

# Материальная поддержка самозанятости безработных граждан: алгоритм и аспекты правоприменения

---



**О.Ю. Павловская**

старший преподаватель кафедры трудового права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: olga\_pavlovskay@hse.ru

---



## **Аннотация**

С момента вступления России на рыночный путь развития вопросы содействия занятости и трудоустройства граждан не утрачивают своей актуальности. Государственная политика в области содействия занятости населения направлена на развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда, обеспечение занятости и предупреждения безработицы. Государственная политика в сфере содействия занятости осуществляется посредством проведения специальных мероприятий, способствующих росту занятости граждан с участием органов государственной власти всех уровней. Одним из ключевых направлений государственной политики в данной области явилось значительное усиление роли субъектов Российской Федерации в регулировании рынка труда путем делегирования им значительной части федеральных полномочий в сфере занятости населения, с выделением субсидий из федерального бюджета на софинансирование региональных программ по снижению напряженности на рынке труда в конкретном субъекте Российской Федерации. В рамках региональных программ субъекты Российской Федерации за счет средств собственных бюджетов осуществляют дополнительные меры в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, а также по социальной поддержке граждан с целью снятия напряженности на рынке труда. К одной из таких мер, способствующих снятию напряженности на рынке труда, отнесено содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости. Это содействие осуществляется путем предоставления гражданам государственных субсидий на открытие собственного дела в рамках действующих региональных целевых программ. В данной статье предпринята попытка проанализировать правовые аспекты осуществления материальной поддержки самозанятости граждан и некоторые, требующие детального рассмотрения вопросы правоприменительной практики по обозначенной в настоящей статье теме. Их правовая оценка и системный анализ дают автору основание усомниться в эффективности такой поддержки в современных экономических условиях, а сложившееся представление о безвозмездности выделяемой государственной единовременной денежной выплаты (субсидии) на развитие предпринимательской деятельности полагать заведомо ошибочным. Вместе с тем, данный вопрос, по мнению автора, носит дискуссионный характер.

---



## **Ключевые слова**

занятость, трудоустройство, субсидия, социальная поддержка, минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум, суд, региональная программа, самозанятость.

---

Библиографическое описание: Павловская О.Ю. Материальная поддержка самозанятых граждан: алгоритм и аспекты применения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №1. С. 67–80.

JEL: K31

С тех пор, как Россия вступила на рыночный путь развития, вопросы содействия занятости и трудоустройства граждан не утрачивают актуальности<sup>1</sup>. Государственная политика в области содействия занятости населения направлена на «развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда, обеспечение равных возможностей всем гражданам России независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости, осуществляемый в рамках законности, содействия развитию их способностей к производительному, творческому труду»<sup>2</sup>. Ее цель — обеспечение занятости, предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы. Государственная политика в сфере содействия занятости осуществляется посредством проведения специальных мероприятий, способствующих росту занятости граждан с участием органов государственной власти всех уровней. Одним из ключевых направлений государственной политики в данной области явилось усиление роли и влияния деятельности субъектов Российской Федерации в регулировании рынка труда путем делегирования им значительной части федеральных полномочий в сфере занятости населения, с выделением субсидий из федерального бюджета на софинансирование региональных программ по снижению напряженности<sup>3</sup> на рынке труда в конкретном субъекте Российской Федера-

<sup>1</sup> Исследованию проблем занятости посвящено значительное количество научных работ. См., например: *Андреева Л.А., Медведев О.М.* О месте норм об обеспечении трудовой занятости в системе российского права // Государство и право. 2007. № 2.; *Бреев Б.Д.* Безработица в современной России. М.: Наука. 2008; *Варшавский В.Я., Поварич И.П.* Непостоянная занятость: российский вариант // Трудовое право. 2008. № 7; *Гимпельсон В.* Страх безработицы: опыт межстрановых сопоставлений // Вопросы экономики. 2010. № 2; *Джиоев С.Х.* Правовые проблемы содействия трудовой занятости в России: Монография. М.: Проспект. 2006; *Джиоев С.Х.* Особенности обеспечения трудовой занятости в условиях глобального финансового кризиса. М.: Проспект. 2011; *Долгова А., Жукова И.* Полная и эффективная занятость молодежи // Человек и труд. 2007. № 8; *Зайцева О.* Нетипичные формы занятости в России: вопросы теории и практики // Вопросы трудового права. 2011. № 8; *Деготь Б.А.* Занятость населения, труд и право. Социально-правовой анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ВШ МВД РФ, 1995; *Кашипов А.В.* Экономика и занятость: Монография. М.: ИМЭИ. 1999; *Киселёв И.Я.* Современные тенденции регулирования нестандартных форм занятости в странах Запада // Труд за рубежом. 2003. №1; *Парягина О.А.* Концептуально-правовые основы и проблемы занятости инвалидов // Право и политика. 2007. № 5; *Парягина О.А.* Содействие занятости женщин с семейными обязанностями // Трудовое право. 2008. № 3; *Политика занятости в региональном контексте социально-трудовых отношений: Коллективная монография.* Отв. ред. проф. *Д.В. Зайцев.* Саратов: ИД «МарК». 2013;

