



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М.В.Чайковского

город Санкт-Петербург

8 октября 2019 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина М.В.Чайковского. Основанием к рассмотрению дела явилась

обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Заявитель по настоящему делу гражданин М.В.Чайковский оспаривает конституционность следующих положений статьи 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-І «О занятости населения в Российской Федерации»:

пункта 1, согласно которому 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 (абзац первый); порядок регистрации безработных граждан, порядок регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и требования к подбору подходящей работы устанавливаются Правительством Российской Федерации (абзац второй);

пункта 2, предусматривающего, что 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 паспорта, трудовой книжки или документов, их заменяющих, документов, удостоверяющих его квалификацию, справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы (службы), а для впервые

ищущих работу (ранее не работавших), не имеющих квалификации – паспорта и документа об образовании и (или) о квалификации (абзац первый); в случае представления справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы (службы) в иностранной валюте органы службы занятости осуществляют перевод иностранной валюты в рубли по официальному курсу, установленному на день увольнения гражданина (абзац второй); 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 (абзац третий); 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 (абзац четвертый).

1.1. В ноябре 2015 года государственное казенное учреждение Воронежской области «Центр занятости населения города Воронежа» поставило М.В.Чайковского на регистрационный учет в качестве ищущего работу, но не признало его безработным по причине подачи им неполного комплекта документов: заявителем были представлены только паспорт и трудовая книжка; справка же о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы представлена не была (по причине ликвидации организации, в которой ранее работал заявитель), равно как и документ, удостоверяющий его квалификацию. В период со 2 ноября 2015 года по 11 марта 2016 года М.В.Чайковский состоял на регистрационном учете в качестве ищущего работу, однако безработным так и не был признан. В апреле 2016 года после очередного обращения М.В.Чайковского в орган службы занятости за содействием в поиске подходящей работы и представления им необходимых документов, включая диплом о высшем образовании, он был зарегистрирован в качестве ищущего работу, а спустя десять дней – признан безработным.

Решением Коминтерновского районного суда города Воронежа от 31 марта 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда от 5 сентября 2017 года, отказано в удовлетворении исковых требований М.В.Чайковского к государственному казенному учреждению Воронежской области «Центр занятости населения города Воронежа» о признании безработным со 2 ноября 2015 года, взыскании пособия по безработице за период со 2 ноября 2015 года по 11 марта 2016 года и компенсации морального вреда. В передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции также отказано (определение судьи Воронежского областного суда от 26 марта 2018 года). Суды пришли к выводу, что, хотя отсутствие справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы – с учетом конституционно-правового смысла положений пунктов 1 и 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», выявленного Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 6 октября 2015 года № 24-П, – и не может служить препятствием для признания гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным и назначения ему пособия по безработице в размере минимальной величины, отказ органа службы занятости в признании М.В.Чайковского безработным был обусловлен отсутствием еще одного из необходимых для этого документов, а именно документа, удостоверяющего квалификацию заявителя.

Нарушение положениями пунктов 1 и 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» своих прав, гарантированных статьями 7, 17, 18, 19, 37 (часть 3), 39 (часть 1), 45, 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, М.В.Чайковский усматривает в том, что данные законоположения – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – служат основанием для отказа в признании безработными граждан, прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность или стремящихся возобновить трудовую

деятельность после длительного (более одного года) перерыва, при непредставлении такими гражданами документов, удостоверяющих их квалификацию.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Между тем конституционность абзаца второго пункта 1 и абзацев второго – четвертого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» М.В.Чайковский фактически не оспаривает. При этом применение судами в деле заявителя абзацев второго и четвертого пункта 2 названной статьи представленными материалами не подтверждается.

Кроме того, М.В.Чайковский указывает на нарушение оспариваемыми законоположениями конституционных прав таких категорий граждан, как лица, прекратившие индивидуальную предпринимательскую деятельность, а также лица, стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва. Однако каких-либо доказательств, подтверждающих принадлежность заявителя к одной или другой указанной категории граждан на момент обращения его в орган службы занятости в ноябре 2015 года, в приложенных к жалобе документах не приведено. Вместе с тем

аналогичным образом заявитель ставил вопрос и при его предыдущем обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», по результатам рассмотрения которого Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено Постановление от 6 октября 2015 года № 24-П. При этом предмет рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации был сформулирован в том числе с учетом фактических обстоятельств, установленных судами общей юрисдикции в деле заявителя, и исключительно с точки зрения принадлежности гражданина, обратившегося в орган службы занятости, к одной из указанных категорий.

