

смотря на то, что этот термин широко применяется сейчас в очень многих отраслях общественной жизни и правовых актах.

В связи с этим хотелось бы поставить вопрос о возможности внесения изменений в действующую Конституцию РФ путем внесения поправки в статью 71, в п.п. е) после слов установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, добавит инновационного, и далее по тексту – экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Следует также более четко определить в Конституции РФ компетенцию органов власти федерального и регионального уровня в сфере правового регулирования инновационной деятельности.

---

<sup>1</sup> Пашенцев Д.А. Правовые основы инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. – № 7 (50). – 2012.

<sup>2</sup> Волынкина М.В. Инновационное законодательство России. – М.: Аспект Пресс, 2005. – С. 17.

<sup>3</sup> Гаврилов Э.П. Конституция и ГК РФ как основные источники права // «Патенты и лицензии». – № 5. – 2005. – С. 5.

<sup>4</sup> Волынкина М.В. Правовое регулирование научной деятельности: Проблемы теории. – М.: Аспект Пресс, 2007. – С. 36.

**Сидоров Владимир Николаевич\***,  
*ассистент кафедры государственного и административного права  
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет  
имени академика С.П. Королева»  
(г. Самара)*

## **ПОСОБИЕ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРОБЕЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Согласно части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Статьей 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости) установлено, что государство гарантирует безработным выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспо-

---

\*© Сидоров В.Н., 2016

способности безработного. Целевое назначение пособия по безработице состоит в предоставлении безработному временного источника средств к существованию на разумный период, необходимый ему для поиска подходящей работы, в сокращении периода безработицы, в стимулировании безработного к активному поиску работы и предотвращении необоснованных отказов от нее<sup>1</sup>.

Говоря о безработице и безработных, следует отметить, что термин «безработица» впервые появился в Британской энциклопедии в 1911 году и впоследствии официально вошел в научный и общественный оборот в 1956 году благодаря отчету Министерства труда США. В настоящее время данное понятие используется во всех странах мира в разных объемах, формах, продолжительности<sup>2</sup>.

Вместе с тем, учитывая, что реализация права на защиту от безработицы предполагает получение соответствующего материального пособия, в Законе о занятости отражены как порядок и условия приобретения статуса безработного, так и определенные организационно-учетные правила, с одной стороны, способствующие беспрепятственной реализации каждым права на защиту от безработицы, включая право на получение предусмотренного в этом случае пособия, а с другой стороны – исключающие возможность злоупотребления данным правом, в частности путем незаконного получения пособия по безработице.

По своей правовой природе пособие по безработице – периодическая денежная выплата, предоставляемая безработному гражданину в качестве возмещения утраченного или неполученного заработка, что исключает возможность его получения наряду с оплатой по труду или замещающими ее выплатами. В то же время лишь в некоторых случаях пособие может выдаваться независимо от получения иных денежных выплат, например, пенсий инвалидам III группы, социальных выплат (пособий на детей, материальной помощи и т.п.)<sup>3</sup>.

Несмотря на то, что законодателем разработаны меры по предотвращению незаконного получения пособия по безработице и еще на этапе признания гражданина в качестве безработного сотрудники органов службы занятости предупреждают об ответственности за сокрытие данных о своей занятости, суды все чаще рассматривают дела о возврате незаконно полученного пособия по безработице.

Следовательно, меры по предотвращению незаконного получения пособия по безработице в настоящее время не совершенны. Поскольку в законодательстве о занятости населения есть пробелы, необходимо определить способы устранения данных пробелов, направленные, в первую очередь, на пресечение незаконного получения пособия по безработице на этапе признания гражданина в качестве безработного.

Под понятием «незаконное получение пособия по безработице» в данном случае будем понимать получение пособия лицом, являющимся занятым по критериям, установленным статьей 2 Закона о занятости.

В соответствии со статьей 3 Закона о занятости 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.

Порядок регистрации безработных граждан, порядок регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и требования к подбору подходящей работы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В развитие Закона о занятости принято постановление Правительства Российской Федерации от 07 сентября 2012 № 891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы»<sup>4</sup>.