Правовое регулирование трудоустройства / *Абрамова О.В., Гаврилина А.К.* — М.: Интел-Синтез. 1997; *Медведев О.М.* Правовые проблемы обеспечения занятости населения. Дис. ... докт. юрид. наук: М., 1994; *Скачкова Г.С.* Занятость и трудоустройство в современной России: некоторые проблемы правового регулирования // Занятость и трудоустройство в современной России: проблемы правового регулирования: Материалы научно-практической конференции (Москва, 3 ноября 2010 г.) — М. 2011; *Соifer В.Г.* Занятость рабочих мест: некоторые актуальные проблемы // Законодательство и экономика. 2011. № 10; *Хохидра С.В.* Административно-правовые аспекты реализации права на защиту от безработицы в России: Монография / под ред. *Склярова И.Я.* Н.-Новгород: издательство Нижегородского госуниверситета. 2003; *Шульгина Л.В., Тамошина Г.И., Шевелёва Т.А.* Занятость населения и человеческий капитал: Монография. Белгород: Изд-во БГУ. 2009.

<sup>2</sup> Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (в ред. от 02.07.2013) «О занятости населения в Российской Федерации» (ст.5, п.2) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> По данным Федеральной службы по труду и занятости коэффициент напряженности на рынке труда в Российской Федерации ежегодно снижается. В конце 2013 г. зафиксирован самый низкий его показатель за предшествующие пять лет. Для сравнения: в 2009 г. коэффициент напряженности на рынке труда — 3,3 единицы; а в 2013 — 0,8 (т.е. менее единицы). См.: Официальный сайт Федеральной службы по труду и занятости: <http://www.rostrud.ru/activities/31/17482.shtml> (дата обращения: 25.01.2015).

ции. В рамках региональных программ субъекты Российской Федерации за счет средств собственных бюджетов осуществляют дополнительные меры в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, а также по социальной поддержке граждан. К ним, в частности, относятся:

- опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения;
- организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, а также граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений и работников промышленных предприятий и организаций в случае угрозы массового увольнения;
- оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;
- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости граждан<sup>4</sup>.

Итак, к одной из мер, способствующих снятию напряженности на рынке труда, отнесено содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости<sup>5</sup>. Такое содействие осуществляется путем предоставления гражданам государственных субсидий на открытие собственного дела в рамках целевых региональных программ. Но насколько эффективна такая поддержка малого предпринимательства в современных экономических условиях? Полагаем, что поставленный вопрос является дискуссионным. Дело не только в том, что получение государственной субсидии безработными гражданами — процедура длительная, требующая обязательного выполнения ряда условий и требований, а установленная и действующая ныне денежная выплата в рамках государственной поддержки незначительна. Полагаем, что сложившееся представление о безвозмездности полученных средств является заведомо ошибочным, поскольку в ряде случаев указанная субсидия подлежит возврату в государственный бюджет.

В данной статье предпринята попытка проанализировать правовые аспекты и некоторые, на наш взгляд, требующие детального рассмотрения вопросы правоприменительной практики по обозначенной в настоящей статье теме дискуссии.

Правовой механизм (порядок, размер и условия предоставления) государственной субсидии безработным гражданам с целью поддержки малого предпринимательства закреплен в Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации», в соответствующих Правилах(далее — Правила)<sup>6</sup>, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1089, а также в правовых актах, действующих на территории конкретного субъекта Российской Федерации<sup>7</sup>. Следует отметить, что приказом Министрством труда и социальной защиты РФ от 24.12.2013 № 773-н<sup>8</sup> утвержден федеральный государственный стандарт предоставления указанной услуги.

<sup>4</sup> Этот перечень не является исчерпывающим.

<sup>5</sup> Под самозанятостью понимается самостоятельная организация и ведение предпринимательской деятельности.

<sup>6</sup> Правила предоставления субсидий из федерального бюджета субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации». Утверждены Постановлением Правительства РФ от 31.12.2008 № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 266.