Принимая во внимание, что в приложенных к жалобе материалах не усматривается ссылок на какие-либо обстоятельства, которые могли бы свидетельствовать об изменении статуса заявителя на момент обращения его в орган службы занятости в ноябре 2015 года, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения абзаца первого пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования служат основанием для решения органами службы занятости вопроса о возможности признания безработными зарегистрированных в целях поиска подходящей работы граждан, прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность либо стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, при непредставлении ими документов, удостоверяющих их квалификацию.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая целью политики Российской Федерации – 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).

В силу приведенных положений Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи с ее статьями 7 (часть 2), 71 (пункт «в»), 72 (пункт «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2) установление государственных гарантий социальной защиты от безработицы, включая правовые основания и механизм обеспечения такой защиты, круг лиц, на которых она распространяется, условия и порядок ее предоставления, относится к полномочиям законодателя, который при осуществлении соответствующего правового регулирования в этой сфере общественных отношений обязан исходить из того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов (статья 18 Конституции Российской Федерации), и, как следствие, вводить правила, необходимые и достаточные для того, чтобы в первую очередь гарантировать гражданам возможность реализации в полной мере принадлежащих им конституционных прав на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии и на защиту от безработицы. Исходя из этого федеральный законодатель, определив в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий в Законе Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, отнес к их числу гарантии государства по реализации указанных конституционных прав граждан (преамбула).

Защита от безработицы, как следует из Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», обеспечивается государством посредством разработки и осуществления мер по содействию полной, продуктивной и свободно избранной занятости и предотвращению возможной безработицы, а также специальных мер, направленных на нейтрализацию нежелательных последствий, связанных с

утратой работы, и социальную поддержку граждан, не имеющих работы и заработка (трудового дохода) и официально признанных безработными. В порядке осуществления этих мер данный Закон, в частности, предоставляет гражданам Российской Федерации право на бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости, информирование о положении на рынке труда (пункт 1 статьи 8 и пункт 1 статьи 12), право на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в органах службы занятости в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования (пункт 1 статьи 9); кроме того, граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, имеют право на участие в оплачиваемых общественных работах (пункт 2 статьи 24).

Перечисленные права гарантируются гражданам, ищущим работу, независимо от того, признаны они в установленном порядке безработными или нет. Гражданам же, признанным безработными, предоставляются меры социальной защиты от безработицы, включая выплату пособия по безработице, право на бесплатное получение услуг по содействию в переезде и переселении в другую местность для трудоустройства и соответствующую финансовую поддержку, а также услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию по направлению органов службы занятости с выплатой стипендии, право на бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости для прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования (пункт 2 статьи 9, пункт 2 статьи 12, статьи 22¹, 23 и пункт 1 статьи 28 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»).

Такие меры имеют целью стимулировать граждан, утративших работу и заработок, к обращению в органы службы занятости за содействием в подборе подходящей работы и трудоустройстве и, соответственно, направлены на сокращение латентной безработицы, что согласуется с основными целями государственной политики содействия занятости населения. Вместе с тем наделение граждан, признанных безработными, правами, обеспечивающими содействие занятости и социальную поддержку в период безработицы, в большем объеме по сравнению с гражданами, ищущими работу и не имеющими статуса безработного, обуславливает необходимость приобретения гражданином данного статуса в установленном законом порядке.

3. Порядок и условия признания граждан безработными закреплены в статье 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», согласно которой безработными признаются трудоспособные граждане, не имеющие работы и заработка, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищущие работу и готовые приступить к ней (абзац первый пункта 1); решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости при представлении им следующих документов: паспорта, трудовой книжки или документов, их заменяющих, документов, удостоверяющих его квалификацию, справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы; при этом лица, впервые ищущие работу (ранее не работавшие), не имеющие квалификации, представляют в органы службы занятости лишь паспорт и документ об образовании и (или) о квалификации (абзац первый пункта 2).

