

## БЕЗРАБОТИЦА: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

**Е. А. Истомина**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Уральский институт управления (филиал), г. Екатеринбург*

Распространенный в настоящее время социальный риск безработицы, являющийся самостоятельным основанием социального обеспечения, не всегда воспринимается гражданами так, как было задумано законодателем. Полагая, что их права нарушены, граждане часто обращаются в Конституционный Суд РФ, который должен высказать свою позицию. Основываясь на выработанном в науке представлении о правовых позициях Конституционного Суда РФ как о выводах, имеющих общий характер, приемлемых и необходимых для решения подобных проблем в рамках рассмотрения иных обращений в Суд, автор обосновывает вывод о том, что они не изменяют принципиально видение этого социального риска, но в то же время углубляют его понимание, способствуют более правильному восприятию субъектами правоотношений в этой сфере. Эти позиции отражают современное понимание баланса интересов государства и граждан, роли граждан как активных субъектов системы управления социальными рисками, способных в необходимых случаях предпринять необходимые усилия по его преодолению.

**Ключевые слова:** *социальный риск, безработица, пособие.*

В условиях экономической нестабильности, снижения доходов социальное обеспечение приобретает особую значимость не только для семей с детьми, инвалидов, ветеранов, престарелых граждан. Уязвимым становится и трудоспособное, экономически активное население. В такие периоды многие работодатели намеренно либо вынужденно «оптимизируют» численность и штат работников путем расторжения трудовых договоров, причем стремятся сделать это без предоставления работникам компенсаций, предусмотренных трудовым законодательством, – выходного пособия и сохранения среднего заработка на период трудоустройства. Для работников же возникает принципиальная невозможность (на более или менее продолжительный срок) трудиться и самостоятельно обеспечивать средства к существованию себе и своей семье. Именно в таких ситуациях должны реализовываться социально-обеспечительные обязательства государства перед гражданами в сфере защиты от безработицы. Интерес граждан, как правило, сконцентрирован на размерах социальных предоставлений. Утратив работу, они обращаются в службу занятости населения в целях признания их безработными и назначения соответствующего пособия. Однако не менее важный аспект, который следует

учитывать, – определение основания назначения социальных предоставлений, то есть ответ на вопрос: когда в отношении лица реализуется социальный риск безработицы?

Социальные риски рассматриваются отраслевой наукой как осознанная лицом невозможность удовлетворения жизненно важных потребностей, возникающая вследствие наступления обстоятельств, признаваемых государством и обществом значимыми и закрепленных в законе. Последний тезис подчеркивают М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова, указывая, что ситуации, вызывающие социальные риски, должны быть признаны обществом, государством в качестве таковых и закреплены в законе [1, с. 12]. Социальные риски отражают представления государства о том, какие категории граждан и на каких условиях следует считать нуждающимися в материальной поддержке. При этом законы должны закреплять основания социального обеспечения максимально объективно, не допуская неточностей в их понимании как гражданами – потенциальными получателями пенсий, пособий и услуг, так и субъектами, назначающими их. Объективная концепция социального риска, свойственная отраслевому законодательству, предполагает не только представление о нем как о внешнем, в значи-

тельной мере объективном по отношению к индивиду негативного обстоятельства – опасности неблагоприятных последствий различного характера, но и принятие его как оправданного, правомерного, действительно существующего.

По смыслу ст. 3 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в РФ» (далее – Закон о занятости), родовой социальный риск утраты работы превращается в видовой риск безработицы в момент, когда гражданин обращается в службу занятости населения и признается как безработный, – не имеющее работы и заработка трудоспособное лицо, зарегистрированное в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, которое ищет работу и демонстрирует готовность приступить к ней. Детализация социального риска безработицы осуществляется путем ограничительного перечисления, а именно – указания в названной статье Закона о занятости на категории граждан, которые безработными быть признаны не могут: лица, состоящие в трудовых отношениях, работающие по гражданско-правовым договорам, получатели пенсий по старости либо за выслугу лет, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, др.