<sup>7</sup> Напр., Закон города Москвы от 01.10.2008 № 46 «О занятости населения в городе Москве» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>8</sup> СПС «Консультант Плюс».

Согласно Правилам получателями субсидии на открытие собственного дела могут быть только граждане, зарегистрированные в качестве юридического лица — индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского) хозяйства, признанные в установленном порядке безработными, прошедшие профессиональное обучение или получившие дополнительное профессиональное образование по направлению органов службы занятости. Территориальные органы службы занятости населения (центры занятости населения) в качестве государственной услуги предлагают гражданам, решившим открыть свой бизнес, пройти специальные курсы обучения основам предпринимательской деятельности, в рамках которых обучающиеся приобретают навыки составления бизнес-планов, необходимых для получения субсидии. Кроме этого, в рамках данной услуги безработный гражданин может ознакомиться с психологическими аспектами предпринимательской деятельности, получить информацию о направлениях деятельности структур поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства или соответствующих специалистов, местах их нахождения, номерах телефонов для справок, адреса специальных сайтов в сети Интернет.

Желающий открыть свой бизнес должен подать заявление в соответствующий орган службы занятости (центр занятости населения) о предоставлении ему субсидии (единовременной финансовой помощи при государственной регистрации в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского хозяйства)) с одновременным предоставлением паспорта, документа кредитной организации, удостоверяющей открытие соответствующего счета с указанием необходимых реквизитов. Но главное, — это разработанный бизнес-план с описанием планируемого вида предпринимательской деятельности и количества рабочих мест, которые планируется создать безработным гражданином, открывающим собственное дело для трудоустройства граждан, также признанными в установленном порядке безработными. Кроме того, за счет средств соответствующего субъекта РФ может быть оказана единовременная финансовая помощь на подготовку документов для соответствующей государственной регистрации.

В случае положительного решения будущей предприниматель заключает с органом службы занятости (центром занятости населения) договор о предоставлении финансовой помощи на организацию своего бизнеса. В договоре о предоставлении субсидии на открытие бизнеса предусматривается, как правило, дополнительная обязанность индивидуального предпринимателя, юридического лица, крестьянско-фермерского хозяйства: в случае увольнения работника, трудоустроенного на созданное рабочее место, известить об этом орган службы занятости и принять другого безработного гражданина на освободившееся рабочее место.

Говоря о направлениях расходования полученной субсидии, следует отметить, что в Правилах они не зафиксированы. Это означает, что будущие предприниматели самостоятельно определяют цели, на которые будут потрачены денежные средства<sup>9</sup>. Главное, чтобы они были отражены в бизнес-плане будущей предпринимательской деятельности. Указанные средства могут быть использованы на приобретение оборудования, основных средств, расходных материалов, приобретение лицензий, оформление сертификатов, оплату аренды помещений, иные расходы, связанные с реализацией данного мероприятия. Расходование государственных средств на цели, не относящиеся к организации предпринимательской деятельности, недопустимо<sup>10</sup>. В случае выявленного

---

<sup>9</sup> Письмо Минздравсоцразвития России от 25.05.2009 № 23-3/10/2-4032 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>10</sup> См.: Письмо Минздравсоцразвития России от 18.08.2010 № 23/3/10/2-7153 // СПС «Консультант Плюс».

нарушения полученные средства должны быть возвращены в бюджет субъекта в добровольном порядке или по решению суда. Сроки предоставления отчета о целевом использовании бюджетных средств устанавливаются отдельно в каждом субъекте РФ.

После прохождения процедуры государственной регистрации потенциальный бизнесмен должен представить в орган службы занятости (центр занятости населения) свидетельство о государственной регистрации индивидуального предпринимателя и выписку из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП)<sup>11</sup>. После получения всех необходимых документов орган службы занятости населения перечисляет денежные средства на счет начинающего предпринимателя в банке. Гражданин, признанный в установленном порядке безработным, после заключения договора на получение субсидии, считается занятым и снимается с учета в соответствующем органе занятости населения, с даты внесения записи в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП).

Гражданин, признанный в установленном порядке безработным, прошедший профессиональное обучение или получивший дополнительное профессиональное образование по направлению органов службы занятости, изъявивший желание начать собственный бизнес, может рассчитывать на субсидию в размере 12-кратной максимальной величины пособия по безработице (п.10 Правил).