В развитие приведенных законоположений Правила регистрации безработных граждан (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года № 891) предусматривают, что регистрации в качестве безработных подлежат граждане, зарегистрированные в целях поиска подходящей работы, в отношении

которых государственными учреждениями службы занятости населения в установленном порядке приняты решения о признании их безработными (пункт 3); при этом постановка на регистрационный учет безработных граждан осуществляется при предъявлении – наряду с паспортом, трудовой книжкой или документами, их заменяющими, а также справкой о среднем заработке за последние 3 месяца по последнему месту работы – документов об образовании, об образовании и о квалификации, о квалификации, об обучении, об ученых степенях и ученых званиях (пункт 4); граждане же, впервые ищущие работу (ранее не работавшие), не имеющие профессии (специальности), предъявляют паспорт и документ об образовании (пункт 5).

Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, само по себе законодательное закрепление перечня документов, при представлении которых гражданин, зарегистрированный в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, должен быть признан безработным, не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя, поскольку является элементом правового механизма социальной защиты от безработицы и в силу этого не может рассматриваться ни как нарушение права граждан на защиту от безработицы, закрепленного статьей 37 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ни как умаление государственных гарантий его реализации. Вместе с тем, формируя такой перечень, федеральный законодатель должен принимать во внимание целевое назначение включаемых в него документов и исходить из того, что их истребование от граждан может быть оправдано исключительно необходимостью надлежащего осуществления органами службы занятости возложенных на них функций по предоставлению безработным гражданам мер государственной поддержки в области содействия занятости и не должно создавать необоснованных затруднений в реализации их права на защиту от безработицы (Постановление от 6 октября 2015 года № 24-П).

С этой точки зрения требование о представлении гражданином, зарегистрированным в целях поиска подходящей работы, для принятия решения о признании его безработным документа об образовании и (или) о квалификации обусловлено целью обеспечения подбора ему подходящей работы, каковой, по общему правилу, считается работа, в том числе временного характера, соответствующая профессиональной пригодности работника с учетом уровня его квалификации, условиям последнего места работы (за исключением оплачиваемых общественных работ), состоянию здоровья, транспортной доступности рабочего места (пункт 1 статьи 4 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»). При этом подбор подходящей работы в соответствии с утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года № 891 Требованиями к подбору подходящей работы должен осуществляться с учетом профессии (специальности), должности, вида деятельности, уровня образования и квалификации, опыта и навыков работы, размера среднего заработка, исчисленного за последние 3 месяца по последнему месту работы (службы) гражданина, заключения о рекомендуемом характере и условиях труда, транспортной доступности рабочего места, а также требований работодателя к кандидатуре работника, содержащихся в сведениях о свободных рабочих местах и вакантных должностях (пункт 3).

Между тем гражданам, зарегистрированным в целях поиска подходящей работы, не предъявившим при постановке на регистрационный учет документов, подтверждающих уровень образования и квалификацию, опыт и навыки работы, выдаются содержащиеся в регистре получателей государственных услуг в сфере занятости населения – работодателей предложения оплачиваемой работы, включая работу временного характера, не требующей предварительной подготовки, отвечающей требованиям трудового законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, с учетом транспортной доступности рабочего места, а

также требований работодателя к кандидатуре работника, содержащихся в сведениях о свободных рабочих местах и вакантных должностях (пункт 4 Требований к подбору подходящей работы).

Таким образом, требование о представлении гражданами, зарегистрированными в целях поиска подходящей работы, документов об образовании и (или) о квалификации установлено в интересах самих граждан, ищущих работу. Непредставление же указанными лицами такого рода документов хотя само по себе и не исключает осуществления в отношении них органами службы занятости функции по содействию в подборе оплачиваемой работы, тем не менее препятствует предложению им такой работы, которая являлась бы подходящей для данных граждан с точки зрения соответствия их образовательному уровню и профессионально-квалификационным характеристикам.

4. По буквальному смыслу абзаца первого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» закрепленный в нем перечень документов, при представлении которых гражданин, зарегистрированный в целях поиска подходящей работы, может быть признан безработным, имеет универсальный характер, т.е. распространяется на все категории граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы, вне зависимости от характера осуществляемой ими до обращения в органы службы занятости трудовой или иной общественно полезной деятельности и времени, прошедшего с момента ее прекращения.