Согласно пункту 4 Правил регистрации безработных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года № 891 (далее – Правила регистрации безработных граждан), постановка на регистрационный учет безработных граждан осуществляется государственными учреждениями службы занятости населения при предъявлении указанными гражданами таких документов, как: паспорт или документ, его заменяющий, трудовая книжка или документ, ее заменяющий, документы об образовании, документы об образовании и о квалификации, документы о квалификации, документы об обучении, документы об ученых степенях и ученых званиях, справка о среднем заработке за последние 3 месяца по последнему месту работы и для граждан, относящихся к категории инвалидов, индивидуальная программа реабилитации инвалида, выданная в установленном порядке и содержащая заключение о рекомендуемом характере и условиях труда.

Проведя анализ сложившейся практики органов службы занятости в Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что основной причиной незаконного получения пособия по безработице является предоставление в органы службы занятости документов, предусмотренных пунктом 4 Правил регистрации безработных граждан, являющихся недостоверными по своему содержанию.

В целях предотвращения попыток незаконного получения пособия по безработице пунктом 6 Правил регистрации безработных граждан предусмотрено, что государственные учреждения службы занятости населения вправе направлять запросы, в том числе в электронной форме с использова-

нием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, с целью подтверждения достоверности сведений и подлинности документов, предъявленных зарегистрированными гражданами для признания их безработными, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения и организации.

Вместе с тем необходимо отметить, что проверка подлинности представленных документов не позволяет установить факт занятости получателя пособия по безработице, поскольку проверка подлинности документа означает проверку действительности соответствующего документа, включая трудовую книжку, однако это не означает проверку актуальности внесения записи в трудовую книжку, а также не позволяет выявить наличие нескольких трудовых книжек и т.д.

Как следует из сложившейся практики взысканий незаконно полученного пособия по безработице, в большинстве случаев о незаконном получении пособия по безработице органам службы занятости населения становится известно от органов Пенсионного фонда Российской Федерации.

Так, при выходе гражданина, незаконно получавшего пособие по безработице, на пенсию, органы Пенсионного фонда Российской Федерации выявляют факт наложения периодов осуществления трудовой деятельности и получения пособия по безработице.

На основании данных органов Пенсионного фонда Российской Федерации в последующем органы службы занятости направляют заявление о незаконном получении пособия по безработице в ОВД Министерства внутренних дел.

ОВД Министерства внутренних дел, проведя проверку по факту незаконного получения пособия по безработице, усматривая признаки состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 159 Уголовного кодекса РФ, выносят постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного преследования. Основанием для отказа в возбуждении уголовного дела является тот факт, что с момента совершения преступления в большинстве случаев прошло более 2 лет, предусмотренных пунктом «а» части 1 статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>.

В целях возврата незаконно полученного пособия по безработице, а в некоторых случаях и других социальных выплат (например, выплаты на организацию предпринимательской деятельности, выдаваемой органами службы занятости населения безработным гражданам), органы службы занятости обращаются в судебные органы с исковыми заявлениями о возврате незаконно полученного пособия по безработице.

Вместе с тем необходимо отметить, что значительная часть незаконно полученных пособий по безработице возвращается в досудебном порядке. Как правило, незаконно полученные пособия по безработице возвращаются в досудебном порядке при незначительных суммах.

В последнее время нередки случаи отказа органам службы занятости населения в удовлетворении требований о взыскании незаконно полученного пособия по безработице в судебном порядке. В качестве оснований для отказа в удовлетворении требований о взыскании незаконно полученных пособий по безработице суды указывают на истечение срока исковой давности, предусмотренного статьей 199 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>6</sup>.

В данных случаях суды исчисляли срок исковой давности с момента незаконного получения пособия по безработице ответчиком, мотивируя это тем, что органы службы занятости в соответствии с Правилами регистрации безработных граждан имеют право проверять подлинность представленных документов.

Вместе с тем необходимо отметить, что согласно статье 196 Гражданского кодекса Российской Федерации общий срок исковой давности составляет три года со дня, определяемого в соответствии со статьей 200 Гражданского кодекса РФ.

В соответствии с этой статьей, если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права.

Следовательно, для определения момента начала течения срока исковой давности необходимо одновременно наличие двух обстоятельств: лицо знает или должно было знать о нарушении своего права и лицо должно знать об ответчике, чтобы иметь возможность предъявить свое требование.