Таким образом, денежная помощь, которую выдает государство безработным, решившим начать свое дело — это пособия, которые безработный получил бы (в суммарном выражении) за год своего пребывания на учете в соответствующем органе службы занятости, выплачиваемые одновременно. Выделяемая сумма невелика, поскольку напрямую зависит от размера пособия по безработице. В связи с этим следует напомнить, что устанавливаемые Правительством РФ минимальный и максимальные размеры пособия по безработице остаются неизменными на протяжении нескольких лет. Выплату пособия в размерах 850–4900 руб. (минимальный и максимальный размеры соответственно)<sup>12</sup> Правительство объясняет соотношением вакансий и количеством безработных в стране<sup>13</sup>. Получается, что размеры пособия в данном случае ставятся в зависимость от количества существующих вакансий. Но при этом остается без внимания один из факторов, который нельзя не учитывать при назначении и выплате пособия. Пособие по безработице выплачивается не только с целью социальной поддержки тех, кто временно не может найти работу или оказался в трудной жизненной ситуации по причине ликвидации организации или сокращения численности (штата), но и с целью снятия напряженности в обществе. Установленное Правительством РФ максимальное пособие (и тем более минимальное) никак не может являться средством к существованию, поскольку не отвечает установленному самим же Правительством РФ прожиточному минимуму<sup>14</sup> и меньше минимального размера оплаты

<sup>11</sup> Нормативными актами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено представление иных документов.

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.10.2013 № 973 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2014 г.// СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> Согласно опубликованным данным Министерства труда и социальной защиты РФ количество вакансий в России превышает количество зарегистрированных безработных.

<sup>14</sup> На II квартал 2014 г. в целом по Российской Федерации величина прожиточного минимума на душу населения составила 8192 руб. Для трудоспособного населения его величина — 8834 руб.; для пенсионеров — 6717 руб.; для детей — 7920 руб. См.: Постановление Правительства РФ от 06.09.2014. № 905 // СПС «Консультант Плюс».

труда<sup>15</sup> в Российской Федерации. Возникает вопрос: имеет место правовая коллизия или, возможно, государство таким образом пытается стимулировать безработных граждан к скорейшему поиску подходящей работы?

В таком случае было бы целесообразно сократить сроки выплаты пособия по безработице, к примеру, до 10 месяцев, но при этом существенно увеличить его размер. Представляется, что максимальный размер пособия по безработице должен быть установлен в размере не меньше прожиточного минимума трудоспособного населения, устанавливаемого Правительством РФ (с соответствующей индексацией). Это в свою очередь способствовало бы и значительному увеличению размера государственной субсидии на открытие малого бизнеса и делало бы государственную поддержку эффективней.

Таким образом, оценивая правовой механизм осуществления материальной поддержки малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан, можно констатировать, что процедура эта довольно непростая и длительная, требующая выполнения ряда обязательных условий и требований. Есть основание полагать, что выдвинутый постулат в полной мере подтверждает правоприменительная практика. Кроме того, ее системный анализ позволяет обозначить ряд основных причин, ведущих к возможному негативным последствиям для предпринимателей в случае несоблюдения последними условий заключенного договора на предоставление субсидии за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ на развитие малого предпринимательства и самозанятости.

### **1. Непредоставление гражданином в установленный срок документов, подтверждающих целевое расходование бюджетных средств, является основанием для их удержания, в том числе и в судебном порядке**

Рассмотрим пример из судебной практики<sup>16</sup>. В соответствии с законом о Занятости постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области «Об утверждении порядка предоставления субсидии на содействие развития малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан» от 11.03.2011 № 83, между ГКУ «Центр занятости населения г. Кемерово» и Ш. был заключен договор о субсидии на содействие самозанятости. Согласно договору Ш. обязалась организовать предпринимательскую деятельность, а «Центр занятости населения г. Кемерово» — предоставить субсидию за счет средств областного бюджета на развитие малого предпринимательства и самозанятости в соответствии с предоставленным бизнес-планом в размере, указанном в договоре. ГКУ «Центр занятости населения г. Кемерово» выполнило свои обязательства, перечислило на лицевой счет Ш. денежные средства. По условиям заключенного договора Ш. обязалась не позднее 90 дней со дня получения субсидии предъявлять документы, подтверждающие расходование средств (копии контрольно-кассовых чеков, договоров на приобретение товарно-материальных ценностей, квитанции приходно-кассовых ордеров, накладные и другие документы, предусмотренные инструкциями о ведении бухгалтерского учета, а также в течение срока действия договора по истечении налогового периода предъявлять копии декларации о доходах, документы бухгалтерского учета, подтверждающие ведение предпринимательской деятельности). «Центром занятости населения г. Кемерово» Ш. были отправлены уведомления о необходимости предоставления копий деклараций о доходах в качестве доказательства ведения предпринима-

<sup>15</sup> С 1 января 2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2000 № 82-ФЗ (в ред. от 02.12.2013) «О минимальном размере оплаты труда» МРОТ составляет 5554 руб.