Вместе с тем федеральный законодатель, реализуя дискреционные полномочия по установлению правового механизма социальной защиты от безработицы, для отдельных категорий безработных граждан предусмотрел специальное регулирование, в том числе в части определения критериев подходящей работы, а также размера назначаемого им пособия по безработице. К их числу относятся, в частности, граждане, прекратившие индивидуальную предпринимательскую деятельность, а

также лица, стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва.

Для таких граждан подходящей работой считается оплачиваемая работа, включая работу временного характера и общественные работы, требующая или не требующая (с учетом возрастных и иных особенностей граждан) предварительной подготовки, отвечающая требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а назначаемое им пособие по безработице устанавливается в размере его минимальной величины (пункт 3 статьи 4, пункт 2 статьи 30 и пункт 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»).

Подобное правовое регулирование, предполагающее дифференцированный подход к определению критериев подходящей работы, а также размера пособия по безработице в отношении безработных граждан, состоявших в трудовых отношениях и уволенных из организаций по любым основаниям (за исключением уволенных за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации), с одной стороны, и иных безработных граждан, в том числе имевших ранее статус индивидуального предпринимателя, и лиц, стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, с другой стороны, основано, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, на объективных критериях, в частности таких, как отсутствие предшествующей трудовой деятельности или продолжительность перерыва в трудовой деятельности. Соответствующая 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 (Постановление от 6 октября 2015 года № 24-П; определения от 21 декабря 2006 года № 559-О, от 12 апреля 2011

года № 550-О-О, от 29 мая 2012 года № 1002-О, от 24 сентября 2013 года № 1329-О и др.).

Следовательно, оказание содействия в подборе подходящей работы гражданам, прекратившим индивидуальную предпринимательскую деятельность, и лицам, стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, не требует от органов службы занятости обязательного установления наличия у работника образования того или иного уровня и (или) определенной квалификации, поскольку от этого не зависит допустимость предлагаемой им оплачиваемой работы в качестве подходящей. Исходя из этого непредставление относящимися к указанным категориям гражданами, зарегистрированными в целях поиска подходящей работы, документов об образовании и (или) о квалификации не препятствует не только надлежащему осуществлению органами службы занятости функций по содействию таким гражданам в подборе подходящей работы, но и предоставлению им установленных законом мер социальной поддержки в период безработицы. При этом, рассматривая вопрос о признании безработным зарегистрированного в целях поиска подходящей работы гражданина, прекратившего индивидуальную предпринимательскую деятельность, или лица, стремящегося возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, орган службы занятости не вправе уклониться от принятия в отношении данного лица правоприменительного решения, ссылаясь лишь на отсутствие у него документов, удостоверяющих его квалификацию, необходимость предоставления которых предусмотрена пунктом 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

5. Таким образом, взаимосвязанные положения абзаца первого пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования отношений в сфере социальной защиты от безработицы –

не предполагают возможности отказа органов службы занятости в признании безработными трудоспособных граждан, прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность или стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, не имеющих работы и заработка, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы, ищущих работу и готовых приступить к ней, только на том основании, что указанными лицами не представлены документы, удостоверяющие их квалификацию, наличие и содержание которых не влияет ни на оценку предлагаемой им работы в качестве подходящей, ни на размер пособия по безработице. К тому же в пункте 3 названной статьи перечень категорий граждан, которые не могут быть признаны безработными, сформулирован исчерпывающим образом и не включает в себя граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы, но не представивших органам службы занятости документы, удостоверяющие их квалификацию.

В противном случае для ищущих работу граждан из числа лиц, прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность или стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, создавались бы искусственные препятствия для признания их безработными и реализации ими прав, гарантированных законом безработным гражданам в целях оказания помощи в трудоустройстве и социальной поддержки в период безработицы (в том числе посредством предоставления временного источника средств к существованию в виде пособия по безработице), чем нарушалось бы право граждан на защиту от безработицы, закрепленное статьей 37 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 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 абзаца первого пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не предполагают возможности отказа органов службы занятости в признании безработными трудоспособных граждан, прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность либо стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, только на том основании, что ими не представлены документы, удостоверяющие их квалификацию.

2. Конституционно-правовой смысл положений абзаца первого пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Чайковского Михаила Викторовича, основанные на положениях абзаца первого пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 31-П

МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К.В. АРАНОВСКОГО

В согласии с Постановлением по делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М.В. Чайковского полагаю важным заметить следующее.

