была подтверждена решением мирового судьи судебного участка № 7 Ленинского района города Орска от 29 июля 2010 года, оставленным без изменения апелляционным определением Ленинского районного суда города Орска от 15 сентября 2010 года.

По мнению заявительницы, взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 30, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» – в той мере, в какой они устанавливают различный порядок исчисления пособия по безработице гражданам, прекратившим трудовую деятельность (работу по трудовому договору), и гражданам, прекратившим иную, в частности адвокатскую, деятельность и признанным безработными, и тем самым предусматривают дифференциацию в определении размера пособия по безработице в зависимости от особенностей осуществления и прекращения выполнявшейся отдельными категориями безработных граждан общественно полезной деятельности и принадлежности их к общественным объединениям, при том что статус безработных приобретает всеми такими лицами на равных основаниях, – противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3), 39 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Л.В.Хорхординой материалы, не находит оснований для принятия ее жалобы к рассмотрению.

2.1. Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, определенными в ее статье 7 (часть 1), гарантирует гражданам как свободу труда, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, так и право на защиту от безработицы и право на социальное обеспечение (статья 34, часть 1; статья 37, части 1 и 3; статья 39, часть 1).

В силу указанных конституционных положений в их взаимосвязи с положениями статей 7 (часть 2), 39 (часть 2), 71 (пункт «в»), 72 (пункт «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации установление государственных гарантий социальной защиты от безработицы, включая правовые основания обеспечения такой защиты и механизм ее осуществления, круг лиц, на который она распространяется, условия и порядок предоставления, относится к компетенции законодателя.

Федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему полномочия по регулированию этой сферы общественных отношений, определил в Законе Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы.

Защита от безработицы, как следует из положений названного Закона, обеспечивается государством посредством разработки и осуществления мер по содействию полной, продуктивной и свободно избранной занятости и предотвращения возможной безработицы, а также специальных мер, направленных на нейтрализацию нежелательных последствий, связанных с потерей работы, и социальной поддержки граждан, не имеющих работы и заработка (трудового дохода) и официально признанных безработными.

2.2. Одной из основных гарантий социальной поддержки безработных, предусмотренных Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», является выплата пособия по безработице (абзац второй пункта 1 статьи 28).

Согласно положениям пункта 1 статьи 30 данного Закона пособие по безработице выплачивается гражданам, уволенным по любым основаниям, за исключением уволенных за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, и устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту

работы (но не свыше максимального размера пособия и не ниже минимального размера пособия, определяемых Правительством Российской Федерации), если гражданин в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имел оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей).

Во всех иных случаях пособие по безработице устанавливается в размере его минимальной величины (абзац первый пункта 2 статьи 30, пункт 1 статьи 34). При этом гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в районах и местностях, где применяются районные коэффициенты к заработной плате, пособие по безработице, установленное в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличивается на размер районного коэффициента (абзац второй пункта 2 статьи 30).

Из приведенных законоположений следует, что пособие по безработице, устанавливаемое в процентном отношении к среднему заработку за последние три месяца работы, т.е. в размере, который может превышать минимальную величину этого пособия, безработные вправе получить при одновременном наличии следующих условий: если они перед увольнением состояли в трудовых (служебных) отношениях и имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей), если увольнение было осуществлено в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и если увольнение не связано с их виновными действиями. Соответственно, во всех случаях, когда эти условия не выполняются, пособие назначается в минимальном размере. Это относится, в частности, к безработным гражданам, занимавшимся в период, предшествовавший началу безработицы, адвокатской деятельностью.

Таким образом, для граждан, осуществлявших трудовую и иную общественно-полезную деятельность и признанных в установленном порядке безработными, законодателем установлены различные правила определения размера пособия по безработице в зависимости от того, к какой категории занятых граждан они относились до постановки их на учет в качестве безработных в органах службы занятости – к работавшим по трудовому договору (проходившим службу) либо к иным категориям. Что же касается профессиональных различий, способа прекращения трудовой и иной деятельности, принадлежности к общественным объединениям, то, вопреки утверждению заявительницы, указанные обстоятельства критериями (основаниями) дифференциации правил определения размера пособия не являются.

2.3. Целевое назначение пособия по безработице, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, состоит в том, чтобы предоставить безработному гражданину временный источник средств к существованию на разумный период, необходимый для поиска подходящей работы, сократить период безработицы, стимулировать безработного к активному поиску работы и предотвращать необоснованные отказы от нее (постановления от 16 декабря 1997 года № 20-П, от 22 октября 2009 года № 15-П, Определение от 21 декабря 2004 года № 421-О и др.).

