

# **По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан М.А.Белогуровой, Т.А.Ивановой, С.Г.Климовой и А.В.Молодцова**

Постановление · № 15-П · от 22.10.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан М.А.Белогуровой, Т.А.Ивановой, С.Г.Климовой и А.В.Молодцова  
город Санкт-Петербург 22 октября 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи А.Я.Сливы, судей Н.С.Бондаря, С.Д.Князева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя гражданки Т.А.Ивановой - адвоката О.В.Козленко, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитоновой, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан М.А.Белогуровой, Т.А.Ивановой, С.Г.Климовой и А.В.Молодцова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации - полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

**у с т а н о в и л:**

1. В соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года N 1032-I "О занятости населения в Российской Федерации" гражданам, уволенным из организаций по основаниям, не

связанным с совершением ими виновных действий, пособие по безработице устанавливается в процентном отношении к их среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, они имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель (пункт 1 статьи 30), но во всех случаях не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже его минимальной величины (пункт 1 статьи 33). Гражданам, чьими работодателями являлись индивидуальные предприниматели, пособие по безработице устанавливается независимо от основания увольнения и начисляется в соответствии с пунктом 1 статьи 34 названного Закона в размере минимальной величины пособия по безработице.

Конституционность указанных законоположений оспаривают заявители по настоящему делу - граждане М.А.Белогурова, Т.А.Иванова, С.Г.Климова и А.В.Молодцов, которые осуществляли трудовую деятельность на основании трудовых договоров, заключенных с индивидуальными предпринимателями, были уволены по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части первой статьи 77 (соглашение сторон) и пунктом 2 части первой статьи 81 (сокращение численности или штата работников) Трудового кодекса Российской Федерации, признаны в установленном порядке безработными и которым было начислено пособие по безработице в размере минимальной величины пособия по безработице.

Гражданка Т.А.Иванова, кроме того, просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации пункт 2 статьи 32 того же Закона, предусматривающий для лиц, уволенных в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, возможность досрочного выхода на пенсию, но не ранее чем за два года до наступления установленного законом пенсионного возраста.

1.1. Прокуратура города Каменска-Шахтинского Ростовской области, рассмотрев заявление гражданки М.А.Белогуровой об оспаривании размера пособия по безработице, назначенного ей приказом Центра занятости населения города Каменска-Шахтинского Ростовской области от 17 ноября 2008 года, подтвердила соответствие данного решения законодательству о занятости населения (письмо от 9 декабря 2008 года). В удовлетворении аналогичного искового заявления М.А.Белогуровой было отказано решением Каменского городского суда Ростовской области от 11 февраля 2009 года.

Центр занятости населения города Волжского Волгоградской области отказал гражданке С.Г.Климовой в удовлетворении заявления о пересмотре размера пособия по безработице, назначенного ей с 20 января 2009 года (письмо от 26 января 2009 года).

Центр занятости населения по городу Костроме в письме от 17 марта 2009 года подтвердил правомерность начисления пособия по безработице гражданину А.В.Молодцову, признанному безработным приказом от 22 декабря 2008 года, в размере минимальной величины пособия по безработице.

Центр занятости населения Северного административного округа города Москвы отказал гражданке Т.А.Ивановой в перерасчете размера пособия по безработице, назначенного ей приказом от 31 января 2008 года, а также разъяснил, что не имеет оснований для обращения в компетентный орган с предложением о назначении ей пенсии до наступления возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости (письмо от 8 августа 2008 года). Управление государственной службы занятости населения города Москвы оставило жалобу Т.А.Ивановой на это решение без удовлетворения (письмо от 6 февраля 2009 года).

1.2. Как утверждают заявители, оспариваемые ими положения статей 30, 32, 33 и 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" не позволяют начислять гражданам, состоявшим в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, пособие по безработице по тем же правилам, по которым оно начисляется гражданам, уволенным из организаций (пропорционально среднемесячному заработку), и тем самым лишают их права на

получение пособия по безработице в максимальном размере, а также не предусматривают для таких граждан возможность досрочного выхода на пенсию, т. е. предоставляют им меры социальной поддержки в связи с безработицей в меньшем объеме, чем гражданам, уволенным из организаций, что противоречит принципу равенства, закрепленному статьей 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и нарушает права, гарантированные ее статьями 7 (часть 2), 37 (часть 3) и 39 (часть 2).

Исходя из того что в силу части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в той мере, в какой ими устанавливаются для граждан, до увольнения работавших по трудовому договору с индивидуальным предпринимателем, и граждан, уволенных из организаций, различные правила начисления пособия по безработице и не предоставляется гражданам, до увольнения работавшим по трудовому договору с индивидуальным предпринимателем, возможность получения пенсии ранее достижения пенсионного возраста, как это предусмотрено для граждан, уволенных из организаций.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая целью политики Российской Федерации как правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1), гарантирует гражданам как свободу труда и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, так и право на защиту от безработицы (статья 37, части 1 и 3) и право на социальное обеспечение (статья 39, часть 1).