Законодательное представление о названном социальном риске и субъективное понимание гражданами безработицы (как отсутствия возможности трудиться лишь по наиболее интересным для них профессиям и специальностям, получать весьма высокую заработную плату) иногда приводит к «запуску» механизма защиты их действительно или мнимо нарушенных прав. Таким образом, обращения в различные инстанции связаны с представлениями граждан о содержании и объеме их правомочий в области социальной защиты от безработицы. Одним из наиболее популярных на сегодня способов является обращение в Конституционный Суд РФ.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории страны Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле.

Значимость конституционного контроля подтверждается значительным числом обращений: за период с 2012 по 2015 гг. в Конституционный Суд РФ поступило 45,7 тыс. обращений, из которых защиты конституционных прав и свобод граждан касались свыше 12,1 тыс., в том числе охраны прав в сфере социальной защиты – около 3,8 тыс. [2]. Решения Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) обязательны на всей территории России для всех субъектов – органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Не менее значимы правовые позиции КС РФ, которые в той или иной мере трактуют положения законов в рамках оценки их соответствия основному закону страны. М. С. Саликов определяет правовые позиции Конституционного Суда РФ как систему выводов и аргументов, выявленных в ходе рассмотрения конкретных дел по определенным проблемам, имеющих общий характер (примлемых и необходимых для решения подобных проблем в рамках рассмотрения иных обращений). Правовые позиции, как указывает ученый, имеют юридическую силу его решений [3, с. 15–16]. В Постановлении № 20-П от 16 декабря 1997 г. КС РФ подчеркнул, что перечень социальных рисков, с которыми ст. 39 Конституции РФ связывает право каждого на социальное обеспечение, не носит исчерпывающего характера. Ситуации, вызывающие реализацию социальных рисков, обычно характеризуются невозможностью получать заработок либо иной трудовой доход, его утратой, недостаточностью для обеспечения жизнедеятельности человека и членов его семьи. Поэтому провозглашение России как социального государства предопределяет 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.

Возвращаясь к социальному риску безработицы, отметим, что чаще всего обращения в этой сфере касаются отказа в назначении соответствующего пособия либо его размера.

Зачастую, рассматривая обоснованность таких отказов, КС РФ затрагивает и сами основания социального обеспечения – социальные риски. Там, где законодатель ограничивается констатацией факта, КС РФ, углубленно изучив вопрос, дает его подробную характеристику с тем, чтобы определить, нарушает ли конкретная норма права социальные притязания гражданина.

Обращения граждан, которым было отказано в признании безработными, становились предметом рассмотрения КС РФ неоднократно. Основной критерий, характеризующий наступление социального риска безработицы и оспариваемый гражданами, – наличие либо отсутствие заработка либо иного дохода, который позволил бы лицу удовлетворить жизненно важные потребности. Так, было признано неоправданным непризнание социального риска безработицы у лица, которое являлось участником некоторых организаций и имело имущественные права в отношении этих организаций. В Постановлении № 10-П от 23 апреля 2012 г. КС РФ указал, что названный факт не является безусловным свидетельством наличия либо отсутствия права на получение прибыли как доказательства дохода от участия в экономической деятельности (в рассматриваемом случае – товарищества собственников жилья, которое и не предполагает осуществления такой деятельности), объективно препятствующего признанию реализации социального риска, и на этом основании не может приниматься в качестве критерия для дифференциации в сфере защиты от безработицы. И, напротив, в Определении от 17 июля 2012 г. № 1431-О сделан акцент на то, что доход может иметь разную форму, в том числе в виде пенсии, предоставляемой гражданину ежемесячно, в порядке компенсации заработка, утраченного в связи с наступлением стойкой нетрудоспособности (старости). Социальный риск старости компенсируется именно таким способом, поэтому признание иного социального риска – безработицы – невозможно в силу того, что лицо уже осуществило свой выбор.