Таким образом, органы службы занятости населения узнают о нарушении своего права от органов Пенсионного фонда РФ, а о надлежащем ответчике – от органов Министерства внутренних дел.

В этой связи можно сделать вывод о том, что начало течения срока исковой давности начинается либо с момента сообщения Пенсионным фондом РФ о наложении периодов получения пособия по безработице и трудовой деятельности, либо с момента вынесения постановления органами Министерства внутренних дел.

Относительно предоставленного Правилами регистрации безработных граждан права на проверку подлинности представленных документов необходимо отметить, что указанными Правилами регистрации безработных граждан предусмотрено, что органы службы занятости имеют право направлять запросы с целью подтверждения достоверности сведений и подлинности документов, предъявленных зарегистрированными гражданами для признания их безработными.

Очевидна необходимость направления органами службы занятости населения запросов в органы Пенсионного фонда на предмет наличия отчислений на конкретного гражданина с целью выявления сокрытия данных о своей занятости.

Необходимо отметить, что информация о страховом стаже и страховых взносах, исчисляемых и уплачиваемых организациями в Пенсионный фонд Российской Федерации за граждан, содержит их персональные данные.

Согласно статье 7 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом<sup>7</sup>. Такая же позиция отражена в Апелляционном определении Московского городского суда от 16 февраля 2015 года по делу № 33-4722/2015, в определении Московского городского суда от 05.05.2015 № 4г/1-4075, Апелляционном определении Ульяновского областного суда от 08 октября 2013 года №33-3645/2013 и другие.

Согласно Административному регламенту предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утвержденному Приказом Минтруда России от 29 июня 2012 № 10н, определяющему порядок действий при предоставлении государственной услуги, не предусмотрена обязанность органов службы занятости осуществлять проверку достоверности сведений, а равно не установлена процедура и механизм такой проверки<sup>8</sup>.

Относительно периодов незаконного получения пособия по безработице необходимо отметить, что совершение гражданином действий, направленных на незаконное получение пособия по безработице (трудоустройство), является основанием для лишения данного гражданина статуса безработного и прекращения выплаты пособия по безработице, с момента такого трудоустройства. Основанием для последующего решения о назначения пособия по безработице является соблюдение Правил регистрации безработных граждан. При этом весь период получения пособия по безработице признается незаконным и не имеет значения факт прекращения гражданином трудовых отношений в последующем, при условии, что в момент признания данного гражданина в качестве безработного и назначения пособия по безработице гражданин являлся занятым.

В целях исключения незаконного получения пособия по безработице на этапе признания гражданина в качестве безработного необходимо внести следующие изменения в действующее законодательство.

Во-первых, в Федеральном законе от 01 апреля 1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» предусмотреть возможность использования сведений персонифицированного учета для выявления лиц, осуществляющих трудовую деятельность на этапе признания их в качестве безработных<sup>9</sup>.

Во-вторых, в Административном регламенте предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, предусмотреть обязан-

ность органов службы занятости осуществлять проверку достоверности сведений при предоставлении государственной услуги и установить процедуру и механизм проведения проверки достоверности сведений.

В-третьих, разработать на уровне Минтруда России и Пенсионного фонда Российской Федерации соглашение о взаимодействии в части обмена сведениями о страховом стаже и страховых взносах в отношении конкретных граждан.

Внесение соответствующих изменений в действующее законодательство позволит исключить возможность незаконного получения пособия по безработице на этапе признания гражданина в качестве безработного.

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915.

<sup>2</sup> Новиков К. Беззаботные безработные // Коммерсантъ. Деньги. – 2006. – № 17-18. – С. 32-35.

<sup>3</sup> Медведев А.Ф., Плешакова И.Н. О некоторых вопросах социальной защиты безработных граждан // Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2015. – № 4(33). – С. 295.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 07.09.2012 № 891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы» // СЗ РФ. – 2012. – № 38. – Ст. 5103.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

<sup>7</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3451.

<sup>8</sup> Приказ Минтруда России от 29.06.2012 № 10н «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» // Российская газета. – 2012. – 05 сентября. – № 31.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 01 апреля 1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СЗ РФ. – 1996. – № 14. – Ст. 1401.