

По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции от 20 апреля 1996 года

Постановление · № 20-П · от 16.12.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции от 20 апреля 1996 года
город Москва 16 декабря 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.И.Олейника, судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием представителя Хабаровской краевой Думы как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, - доктора юридических наук А.И.Коваленко; представителей Федерального Собрания как стороны, принявшей оспариваемый акт: от Государственной Думы - председателя Комитета по труду и социальной политике С.В.Калашникова, от Совета Федерации - кандидатов юридических наук Н.Я.Лыгина и И.Н.Шумского, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции от 20 апреля 1996 года.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Хабаровской краевой Думы о проверке конституционности абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в части, устанавливающей оплату безработным гражданам не свыше 30 календарных дней их временной нетрудоспособности в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения представителей сторон, заключение эксперта М.Л.Захарова, выступления: специалиста М.И.Кучмы, приглашенных в заседание представителей от Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Абзац шестой пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" предусматривает оплату в размере причитающегося пособия по безработице (стипендии) за счет средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации периода временной нетрудоспособности гражданам, потерявшим работу и заработок в течение 12 месяцев, предшествующих официальному признанию их безработными, но не свыше 30 календарных

дней в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости.

По мнению Хабаровской краевой Думы, данная норма в части, устанавливающей оплату безработным не более 30 календарных дней их временной нетрудоспособности в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости независимо от длительности заболевания, вступает в противоречие со статьей 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1).

Перечень случаев (социальных рисков), с которыми названная конституционная норма связывает право каждого человека на социальное обеспечение, не носит исчерпывающего характера. Вместе с тем, относя установление таких случаев к сфере регулирования законом, она подтверждает конституционное значение существования социального обеспечения в каждом из названных в ней и предусмотренных законом случаев. Такие случаи обычно характеризуются невозможностью иметь заработок (трудовой доход) или его утратой либо недостаточностью для жизнеобеспечения человека и нетрудоспособных членов его семьи.

Провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели политики Российской Федерации как социального государства (статья 7, часть 1) определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и если в силу возраста, состояния здоровья, по другим не зависящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества. Поэтому Конституция Российской Федерации связывает обязанности социального государства не только с охраной труда и здоровья людей, установлением гарантированного минимального размера оплаты труда, но и с обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (статья 7, часть 2).

Следовательно, развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения является необходимым условием осуществления целей социального государства.

Социальное обеспечение осуществляется посредством денежных выплат (пенсий, социальных пособий и др.), предоставления гражданам натуральных видов содержания, социальных услуг за счет средств обязательного социального страхования, бюджетных ассигнований и иных источников. И хотя социальное обеспечение охватывает различные виды помощи, поддержки, его основное содержание заключается именно в материальном обеспечении, предоставлении человеку средств к существованию, на что указывает и статья 39 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на защиту от безработицы (статья 37, часть 3). Такая защита обеспечивается наряду с иными мерами материальной поддержкой граждан, не имеющих работы и заработка, трудового дохода и официально признанных безработными.

Согласно Закону Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" государство гарантирует безработным гражданам обеспечение социальной поддержки, основной формой которой является выплата пособия по безработице в течение определенного законом срока, а в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переквалификации по направлению органов службы занятости - выплата стипендии. Целевое назначение пособия по безработице (стипендии) состоит в том, чтобы предоставить указанным лицам временный источник средств к существованию. К гарантиям социальной поддержки безработных названный Закон

относит и оплату периода их временной нетрудоспособности.

Перечисленные выплаты безработным производятся из средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации и относятся к выплатам, осуществляемым в рамках системы социального обеспечения.

4. Предусмотренная оспариваемым положением выплата, по существу, представляет собой пособие по временной нетрудоспособности, право на получение которого обусловлено наличием у безработного права на получение пособия по безработице (стипендии), производно от него и имеет своей целью возместить безработному временную потерю в связи с нетрудоспособностью гарантированного Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" пособия по безработице (стипендии), компенсировать этот утраченный доход.

Не меняет ее природы и тот факт, что выплачивается она, согласно Закону, так же как и пособие по безработице (стипендия), из средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, а не Фонда социального страхования Российской Федерации, финансирующего выплаты пособий по временной нетрудоспособности, поскольку решение вопроса о том, за счет средств какого из этих фондов целесообразно осуществлять данную выплату, является прерогативой законодателя.