Социальный риск безработицы, безусловно, вызывается не наступлением нетрудоспособности лица, наличием у него семейных обязанностей, что в той или иной степени препятствовало бы его преодолению, но утратой работы. Поэтому законодатель установил

требование активных действий граждан по его преодолению. Преодолимый характер названного социального риска подчеркивается и КС РФ. Анализируя правомерность установления минимального и максимального размеров пособия по безработице, в своем Определении от 24 декабря 2013 г. № 1921-О/2013 он указал, что это пособие, предназначенное для предоставления безработному гражданину временного источника средств к существованию на разумный период, необходимый для поиска подходящей работы, направлено в том числе на сокращение периода безработицы, стимулирование безработного к активному поиску работы и предотвращение необоснованных отказов от нее. Аналогично в Определении № 919-О-О от 17 июня 2010 г. КС РФ оценил положение ст. 35 Закона о занятости населения, позволяющее приостанавливать выплату пособия по безработице в случае нарушения лицом без уважительных причин условий и сроков перерегистрации в качестве безработного, что, по мнению КС РФ, чаще всего доказывает незаинтересованность лица в поиске работы, в самостоятельном и активном преодолении названного социального риска.

Таким образом, правовые позиции КС РФ не меняют принципиально законодательного закрепления социальных рисков, но в то же время углубляют их понимание, способствуют более правильному восприятию этого риска субъектами правоотношений в этой сфере. Они отражают современное понимание баланса интересов государства и граждан, роли граждан как активных субъектов системы управления социальными рисками, способных в данном случае предпринять необходимые усилия по его преодолению.

### *Литература*

1. Захаров, М. Л. Право социального обеспечения России / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М.: Изд. БЕК, 2001. – 576 с.
2. Зорькин, В. Д. Конституционная юстиция на переходном этапе исторического развития России / В. Д. Зорькин. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=75>.
3. Саликов, М. С. О сущности правовых позиций Конституционного Суда РФ / М. С. Саликов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 15–17.

**Елена Александровна Истомина** – кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Уральский институт управления (филиал), г. Екатеринбург. E-mail: eistomina2011@gmail.com.

Статья поступила в редакцию 3 марта 2017 г.

DOI: 10.14529/law170211

## UNEMPLOYMENT: LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Ye. A. Istomina**

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Ural Institute of Management (branch), Yekaterinburg, Russian Federation*

The social risk of unemployment, which is in itself a basis of social security is not always perceived by citizens as it was intended by the legislator. Assuming that their rights have been violated, citizens often turn to the Constitutional Court of the Russian Federation, which shall express its position. Based on the conception of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation developed in the science as conclusions of a general nature acceptable and necessary for solving similar problems in the context of consideration of other applications to the Court, the author justifies the conclusion that they do not fundamentally change the vision of this social risk, but at the same time deepen her understanding, contribute to a more correct perception of the subjects of legal relations in this area. These positions reflect the current understanding of the balance of interests of the state and citizens, the role of citizens as the active subjects of social risk management system can, where necessary, undertake the necessary efforts to overcome it.

**Keywords:** *social risk, unemployment, social benefits.*

### References

1. Zakharov M. L., Tuchkova E. G. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii: Uchebnik* [Social Security Law of Russia: Textbook]. Moscow, 2001, 576 p.
2. Zorkin V. D. *Konstitutsionnaya yustitsiya na perekhodnom etape is-toricheskogo razvitiya Rossii* [Constitutional justice in a transitional stage in the history of Russia]. Available at: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=75>.
3. Salikov M. S. [On the essence of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [the Russian legal magazine]*. 2003, no. 1, pp. 15–17. (in Russ.)

**Yelena Aleksandrovna Istomina** – Candidate of Sciences (Law), associate professor of the Department of Social Law, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of Russia, Ural Institute of Management (Branch), Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: eistomina2011@gmail.com.

Received 3 March 2017.

---

### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Истомина, Е. А. Безработица: правовые позиции Конституционного Суда РФ / Е. А. Истомина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 2. – С. 59–62. DOI: 10.14529/law170211.

### FOR CITATION

Istomina YE. A. Unemployment: legal positions of the constitutional court of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 2, pp. 59–62. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170211.