<sup>16</sup> См.: Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 16.01.2014 № 33-12653 // СПС «Консультант Плюс».

тельской деятельности в течение 12 месяцев, которые Ш. так и не были предъявила. Тем самым были нарушены договорные обязательства и ГКУ ЦЗН г. Кемерово обратился в суд с иском о взыскании с Ш. денежных средств по договору предоставления субсидии на содействие занятости безработных граждан.

В соответствии с п.15 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 31.12.2008 г. № 1089, при нецелевом расходовании средств, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, указанные средства подлежат возврату в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Принимая во внимание данное положение, учитывая фактические обстоятельства по данному делу, суд первой инстанции вынес решение в пользу истца. Данное решение Ш. обжаловала в Кемеровском областном суде. В вышестоящий суд Ш. представила следующие документы: копии товарного чека, свидетельствующего о приобретении ею оборудования, договора аренды нежилого помещения для осуществления парикмахерских услуг, копии налоговых деклараций за отчетные 2011-2012 гг. Однако предъявленные документы не опровергли выводы суда о неисполнении ответчиком обязательств по договору, поскольку данные, что эти документы были представлены истцу в сроки, установленные договором, в материалах дела не были отражены. На основании представленных ответчиком документов судом было установлено, что в период с 2011 г. по 2012 г. индивидуальный предприниматель Ш. прибыль либо убытки не получала, налоговые декларации предоставлены с нулевым доходом, что, по мнению суда, не может свидетельствовать об осуществлении ею предпринимательской деятельности, равно как не свидетельствует об этом и приобретение оборудования, указанное в копии товарного чека. Таким образом, решение суда первой инстанции было оставлено без изменения, а апелляционная жалоба — без удовлетворения.

Подобное решение, касающееся нецелевого расходования выделенных бюджетных средств, было вынесено и Тверским областным судом<sup>17</sup>. Государственное казенное учреждение Тверской области «Центр занятости населения города Твери» обратилось в районный суд с исковым заявлением к предпринимателю Л. с требованиями о расторжении договора на предоставление субсидии из областного бюджета Тверской области на содействие самозанятости безработных граждан и о взыскании выделенных Л. денежных средств. Этот иск был мотивирован нецелевым использованием указанным гражданином бюджетных средств. Государственное казенное учреждение Тверской области «Центр занятости населения города Твери» в рамках осуществления финансирования дополнительных мероприятий в целях содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости выделило и перечислило на счет Л. денежные средства (субсидию) из областного бюджета. Между сторонами был заключен договор. Л. представил документы, подтверждающие регистрацию его в качестве индивидуального предпринимателя.

В соответствии с подписанным сторонами договором ответчик обязан был в указанный в договоре срок предъявить документы, подтверждающие целевое использование субсидии, однако этого сделано не было. Индивидуальному предпринимателю Л. неоднократно направлялись письма о необходимости предоставления документов о целевом использовании полученных средств, а также уведомления о расторжении договора, однако ответчик на попытки центра занятости прояснить ситуацию никак не отреагировал. В судебном заседании районного суда представитель истца заявленные исковые требования поддержала в полном объеме по доводам, изложенным в иске.

<sup>17</sup> См.: Апелляционное определение Тверского областного суда от 30.10.2012 № 33-3586 // СПС «Консультант Плюс».

Ответчик в судебном заседании возражал против удовлетворения требований, поскольку в договоре не определено целевое назначение средств и непонятно, какие расходы считаются целевыми, а какие — нет. Также Л. сообщил суду, что ему не были представлены документы, в которых было бы указано, каким образом он должен отчитаться. Итогом явилось удовлетворение районным судом исковых требований истца о расторжении договора с Л. на предоставление субсидии из областного бюджета Тверской области на содействие самозанятости безработных граждан и взыскание с ответчика в пользу истца выделенных Л. на развитие бизнеса денежных средств. Проверив материалы дела, выслушав стороны, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия Тверского областного суда, в свою очередь, пришла к выводу, что оспариваемое ответчиком решение нижестоящего суда является законным и обоснованным.