Следовательно, регламентация порядка и условий оплаты безработным гражданам периода их временной нетрудоспособности не может осуществляться без учета характера и целевого назначения производимой выплаты, вне связи с содержанием законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения, его принципами и целями.

5. Установленное федеральным законом социальное обеспечение в случае безработицы гарантируется Конституцией Российской Федерации наравне с социальным обеспечением по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей. Невыплата пособия по безработице в связи с временной нетрудоспособностью безработного, если безработный имеет право на его получение, должна возмещаться другой выплатой по системе социального обеспечения, которая предоставляла бы ему источник средств к существованию на этот период. Между тем, устанавливая оплату безработным периода их временной нетрудоспособности не свыше 30 календарных дней, Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" не предусматривает мер материальной поддержки указанных лиц при продолжении временной нетрудоспособности свыше этого срока, которые позволяли бы в какой-то степени компенсировать потерю ими дохода в виде пособия по безработице (стипендии). Законом предусмотрена возможность оказания органами службы занятости материальной и иной помощи безработным гражданам лишь при утрате ими права на пособие по безработице в связи с истечением периода его выплаты, установленного законодательством Российской Федерации о занятости населения (статья 36). В рассматриваемом же случае речь не идет об истечении срока выплаты пособия по безработице, и право на его получение граждан не утрачивает, выплата пособия фактически приостанавливается и возобновляется после окончания временной нетрудоспособности.

Предоставление органам службы занятости на местах права устанавливать виды и размеры материальной помощи, усиливающие социальную защищенность безработных граждан, не может в надлежащей мере гарантировать им материальную поддержку в не подлежащий оплате период временной нетрудоспособности, поскольку возможность устанавливать более льготные правила оказания материальной и иной помощи поставлена в зависимость от наличия средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, имеющих в распоряжении этих органов.

Не могут рассматриваться в качестве адекватной и достаточной компенсации предписания пункта 2 статьи 28 и пункта 4 статьи 35 Закона, согласно которым период временной нетрудоспособности безработного не засчитывается в общий период выплаты пособия по безработице, а также не

прерывает его трудового стажа и засчитывается в общий трудовой стаж. Не является равноценной заменой материальной поддержки в период временной нетрудоспособности, продолжающейся свыше 30 календарных дней, и продление общего срока выплаты пособия по безработице после выздоровления.

Какое-либо минимальное материальное обеспечение в рамках системы социального обеспечения не гарантировано в достаточной степени безработным гражданам и другими федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами федерального уровня. Федеральное законодательство о государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам), предоставление которой позволило бы обеспечить безработным, находящимся в тяжелой жизненной ситуации в связи с болезнью и отсутствием работы, минимальные средства к существованию, до настоящего времени не принято. Таким образом, при продолжении временной нетрудоспособности более 30 календарных дней безработный гражданин практически остается без материальной поддержки государства. Между тем отсутствие у безработного в этот период каких-либо средств к существованию может поставить под угрозу его жизнь и здоровье, повлечь стойкую утрату трудоспособности (инвалидность).

С учетом этого установление для безработных граждан предельного 30-дневного срока оплаты периода их временной нетрудоспособности в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости при отсутствии надлежащих законодательных гарантий предоставления им иного источника средств к существованию (минимального материального обеспечения) в рамках системы социального обеспечения при продолжении временной нетрудоспособности свыше указанного срока, по сути, является лишением их права на социальное обеспечение за период временной нетрудоспособности, превышающий 30 календарных дней, что не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статье 39 (части 1). На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции от 20 апреля 1996 года, устанавливающее ограничение оплаты периода временной нетрудоспособности безработных граждан 30 календарными днями в течение 12-месячного периода безработицы или всего периода обучения по направлению органов службы занятости, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 39 (часть 1), поскольку в федеральном законодательстве отсутствуют надлежащие гарантии предоставления безработным иного источника средств к существованию (минимального материального обеспечения) в рамках системы социального обеспечения при продолжении временной нетрудоспособности свыше указанного срока.
2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.
3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 20-П