**ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ И МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ БЕЗРАБОТНЫХ ГРАЖДАН: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**1.1 Социальные гарантии безработных**

Гарантиям в области занятости посвящена глава III Закона РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»[[1]](#footnote-1) (далее – Закон о занятости»). Согласно статье 12 Закона гражданам гарантируются:

- свобода выбора рода деятельности, профессии (специальности), вида и характера труда;

- защита от безработицы;

- бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости;

- информирование о положении на рынке труда (п. 1).

Безработным гражданам гарантируются:

- социальная поддержка;

- осуществление мер активной политики занятости населения, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости;

- бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органов службы занятости на профессиональное обучение;

- финансирование в порядке, определяемом Правительством РФ, материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения (п. 2).

Глава VI Закона о занятости устанавливает гарантии социальной поддержки безработных и компенсации. В соответствии со статьей 28 Закона государство гарантирует безработным:

- выплату пособия по безработице, в том числе в период его временной нетрудоспособности;

- выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности;

- возможность участия в оплачиваемых общественных работах (п. 1).

Время, в течение которого гражданин в установленном законом порядке получает пособие по безработице, стипендию, принимает участие в оплачиваемых общественных работах, время, необходимое для переезда по направлению органов службы занятости в другую местность для трудоустройства, а также период временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, призыва на военные сборы, привлечения к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе (альтернативной гражданской службе), исполнением государственных обязанностей, не прерывает трудовой стаж.

Представляется, что название главы VI «Социальные гарантии и компенсации» и ст. 28 «Гарантии социальной поддержки безработных» несколько не соответствуют друг другу. Было бы правильнее назвать указанную статью Закона «Социальные гарантии безработных».

Кроме того, вызывает недоумение отсутствие в содержании главы VI статей, предусматривающих компенсации.

В соответствии со ст. 36 Закона о занятости 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 органами службы занятости может оказываться материальная помощь, т.е. можно некорректно предположить, что это компенсация. Кроме того, неуместно закрепление в главе VI Закона ст. 37 «Добровольное страхование на случай потери работы»: в основе возникновения такого правоотношения лежит гражданско-правовой договор со страховой организацией, т.е. данная статья относится не к трудовому праву и праву социального обеспечения, а к гражданскому праву.

Представляется в большей мере искусственным то, что закон предусматривает две главы, посвященные гарантиям: главы III «Гарантии государства в области занятости» и VI «Социальные гарантии и компенсации». При этом нельзя не учитывать, что глава III содержит всего две статьи: статья 12 - «Гарантии государства в реализации права граждан на труд» и статья 13 – «Дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения». Статья 12 Закона закрепляет в том числе социальные гарантии.

В науке трудового права справедливо отмечается: нет ясности в основании деления гарантий на гарантии государства и социальные гарантии[[2]](#footnote-2). Анализ содержания законов о занятости в странах СНГ дает основание утверждать, что названные в них гарантии безработным - это гарантии государства, которые необходимы для реализации социальных прав граждан. В связи с этим, представляется, что вполне возможно признать социальными не только гарантии материальной поддержки безработных, но и гарантии, направленные на свободу выбора рода деятельности, охрану труда, защиту от необоснованного отказа в приеме на работу, содействие в трудоустройстве и другие.

В то же время не ставится знак равенства между социальными и государственными гарантиями, ибо первое понятие шире второго. Синонимом слова «социальный» является слово «общественный», но не «государственный». Социальные гарантии, выходящие за пределы государственных, могут быть закреплены в актах общественных организаций, базироваться на нормах морали, нравах и обычаях, существующих в обществе.

Государственные гарантии всегда имеют правовой характер, поскольку государство через свои законодательные органы закрепляет их в правовых нормах и устанавливает механизм реализации с помощью соответствующих государственных органов.

Словосочетание «гарантии социальной поддержки» в законодательстве о занятости стран СНГ часто используется в одном ряду с терминами «гарантии социальной защиты», «гарантии, связанные с социальной помощью»[[3]](#footnote-3).

Социальная поддержка как общее понятие представлена как система мер, обеспечивающая социальные гарантии определенным категориям граждан. Социальная поддержка безработных - это комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, осуществляемых органами службы занятости населения в целях обеспечения реализации государственных гарантий гражданам в период, когда они заняты поиском работы.

О социальной помощи безработному следует говорить только в случаях, когда возможности материальной поддержки исчерпаны. В связи с этим гарантии социальной поддержки, гарантии социальной защиты, гарантии, связанные с социальной помощью, соотносятся как целое и частное и, по сути, являются социальными[[4]](#footnote-4).