## **2. Нецелевое расходование полученных на развитие предпринимательской деятельности бюджетных денежных средств подлежит взысканию с возможным удержанием (помимо основной суммы) процентов за их использование**

В данном случае показателен следующий пример из судебной практики Воронежского областного суда<sup>18</sup>. Д. обратилась в Государственное казенное учреждение «Центр занятости населения Острогожского района г. Воронежа» с заявлением о предоставлении ей субсидии на содействие самозанятости в связи с планируемой организацией ею предпринимательской деятельности по пчеловодству. Между сторонами был заключен договор о предоставлении субсидии на содействие самозанятости безработных граждан. Условиями указанного договора предусмотрено, что в случае нарушения Д. пункта договора о нецелевом использовании перечисленных средств выделенная субсидия подлежит возврату в полном объеме в течение 30 дней со дня предъявления центром занятости соответствующего требования. Поскольку в дальнейшем указанный пункт договора Д. не был выполнен, «Центром занятости» в адрес ответчицы было направлено требование о возврате суммы субсидии и процентов за пользование денежными средствами. Предъявленные к Д. соответствующие требования в добровольном порядке ею не были удовлетворены и, как следствие, последовало обращение указанного учреждения в суд.

Судом первой инстанции было установлено и не оспаривалось ответчиком, что, получив безвозмездную субсидию из бюджетных средств, Д. не выполнила условия договора. Также достоверно было установлено, что действиями ответчика истцу и государству причинен материальный ущерб. Учитывая вышеизложенное и принимая во внимание, что Д. нарушены императивные условия договора, а также и то обстоятельство, что в добровольном порядке полученная субсидия не возвращена, судебная коллегия Воронежского областного суда признала вывод суда первой инстанции об удовлетворении исковых требований о взыскании суммы субсидии и процентов с Д. законным и обоснованным.

## **3. В случае прекращения гражданином деятельности в качестве индивидуально-предпринимателя до истечения срока, установленного договором, полученная им субсидия подлежит возврату.**

Обратимся к следующему случаю из судебной практики<sup>19</sup>. «Агентство занятости населения» (далее — Агентство) обратилось в суд с иском к З. о возврате субсидии. В обо-

<sup>18</sup> См.: Апелляционное определение Воронежского областного суда от 18.09.2012 № 33-4928 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>19</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Калмыкия от 30.01.2014 по делу № 33-101/2014 // СПС «Консультант Плюс».

снование иска указало, что 15.03.2010 г. между Агентством и З. был заключен договор о содействии развития малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан, по которому З. обязался заниматься предпринимательской деятельностью в течение 12 месяцев. Однако ответчик прекратил предпринимательскую деятельность 05.10.2010г., нарушив предусмотренный договором 12-месячный срок. Поэтому Агентство просило взыскать с З. перечисленную ему согласно договору денежную сумму для ее последующего перечисления в доход республиканского бюджета. В судебном заседании ответчик заявленные требования представителя истца признал, пояснив, что осуществление предпринимательской деятельности прекратил до истечения 12 месяцев в связи с болезнью. Решением Элистинского городского суда Республики Калмыкия от 14.11.2011 г. исковые требования Агентства занятости населения Республики Калмыкия были удовлетворены. В апелляционной жалобе З. просил решение нижестоящего суда отменить, ссылаясь на то, что предпринимательскую деятельность он прекратил по независящим от него обстоятельствам, в связи с заболеванием. В судебное заседание он представил копии медицинских документов, указывающих на наличие серьезного заболевания. З. указал также, что суд первой инстанции не принял во внимание, что получаемая им пенсия является единственным средством существования.

Проверив материалы дела, выслушав объяснения ответчика, его представителя, представителя истца, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия пришла к следующему выводу. Во исполнение Закона о Занятости населения и Постановления Правительства РФ от 31.12.2008 № 1089 Правительством Республики Калмыкия 25.12.2009г. было принято Постановление № 474 « О программе реализации мер по поддержке рынка труда в 2010 году», согласно которому Агентство занятости населения и труда было определено уполномоченным органом исполнительной власти Республики Калмыкия. Из положения раздела 3 указанной Программы следует, что безвозмездная субсидия, предоставленная гражданину на организацию развития малого предпринимательства и самозанятости, подлежит возврату в Агентство, в том числе и в случае прекращения деятельности в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя или крестьянского (фермерского) хозяйства до истечения срока действия договора. Гражданин обязуется подавать в Агентство ежеквартально отчет о расходовании безвозмездной субсидии с копиями подтверждающих документов, а также документы, свидетельствующие о ведении предпринимательской деятельности в течение 12 месяцев со дня заключения договора о предоставлении безвозмездной субсидии.