Пособие по безработице в настоящее время не является одним из видов страхового обеспечения, предоставляемого в рамках системы обязательного социального страхования. С введением в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах») финансирование мероприятий по социальной поддержке безработных граждан не имеет своим источником средства, поступающие от конкретного налога (сбора). Эти мероприятия, как и мероприятия по содействию занятости населения, являются расходными обязательствами Российской Федерации (пункт 1 статьи 22 Закона

Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»), которые исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета (пункт 2 статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Следовательно, в системе действующего правового регулирования пособие по безработице фактически представляет собой государственное пособие, назначаемое в связи с отсутствием заработка (трудового дохода).

Правовая природа этого пособия как разновидности социального обеспечения, предоставляемого за счет средств федерального бюджета, предопределяет достаточно широкую дискрецию федерального законодателя по определению его размеров, критериев их дифференциации, учитывая при этом целевое назначение данной выплаты, ситуацию на рынке труда, имеющиеся у государства материально-финансовые средства, формы реализации права на труд, используемые гражданами, связь прекращения трудовых (служебных) отношений с их виновным поведением и иные социально значимые обстоятельства. Вместе с тем соответствующее правовое регулирование должно осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе конституционных принципов справедливости и равенства, гарантированности государством социальных прав, к которым относится и право на защиту от безработицы.

В решениях Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся трудовых и социальных прав граждан, неоднократно подчеркивалось, что соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус;

конституционный принцип равенства, предполагая равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом не исключает фактических различий и необходимость их учета законодателем.

3. Выбор гражданином той или иной формы реализации права на труд (заключение трудового договора с работодателем, заключение контракта о прохождении службы, индивидуальная предпринимательская деятельность, приобретение статуса адвоката и пр.) влечет для него определенные правовые последствия, обусловленные правовым статусом, характерным для субъекта того или иного вида общественно-полезной деятельности. Такой правовой статус формируется федеральным законодателем посредством включения в него набора прав, обязанностей, государственных гарантий их реализации и мер ответственности, исходя из существа данной деятельности, ее целевой направленности и фактического положения лица в порождаемых этой деятельностью отношениях (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 мая 2010 года № 11-П).

3.1. Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов, действующим на основе принципов независимости, самоуправления и корпоративности. Порядок и особенности осуществления адвокатской деятельности определены Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в соответствии с которым адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном данным Федеральным законом; адвокатская деятельность не является предпринимательской (пункты 1 и 2 статьи 1); адвокат не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением отдельных видов деятельности (пункт 1 статьи 2); решение о присвоении статуса адвоката принимает в соответствующем порядке квалификационная комиссия адвокатской палаты субъекта Российской Федерации (пункт 3

статьи 9), о чем уведомляет территориальный орган федерального органа исполнительной власти в области юстиции, который вносит сведения об адвокате в реестр адвокатов субъекта Российской Федерации и выдает ему соответствующее удостоверение (пункт 1 статьи 15); статус адвоката прекращается по ряду оснований, в том числе в связи с подачей им соответствующего заявления в совет адвокатской палаты (пункт 1 статьи 17).

Согласно Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» формами адвокатских образований являются: адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация; адвокат вправе самостоятельно избирать форму адвокатского образования, а также место осуществления адвокатской деятельности (пункты 1 и 2 статьи 20); будучи членом адвокатской палаты одного из субъектов Российской Федерации, адвокат вместе с тем вправе осуществлять адвокатскую деятельность по соглашению на всей территории Российской Федерации (пункт 5 статьи 9); адвокат, принявший решение осуществлять адвокатскую деятельность индивидуально, учреждает адвокатский кабинет, о чем уведомляет совет адвокатской палаты; адвокатский кабинет не является юридическим лицом (пункты 1–3 статьи 21).

Таким образом, адвокаты, учредившие адвокатский кабинет, как и иные лица, относящиеся к категории самостоятельно обеспечивающих себя работой, сами определяют направления, виды и конкретные формы осуществления своей деятельности, организуют работу по выполнению взятых на себя обязательств и несут ответственность за их надлежащее исполнение. Указанные лица сами регламентируют продолжительность своего рабочего времени и степень нагрузки, они действуют на принципах автономии воли и имущественной самостоятельности и несут риск неполучения дохода.

3.2. Формируя правовой статус лица, работающего по трудовому договору, федеральный законодатель основывается на признании того, что труд такого лица организуется, применяется и управляется в интересах

работодателя, который обязан обеспечить право работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы не ниже установленного федеральным законом минимума оплаты труда (абзац седьмой статьи 2 Трудового кодекса Российской Федерации). В силу данного обстоятельства работник представляет в трудовом правоотношении экономически более слабую сторону, что предопределяет обязанность Российской Федерации как социального государства обеспечивать надлежащую защиту его прав и законных интересов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта 2005 года № 3-П).