Для лиц, имеющих статус безработного, правовые гарантии можно подразделить на:

- гарантии реализации права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;

- гарантии материальной поддержки в период безработицы (выплата среднего заработка в течение третьего месяца лицам, уволенным в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата, пособия по безработице, стипендии в период профессионального обучения и переобучения, повышения квалификации по направлению органов службы занятости населения, оказание материальной помощи);

- гарантии обеспечения занятости безработных (бесплатное содействие в поиске подходящей работы при посредничестве службы занятости, бесплатное предоставление услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональному обучению и переобучению, повышению квалификации по направлению службы занятости, оказание посреднических услуг для трудоустройства с помощью других организаций, участие в оплачиваемых общественных работах, меры по предотвращению массовой безработицы, поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан и др.);

- гарантии реализации и охраны прав (организационно-правовые средства по предупреждению нарушения обязанными лицами прав безработных, установление правомерных действий обязанных должностных лиц и органов, обеспечение возможности обжалования их неправомерных действий, восстановление нарушенных прав).

**1.2 Правовой механизм признания гражданина безработным**

Вопросы признания гражданина безработным регламентированы Законом о занятости. В соответствии с п. 1 ст. 3 указанного Закона безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом в качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным в связи с ликвидацией организации либо прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя.

Согласно п. 1 ст. 3 указанного Закона порядок регистрации безработных граждан, порядок регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и требования к подбору подходящей работы устанавливаются Правительством Российской Федерации. Так, Правила регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и Правила регистрации безработных граждан утверждены п. 1 Постановления Правительства РФ от 07.09.2012 N 891.

Решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина не позднее 11 дней со дня предъявления органам службы занятости необходимого комплекта документов (п. 4 Правил регистрации безработных граждан):

1) паспорт или документ, его заменяющий;

2) трудовую книжку или документ, ее заменяющий (кроме граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших), не имеющих профессии (специальности));

3) документы об образовании, документы об образовании и о квалификации, документы о квалификации, документы об обучении, документы об ученых степенях и ученых званиях;

4) справку о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы (кроме граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших), не имеющих профессии (специальности)).

Стоит отметить, что трудоспособным гражданам не может быть отказано в признании их безработными только на том основании, что они не представили справку о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы (п. 9 Обзора практики Конституционного Суда РФ за третий и четвертый кварталы 2015 г., утв. Решением Конституционного Суда РФ от 28.01.2016)[[5]](#footnote-5);

5) индивидуальную программу реабилитации инвалида, выданную в установленном порядке и содержащую заключение о рекомендуемом характере и условиях труда, - для граждан, относящихся к категории инвалидов.

При постановке на регистрационный учет граждане письменно (под подпись) уведомляются о признании их безработными и постановке на регистрационный учет (п. 8 Правил регистрации безработных граждан).

Кроме того, гражданина не поставят на регистрационный учет безработных, если служба занятости населения в установленном порядке примет в отношении него решение об отказе в признании его безработным по одному из следующих оснований (п. 9 Правил регистрации безработных граждан):

1) гражданин отказался от двух вариантов подходящей работы, включая работу временного характера, в течение 10 дней со дня постановки на регистрационный учет в целях поиска подходящей работы;

2) гражданин, впервые ищущий работу (ранее не работавший) и при этом не имеющий профессии (специальности), дважды отказался от получения профессиональной подготовки или от предложенной оплачиваемой работы, включая работу временного характера;

3) гражданин без уважительных причин в течение 10 дней со дня постановки на регистрационный учет в целях поиска подходящей работы не явился в службу занятости населения для подбора подходящей работы;

4) гражданин не явился для принятия решения о признании его безработным в срок, установленный службой занятости населения;

5) гражданин представил документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка, а также другие недостоверные данные для признания его безработным.

 При невозможности предоставления органами службы занятости подходящей работы гражданам в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы эти граждане признаются безработными с первого дня предъявления указанных документов.

Гражданин, относящийся к категории инвалидов, для решения вопроса о признании его безработным дополнительно предъявляет индивидуальную программу реабилитации инвалида, выданную в установленном порядке и содержащую заключение о рекомендуемом характере и условиях труда.