Судом было установлено, что заключив 15.03.2010 г. договор с Агентством о содействии развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан, З. получил финансовую помощь. Согласно условиям договора З. обязался осуществлять предпринимательскую деятельность по направлению — «пункт приема платежей» в течение 12 месяцев с момента его подписания. 05 октября 2010 г. ответчик до истечения срока (12 месяцев) прекратил деятельность в качестве индивидуального предпринимателя. Выписка из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей от 05.10.2010 г. подтверждала, что ответчик досрочно прекратил предпринимательскую деятельность. Указанные обстоятельства сторонами не отрицались в судах первой и апелляционной инстанций и подтверждены соответствующим пунктом заключенного договора — в случае нарушения условий договора З. обязался возвратить субсидию в Агентство. При таких данных суд первой инстанции в соответствии с установленными фактическими обстоятельствами дела вынес решение об удовлетворении требований Агентства. Верховный Суд Республики Калмыкия решение Элистинского городского

суда Республики Калмыкия оставил без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения. При этом состояние здоровья и материальное положение З. судом не были учтены. Принимая во внимание п. 3 ст. 401 ГК РФ, суд счел, что указанные обстоятельства не относятся к чрезвычайным и непредотвратимым, а значит и не влекут ответственность по обязательствам.

Аналогичное дело было рассмотрено Новосибирским областным судом<sup>20</sup>. Краевое государственное казенное учреждение «Центр занятости населения Баевского района» г. Новосибирска обратилось в суд с иском к Б. о взыскании денежных средств, предоставленных в качестве субсидии на организацию предпринимательской деятельности. Ответчик обязана была осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с бизнес-планом не менее 12 месяцев со дня внесения записи в ЕГРИП, однако условия договора ею не были исполнены. В декабре 2011 г. при выездных проверках краевого государственного казенного учреждения «Центр занятости населения Баевского района» г. Новосибирска было установлено, что нанятые Б. работники уволены, ветеринарные аптеки закрыты, работа согласно бизнес-плану не осуществлялась. По результатам проверок ответчику было выписано предупреждение, однако свою деятельность Б. не возобновила, о прекращении трудовой деятельности и увольнении работников не сообщила, выполнение обязательств по договору не подтвердила.

Ввиду неисполнения ответчиком обязательств по договору суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу о законности исковых требований Краевого государственного казенного учреждения и необходимости взыскания с Б. полученной субсидии.

Так, согласно ст. 307 ГПК РФ в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности. В соответствии со ст. 309 ГПК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований — в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. В силу ст. 310 ГПК РФ односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом. Односторонний отказ от исполнения обязательства, связанного с осуществлением его сторонами предпринимательской деятельности, и одностороннее изменение условий такого обязательства допускаются также в случаях, предусмотренных договором, если иное не вытекает из закона или существа обязательства. В силу положений п. 1, 4 ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (ст. 422).

С учетом приведенных норм материального права и установленных судом обстоятельств судебная коллегия Новосибирского областного суда согласилась с выводами суда первой инстанции. При этом судебной коллегией не были приняты во внимание доводы апелляционной жалобы Б., что полное прекращение предпринимательской деятельности произошло по истечении 20 месяцев, т.е. со дня внесения записи в Реестр, в связи с чем условия договора ею были выполнены. Исходя из фактических обстоятельств дела, суд указал, что указанные доводы не могут повлечь отмену обжалуемо-

---

<sup>20</sup> См.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 31.07.2014 по делу № 33-6494/2014 // СПС «Консультант Плюс».

го решения. Так, согласно свидетельству о государственной регистрации физического лица Б. зарегистрировалась в качестве индивидуального предпринимателя 26 апреля 2011 г. Однако акт проверки от 30 декабря 2011 г. свидетельствовал, что помещение ветеринарной аптеки закрыто, а аптека не функционирует более месяца.

Таким образом, вывод суда о фактическом прекращении предпринимательской деятельности в течение 12 месяцев после регистрации в качестве индивидуального предпринимателя является обоснованным.

**4. Субсидия может быть возвращена в бюджет, если обязательства по договору не выполнены в полном объеме**, как, например, в следующем случае<sup>21</sup>. В целях реализации постановления Коллегии Администрации Кемеровской области между ГКУ «Центр занятости населения» и А.Ю. был заключен договор «О предоставлении субсидии бывшему безработному гражданину, организовавшему собственное дело при содействии службы занятости, на создание дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан».

Согласно договору ответчиком было принято обязательство обеспечить целевое использование субсидии, а именно: не позднее 30 дней со дня поступления на его лицевой счет субсидии организовать 2 дополнительных рабочих места для трудоустройства безработных граждан, принять на созданные дополнительные рабочие места безработных граждан по направлению ЦЗН по профессии «подсобный рабочий» и обеспечивать их занятость не менее 12 месяцев. При этом не реже одного раза в квартал предоставлять в ЦЗН акт о целевом использовании полученной субсидии с приложением списка нанятого работника по направлению ЦЗН.