В условиях рыночной экономики, предполагающей возможность появления в конкретные периоды избытка рабочей силы и возникновение, как следствие этого, безработицы, указанная обязанность включает в себя и установление гарантий социальной защиты и поддержки работников, в том числе при наступлении безработицы. Тем самым федеральный законодатель обязан дополнять правовой статус работника (лица, работающего по трудовому договору) гарантиями его социальной защиты, в том числе на случай безработицы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 мая 2010 года № 11-П).

3.3. Дифференцированный подход к определению размера пособия по безработице, с одной стороны, для граждан, работавших по найму (состоявших в служебных отношениях) и потерявших работу, а с другой стороны – всех иных граждан, в том числе самостоятельно обеспечивавших себя работой, был закреплен Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» еще в его первоначальной редакции. Лицам, самостоятельно обеспечивающим себя работой, в случае признания их безработными гарантировалась выплата пособия по безработице лишь в минимальном размере.

Такое правовое регулирование не выходит за пределы дискреционных полномочий законодателя и не вступает в противоречие с предписаниями Конституции Российской Федерации.

В частности, касаясь вопроса о допустимости с точки зрения требований статей 19 и 37 (часть 3) Конституции Российской Федерации установления в пункте 1 статьи 30 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» такого порядка исчисления размера пособия по безработице безработным гражданам, уволенным из организаций, который обеспечивает им возможность получения пособия в более высоком размере, чем это предусмотрено для безработных граждан, имевших ранее статус индивидуального предпринимателя и стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что закрепленная названным Законом дифференциация условий выплаты пособия по безработице и его размеров в отношении указанных категорий граждан основана на объективных критериях, в том числе таких, как продолжительность перерыва в трудовой деятельности, отсутствие предшествующей трудовой деятельности; подобная дифференциация, учитывающая, кроме того, различия в правовом статусе лиц, работающих по трудовому договору, и лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, сама по себе не может расцениваться как нарушающая конституционный принцип равенства или ограничивающая право на защиту от безработицы (Определение от 21 декабря 2006 года № 559-О).

Из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных им ранее в своих решениях, посвященных вопросам социальной защиты различных категорий граждан (определения от 21 декабря 2004 года № 421-О, от 16 июля 2009 года № 917-О-О, от 26 января 2010 года № 62-О-О и др.), вытекает, что закрепление законодателем более высокого уровня социальных гарантий на случай безработицы для отдельных категорий граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке, не может рассматриваться в качестве нарушающего конституционные права тех категорий безработных, для которых гарантии социальной поддержки установлены на базовом уровне.

Возможность дифференциации порядка исчисления пособия по безработице для различных категорий безработных граждан в зависимости от характера предшествующей деятельности не исключается и международно-правовыми актами в сфере занятости и защиты от безработицы. Так, согласно положениям статьи 26 Конвенции МОТ 1988 года № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» лица, работавшие до признания их безработными не по найму, рассматриваются как лица, впервые обращающиеся с заявлением о трудоустройстве, и охват их системами защиты безработных является для государства-участника предпочтительным, однако не составляет безусловное обязательство, вытекающее из Конвенции.

Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что, помимо закрепления права безработных граждан на получение в течение определенного периода пособия по безработице, законодательство Российской Федерации о занятости населения предусматривает широкий перечень иных гарантий в сфере защиты от безработицы, которые предоставляются гражданам вне зависимости от того, к какой категории занятых граждан они относились до признания их безработными. К числу таких гарантий относятся, в частности: бесплатное содействие гражданам в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости, информирование о положении на рынке труда; предоставление органами службы занятости бесплатных консультаций, бесплатной информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения; бесплатное предоставление безработным гражданам услуг по психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости; содействие им в организации собственного дела; проведение в целях обеспечения временной занятости безработных граждан оплачиваемых общественных работ, организуемых органами службы занятости (например, статьи 9, 12, 23, 24 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»).

Кроме того, органами службы занятости может оказываться материальная помощь безработным гражданам, утратившим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного периода его выплаты, а также гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости (статья 36 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»).

3.4. Таким образом, оспариваемые положения пункта 1 статьи 30, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в системе действующего правового регулирования не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации и нарушающие конституционные права заявительницы.

Этим, однако, не исключается право федерального законодателя в порядке реализации своих дискреционных полномочий установить иные правила исчисления размера пособия по безработице, обеспечивающие гражданам, которые до признания их безработными относились к категории лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, более высокий уровень материальной поддержки, равно как и предусмотреть предоставление пособий по безработице в рамках системы обязательного социального страхования.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Хорхординой Людмилы Валентиновны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном

Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 550-О-О