По смыслу указанных статей Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 19 (части 1 и 2), правовое регулирование занятости населения и защиты от безработицы должно обеспечивать лицам, временно лишившимся работы и, следовательно, заработка, трудового дохода, эффективную государственную защиту, направленную на поддержание по крайней мере минимально необходимого для удовлетворения жизненно важных потребностей уровня материального достатка и на содействие в трудоустройстве, на равных основаниях.

Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в его решениях, в том числе в постановлениях от 3 июня 2004 года N 11-П и от 16 июля 2007 года N 12-П. В силу этих правовых позиций устанавливаемые законодателем в соответствии с конституционными предписаниями государственные гарантии реализации конституционного права на защиту от безработицы должны быть основаны на универсальных принципах справедливости и юридического равенства; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от любых форм дискриминации в сфере труда и занятости, 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); различия в условиях приобретения и реализации отдельными категориями граждан того или иного права не должны устанавливаться произвольно: как следует из Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 55 (часть 3), такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

3. Защита от безработицы обеспечивается путем создания системы мер содействия занятости и материальной поддержки граждан, не имеющих работы и заработка, трудового дохода и

официально признанных безработными. Соответствующая система мер предусмотрена Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", определяющим 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. Основной формой такой защиты является выплата в течение установленного срока пособия по безработице, целевое назначение которого, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, состоит в том, чтобы предоставить гражданину временный источник средств к существованию (Постановление от 16 декабря 1997 года N 20-П).

Согласно Закону Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" пособие по безработице гражданам, уволенным из организаций по основаниям, не связанным с виновными действиями работника, устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, они 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) (пункт 1 статьи 30), и начисляется в первые три месяца - в размере 75 процентов 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 его минимальной величины (пункт 1 статьи 33); во всех иных случаях оно устанавливается в кратном отношении к минимальной величине пособия по безработице (пункт 2 статьи 30).

Так, гражданам, прекратившим перед признанием их безработными трудовые отношения с индивидуальными предпринимателями, пособие по безработице начисляется в соответствии с пунктом 1 статьи 34 названного Закона в размере минимальной величины пособия по безработице, т. е. в размере, который может существенно отличаться от величины пособия по безработице, выплачиваемого гражданам, уволенным из организаций, и который не основан на объективных критериях (наличие и продолжительность периодов оплачиваемой работы, основание увольнения, размер среднемесячного заработка и т. д.), как это предусмотрено пунктом 1 статьи 33. Тем самым для граждан, признанных в установленном порядке безработными, вводятся различные правила начисления пособия по безработице - в зависимости от того, с каким работодателем (организацией или индивидуальным предпринимателем) они состояли в трудовых отношениях непосредственно перед увольнением.

Между тем регулирование трудовых отношений осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации на основе принципов, закрепленных в статье 2 Трудового кодекса Российской Федерации, и исходя из того, что все работодатели - и физические и юридические лица - обладают равными правами и несут равные обязанности (статьи 20 и 22 Трудового кодекса Российской Федерации). Не противоречит этому и законодательное закрепление особенностей регулирования труда работников, работающих у работодателей - физических лиц (глава 48 Трудового кодекса Российской Федерации), поскольку оно обусловлено специфическим характером организации экономической деятельности физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, затрагивает лишь сферу собственно трудовых отношений и не направлено на установление различий в правовом статусе работодателей.

Кроме того, с введением в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 5 августа 2000 года N 118-ФЗ "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах") работодатели, осуществляющие выплаты в пользу

работников, не производят целевые отчисления на финансирование мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан. Эти мероприятия 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).

Поскольку, таким образом, финансирование мероприятий по социальной поддержке безработных граждан не имеет своим источником средства, поступающие от конкретного налога (взноса), исключается и какая-либо дифференциация при предоставлении мер социальной поддержки безработным гражданам в зависимости от размера платежей, уплачиваемых работодателем, с которым лицо, впоследствии признанное безработным, состояло в трудовых отношениях, и, соответственно, установление определенных пропорций между такими платежами и выплатами, осуществляемыми в пользу безработных.