При получении статуса безработного гражданин больше не обязан предъявлять диплом о высшем, в частности, образовании в доказательство профессиональной квалификации. Не первый раз уже Конституционный Суд Российской Федерации расторгает прямую зависимость осуществления прав от предъявления диплома. В Постановлении от 14 ноября 2018 года № 41-П Конституционный Суд Российской Федерации заключил, что наличием диплома не может быть строго обусловлено даже право на педагогическую деятельность (определенных видов), если ее успешно осуществляет лицо, которое соответствует своей должности.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации могло бы, наверное, состояться в несколько ином содержании, имея образовательные документы иную репутацию, чем теперь. Если бы профессиональное образование уверенно гарантировало квалификацию обладателей дипломов, то в конституционно-правовом балансе интересов и ценностей это имело бы иной, вероятно, вес, который дал бы больше оснований поддержать авторитет диплома, чтобы обладание им было условием осуществления свободы труда и связанных с нею прав.

Отказ системе образования в привилегиях на сертификацию профессий трудно не связать с ее состоянием, когда в ней столько динамики, что нельзя рассчитывать на стабильное качество образовательного продукта. Так, некоторое время назад межведомственная группа при Правительстве России приступила к работе, которая должна была привести к очередному пересмотру правил аккредитации вузов и к распределению их на три категории: базовую, продвинутую и ведущую. Базовым вузам предстояло перейти на онлайн-курсы, что сделало бы их учебно-консультационными пунктами с дистанционным, видимо, обучением подобно интернет-пунктам, где стоимость услуги включала бы и диплом. Периферийные эти вузы-ячейки вошли бы в пирамидальные структуры как рядовые члены и там бы практиковали коучинг, прививали бы «компетенции», как прививают лидерство и комплаенсы на мастер-классах и тренингах в духе сетевого маркетинга. Ведущим вузам, случись это все, предстояло бы готовить учебные продукты для распространения их в дальнейшем по сети через «продвинутые» вузы среднего звена. Тогда бы, конечно, вузы снизили издержки за счет масштабов и ресурсов сети при сокращении штата преподавателей. Такие начинания неизменно пользуются поддержкой в административном сословии и среди активистов, они постоянно там зреют и получают иногда реализацию.

Не все, однако, видят в них прогресс просвещения. Кто-то решит, что непрерывный риск структурных перемен, не говоря уже о реальном их исполнении, лишает науку и профессиональное образование возможности поддерживать качество на достойном уровне. Так, не все считают полезным внедрение болонской системы, и многие предпочли бы без этого обойтись, как обошлись, например, немецкие университеты. Не каждый убежден, что от введения бакалавриата-магистратуры по болонским стандартам выросло качество образования и что теперь российские дипломы признают по международным стандартам, как того ожидали. Бессчетные же ресурсы, которые на это были потрачены, можно было израсходовать во благо науке и на достойную оплату преподавательского

труда. Улучшения в образовании длятся лет тридцать, а результаты их все еще спорны, так что теперь, когда столько истрачено, а доверия дипломам не прибавилось, нет причин полагаться впредь на министерские решения, инициативу ректоров и на энтузиазм активистов.

Не исключено, что придется теперь подождать, пока дипломы большинства вузов и техникумов (лицеев, колледжей и др.) станут убедительными. Тогда можно будет, наверное, заново обсудить, насколько профессиональное образование сертифицирует доступ к профессиям и следует ли связывать с дипломами осуществление тех или иных прав. Пока что, однако, образовательные стандарты, предусмотренные самой Конституцией Российской Федерации (часть 5 статьи 43), администраторы и активисты не могут представить иначе как в документах и отчетах, предписанных по их ведомству, хотя университетская автономия и академическая свобода предполагают в стандартах, скорее, сложившийся ориентирующий образец.

Привилегия на выдачу дипломов до последнего времени гарантировала профессионально-образовательной системе защищенные законом доходы, включая бюджетные. Оставлять за нею такие гарантии, наверное, уже нерасчетливо без той уверенности, что они пойдут на благо собственно образованию. За прожитое в реформах время система распределяла ресурсы так, что это вряд ли хорошо сказалось на профессионализме, благополучии и достоинстве преподавателей, т.е. на качестве обучения. Система платит скудно, если преподаватель не получит в ее управленческом секторе оплачиваемую роль администратора, исполнителя или активиста-энтузиаста. Иногда же она позволяет преподавателю немного прирастить бедный свой заработок, но не за работу, а за хорошую статистику и отчетность, за демонстрацию компетентного подхода вместо академических методов, за соискание грантов и за рейтинги, мониторинги с графиками и за все остальное, что дорого службам ректората и ведомства. Преподавателю нужно для этого воспитать в себе навыки и умения писать резюме и заявки, размещать их

по фондам и ведомствам, оформлять аккредитации, формировать индексы цитирования.