В соответствии с п. 3 ст. 3 Закона о занятости безработными не могут быть признаны граждане:

- не достигшие 16-летнего возраста;

- которым в соответствии с законодательством Российской Федерации назначены страховая пенсия по старости (в том числе досрочно) и (или) накопительная пенсия либо пенсия по старости или за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению;

- отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы от двух вариантов подходящей работы, включая работы временного характера, а впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие квалификации - в случае двух отказов от профессионального обучения или от предложенной оплачиваемой работы, включая работу временного характера. Гражданину не может быть предложена одна и та же работа (профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование по одной и той же профессии, специальности) дважды;

- не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости для предложения им подходящей работы, а также не явившиеся в срок, установленный органами службы занятости для регистрации их в качестве безработных;

- осужденные по решению суда к исправительным работам, а также к наказанию в виде лишения свободы;

- представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка, а также представившие другие недостоверные данные для признания их безработными;

- занятые граждане.

Граждане, которым в установленном порядке отказано в признании их безработными, имеют право на повторное обращение в органы службы занятости через один месяц со дня отказа для решения вопроса о признании их безработными.

**1.3. Правовые основы назначения и выплаты пособия по безработице**

Пособие по безработице начисляется гражданам с первого дня признания их безработными.

Решение о признании гражданина безработным принимается службой занятости населения по месту жительства гражданина в течение 11 дней со дня предъявления документов, необходимых для регистрации в качестве безработного (п. 2 ст. 3 Закона о занятости).

Последующее увеличение продолжительности периода выплаты пособия по безработице производится на основании личного дела безработного гражданина с выпиской из его индивидуального лицевого счета, подтверждающей наличие необходимого страхового стажа[[6]](#footnote-6). На основании заявления гражданина с просьбой о содействии в получении сведений о наличии страхового стажа служба занятости направляет в территориальный орган ПФР запрос о получении выписки о его страховом стаже (п. 112 Административного регламента, утв. Приказом Минтруда России от 29.06.2012 N 10н)[[7]](#footnote-7).

Кроме того, получить сведения о состоянии индивидуального лицевого счета по форме СЗИ-6 могут сами застрахованные граждане, обратившись в территориальный орган ПФР[[8]](#footnote-8). Отметим, что форма СЗИ-6 применяется с 08.02.2015[[9]](#footnote-9).

Пособие по безработице выплачивается ежемесячно при условии, что безработный гражданин проходит перерегистрацию в сроки, установленные службой занятости населения, но не чаще двух раз в месяц (п. 6 ст. 31 Закона о занятости).

Согласно п. 1 ст. 30 Закона о занятости пособие по безработице выплачивается гражданам, уволенным по любым основаниям, 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 недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей).

Пособие по безработице во всех иных случаях, в том числе гражданам, впервые ищущим работу (ранее не работавшим); стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; уволенным по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевшим в этот период оплачиваемую работу менее 26 недель, а также гражданам, направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия, устанавливается в размере минимальной величины пособия по безработице. 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 (п. 2 ст. 30 Закона о занятости).

Все виды удержаний с пособий по безработице производятся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве (п. 5 ст. 30 Закона о занятости).

Согласно п. 1 ст. 34 Закона о занятости пособие по безработице 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 недель; направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия; вышедшим из членов крестьянского (фермерского) хозяйства, начисляется:

- в первом (6-месячном) периоде выплаты - в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента;

- во втором (6-месячном) периоде выплаты - в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента.

1. Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 07.03.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, N 17, 22.04.1996, ст. 1915. [↑](#footnote-ref-1)
2. Азарова Е.Г., Бочарникова М.А., Егошина Л.А. и др. Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников: научно-практическое пособие // Под ред. Т.Ю. Коршунова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. С. 33. [↑](#footnote-ref-2)
3. Орлова Е.Е. Правовое регулирование занятости населения в странах СНГ. Тамбов, 2009. С. 37. [↑](#footnote-ref-3)
4. Орлова Е.Е. Правовое регулирование занятости населения в странах СНГ. Тамбов, 2009. С. 38. [↑](#footnote-ref-4)
5. Решение Конституционного Суда РФ от 28.01.2016 «Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за третий и четвертый кварталы 2015 года» // «Солидарность», N 6, 10 - 17.02.2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. Как получить пособие по безработице? // Азбука права: электрон. журн. 2016. С. 2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Приказ Минтруда России от 29.06.2012 N 10н (ред. от 07.09.2015) «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.07.2012 N 25012) // Российская газета, N 203, 05.09.2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ст. 7 Федерального закона от 15.12.2001 N 167-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001, N 51, ст. 4832; абз. 5 ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 01.04.1996 N 27-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // Собрание законодательства РФ, 01.04.1996, N 14, ст. 1401. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Правления ПФ РФ от 05.04.2018 N 184п «Об утверждении Формы сведений о состоянии индивидуального лицевого счета застрахованного лица и о признании утратившим силу постановления Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 15 июня 2016 г. N 491п» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.04.2018 N 50874) // Документ официально опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-9)