Следовательно, нет оснований полагать, что критерии, избранные законодателем для дифференциации правил определения размера пособия по безработице (в зависимости от того, с организацией или индивидуальным предпринимателем работник состоял в трудовых отношениях до своего увольнения, при том что иные установленные законом условия в равной мере соблюдены), являются объективными и имеют разумное оправдание. В результате лицам, относящимся к одной и той же категории (граждане, ранее состоявшие в трудовых отношениях, лишившиеся работы в силу обстоятельств, не связанных с совершением ими виновных действий, и признанные безработными), не обеспечивается равная социальная защита на период поиска новой работы, что не согласуется с конституционным принципом равенства и целями, ради достижения которых допускается ограничение прав и свобод граждан.

4. Учитывая особенности положения на рынке труда граждан предпенсионного возраста, как наиболее подверженных риску безработицы и утраты в связи с потерей работы источника средств к существованию, федеральный законодатель предусмотрел в системе мер социальной поддержки безработных граждан такую меру, как возможность досрочного выхода на пенсию.

В соответствии с пунктом 2 статьи 32 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства безработным гражданам, не достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно, а также необходимый стаж на соответствующих видах работ, дающий им право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, предусмотренной статьями 27 и 28 Федерального закона от 17 декабря 2001 года N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", уволенным в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, с их согласия может назначаться пенсия на период до наступления возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста.

По буквальному смыслу приведенных законоположений, возможность досрочного выхода на пенсию предоставляется только тем безработным гражданам, которые были уволены из организаций; граждане же, работодателями которых являлись индивидуальные предприниматели, при прочих равных условиях такой возможности лишены. Это означает, что получение пенсии до достижения установленного законом возраста в качестве меры социальной защиты от безработицы также поставлено в зависимость от того, с каким работодателем безработный гражданин состоял в трудовых отношениях непосредственно перед увольнением.

Данное законодательное регулирование, вводящее такие различия в правовом положении граждан, принадлежащих к одной и той же категории, которые не основаны на обстоятельствах, связанных с

приобретением права на трудовую пенсию по старости (продолжительность страхового стажа и стажа, дающего право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости), и не учитывают критерии, положенные в основу дифференциации мер социальной поддержки, предоставляемых безработным гражданам (основание увольнения, продолжительность оплачиваемой работы до увольнения и др.), снижает уровень социальной защиты безработных граждан, работодателями которых являлись индивидуальные предприниматели, по сравнению с гражданами, уволенными из организаций, и не согласуется с конституционным принципом равенства и конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод граждан.

5. Таким образом, вытекающая из взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" дифференциация правил определения размера пособия по безработице гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и условий назначения им пенсии до достижения установленного законом пенсионного возраста, основанная на том, с каким работодателем (организацией либо индивидуальным предпринимателем) они состояли в трудовых отношениях непосредственно перед увольнением, противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3), 39 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что мероприятия по социальной поддержке безработных граждан относятся к числу расходных обязательств Российской Федерации и что реализация вытекающего из настоящего Постановления требования равной социальной защиты безработных граждан, состоявших в трудовых отношениях с организацией или индивидуальным предпринимателем, предполагает увеличение расходной части федерального бюджета, которое не было учтено федеральным законодателем при его утверждении и которое в случае утраты указанными законоположениями юридической силы с момента провозглашения настоящего Постановления может привести к снижению уровня гарантий прав граждан в сфере социальной защиты. В связи с этим федеральному законодателю требуется определенный срок для принятия соответствующих финансово-правовых решений по увеличению бюджетных обязательств Российской Федерации.

Кроме того, как было установлено в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, Правительством Российской Федерации 2 октября 2009 года принято решение об одобрении и направлении в Государственную Думу разработанного им по поручению Президента Российской Федерации проекта федерального закона, которым предусматривается внесение в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" изменений, призванных устранить неравенство граждан в сфере социальной защиты от безработицы, в том числе путем исключения необоснованной дифференциации в порядке определения размера пособия по безработице и путем предоставления всем безработным гражданам, уволенным по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации, равных возможностей при решении вопроса о назначении пенсии до наступления установленного законом возраста. Ввести соответствующий федеральный закон в действие предлагается с 1 января 2010 года.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить, что положения пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с момента введения в действие нового законодательного регулирования.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в той мере, в какой ими не обеспечивается начисление пособия по безработице и возможность назначения пенсии до достижения установленного законом пенсионного возраста на равных основаниях для граждан, до увольнения работавших по трудовому договору с индивидуальным предпринимателем, и граждан, уволенных из организаций, при том что иные определенные законом условия в равной мере соблюдены, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3), 39 (часть 1) и 55 (часть 3).
2. Взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" - в той мере, в какой настоящим Постановлением они признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, - утрачивают силу с момента введения в действие нового законодательного регулирования.
3. Правоприменительные решения по делам граждан М.А.Белогуровой, Т.А.Ивановой, С.Г.Климовой и А.В.Молодцова, основанные на законоположениях, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном законом порядке.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд  
Российской Федерации  
N 15-П