В такой обстановке ценят не преподавание и не учебу, а учебно-методические комплексы, которые нужны не студентам и педагогам, а службам, чтобы те хорошо себя чувствовали и оставались при важном деле на выгодных позициях. Вряд ли, однако, ради этого нужно сохранять привилегии системы, обеспеченные обязательностью дипломов. Ее интересы и ценности малоубедительны, и ради них нельзя ограничивать свободы граждан, возможности социальной государственности вопреки положениям статей 2, 7, 17, 18, 21, 34, 37, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Субординация и отчетность под началом администраторов угнетают преподавание и науку, когда вузы уступают свое самоуправление, академическую свободу, стиль и обслуживают систему, которая выдает разрешения на профессию. Автономия – обязательное условие деятельности вуза, и если считать, что российские вузы к ней не способны, то нереальны и расчеты на хорошее образование и на дипломы, разумеется.

Конституционный Суд Российской Федерации видит в автономии вузов основополагающее начало их деятельности, которое определяет их отношения с государством и государственную политику в области образования (Постановление от 27 декабря 1999 года № 19-П); он констатирует, что автономия оправдала себя исторически в общеевропейской университетской традиции, и связывает ее с целями социального государства, свободой научного, технического и других видов творчества, преподавания, с правом каждого на образование и с другими конституционными ценностями, которые следуют из положений статей 7, 17, 18, 43 (части 1 и 5), 44 (часть 1) Конституции Российской Федерации; он допускает ограничения автономии государственных и муниципальных вузов со стороны органов публичной власти лишь в конституционно значимых целях и постольку, поскольку эти органы на правах учредителя

контролируют соответствие деятельности вуза его уставным целям (Определение от 7 июня 2011 года № 767-О-О). Автономию образовательных учреждений – с академической свободой в поиске истины, со свободным ее изложением и распространением под профессиональную ответственность преподавателей без попечения начальств – признавала статья 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Из того же исходит статья 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», причисляя к принципам образования свободу педагога в определении форм и методов обучения и воспитания, автономию образовательных организаций, академические права и свободы педагогов и обучающихся (пункты 7, 8, 9). Исполнение этих положений сомнительно, если система ставит участников образовательного дела на службу своим интересам. Даже Петр I не сомневался в том, что «науки подчинения терпеть не могут», а Н.И.Пирогов и подавно настаивал на том, что административное единообразие несовместимо с «автономическим университетом»,¹ что «автономия и чиновничество нейдут вместе» и что «в науке есть своя иерархия; сделавшись чиновною, она теряет свое значение»².

Теперь же многое располагает к тому, что скоро придется, быть может, в самых разных правоотношениях повременить со строгой обязательностью дипломов, пока не появятся веские доказательства тому, что вузы восстанавливают автономию. Но это нереально, если административная часть в системе образования не станет малолюдной из-за сокращения штатов и служб, отпадения их функций и методических руководств. Нужно убедиться и в том, что структурные изменения в образовании сводятся главным образом к ликвидации отмирающих институций, а действующие учреждения потеряли интерес к реорганизациям и к смене титулов и что энтузиастам больше не удаются

¹ См.: Университетский вопрос // Вестник Европы. Т. 1 (237). СПб., 1906. С. 1, 15.

² См.: Кропотова Н.В. Николай Иванович Пирогов об университетской культуре: Что изменилось за полтора века? // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 7 // <http://web.snauka.ru/issues/2016/07/70077>.

их инициативы создания кафедры размером с факультет или учреждения вместо них «школ» и «направлений».

Пока административная часть обща с активистами ведет себя как устроитель и хозяин образования, определяет его архитектуру и судьбы, бесперспективно и незачем тратить силу закона на обязательность дипломов, которая в этом случае теряет конституционно-правовые основания. Изложенное не расходится с принятым по настоящему делу Постановлением.