Разрешая спор по существу, суд первой инстанции установил, что ответчик своих обязательств по договору не выполнил в полном объеме. Фактически вместо двух безработных на работу им был принят один. Следовательно, бюджетные средства, направленные на указанные в договоре цели (организацию двух рабочих мест, трудоустройство двух безработных граждан по направлению ЦЗН, обеспечение их занятости в течение 12 месяцев), подлежат в бесспорном порядке изъятию в связи с использованием данных средств не по назначению. Кемеровский областной суд оставил решение суда первой инстанции в силе. При этом не были приняты судебной коллегией в качестве основания к отмене решения нижестоящего суда и следующие доводы апелляционной жалобы, что с января 2012 г. «Центр занятости» не направил к А.Ю. ни одного потенциального работника.

Таким образом, положения действующего законодательства и анализ судебной практики по исследуемой проблеме позволяют утверждать, что предоставление безвозмездной денежной субсидии на развитие предпринимательской деятельности как мера государственной поддержки и содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости граждан не является в настоящее время эффективной по ряду причин.

Во-первых, денежная помощь, которую выдает государство гражданам, признанными в установленном порядке безработными, решившими начать свое дело, невелика и соответствует выплачиваемой одновременно 12-кратной максимальной величины пособия по безработице, размер которого на протяжении нескольких лет остается неизменными составляет 4900 руб. То есть сумма выплачиваемой субсидии находится в прямой зависимости от максимального размера соответствующего пособия. В связи с этим представляется, что увеличение максимального размера пособия по безработице до уровня прожиточного минимума для трудоспособного населения с соответствующей индексацией способствовало бы значительному увеличению размера государственной

<sup>21</sup> См.: Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 10.01.2013 № 33-12868 // СПС «Консультант Плюс».

субсидии на открытие малого бизнеса, и, тем самым, делало бы государственную поддержку более существенной.

Во-вторых, получение государственной субсидии безработными гражданами — процедура длительная, и, вместе с тем, требующая обязательного выполнения ряда условий и требований. Анализ судебной практики позволяет выделить ряд следующих ключевых причин, ведущих к возможным негативным последствиям в случае нарушения гражданами договорных обязательств в ходе реализации своего права использования выделенных средств на организацию предпринимательской деятельности:

- непредоставление гражданами в установленный срок документов, подтверждающих целевое расходование бюджетных средств, является основанием для их удержания, в том числе и в судебном порядке;
- нецелевое расходование полученных на развитие предпринимательской деятельности бюджетных денежных средств, подлежит взысканию с возможным удержанием (помимо основной суммы) процентов за их использование;
- в случае прекращения гражданином деятельности в качестве индивидуального предпринимателя до истечения срока, установленного договором, полученная им субсидия подлежит возврату;
- субсидия может быть возвращена в бюджет, если обязательства по договору не выполнены в полном объеме.

Таким образом, следует полагать, что сложившееся представление о безвозмездности государственной единовременной денежной выплаты (субсидии) на развитие предпринимательской деятельности является заведомо ошибочным. Это должны принимать во внимание потенциальные бизнесмены.



## Библиография

- Абрамова О.В., Гаврилина А.К. Правовое регулирование трудоустройства. М.: Интел-Синтез, 1997. 80 с.
- Андреева Л.А., Медведев О.М. О месте норм об обеспечении трудовой занятости в системе российского права // Государство и право. 2007. № 2. С.54–61.
- Бреев Б.Д. Безработица в современной России. М.: Наука. 2008. 269 с.
- Баршавский В.Я., Повавич И.П. Непостоянная занятость: российский вариант // Трудовое право. 2008. № 7. С. 59–63.
- Гимпельсон В. Страх безработицы: опыт межстрановых сопоставлений // Вопросы экономики. 2010. № 2. С. 117–138.
- Деготь Б.А. Занятость населения, труд и право. Социально-правовой анализ. Саратов: Изд-во Саратовской Высшей школы МВД, 1995. 92 с.
- Джиоев С.Х. Правовые проблемы содействия трудовой занятости в России: Монография. М.: Проспект. 2006. 288 с.
- Джиоев С.Х. Особенности обеспечения трудовой занятости в условиях глобального финансового кризиса. М.: Проспект. 2011. 112 с.
- Долгова А., Жукова И. Полная и эффективная занятость молодежи // Человек и труд. 2007. № 8. С. 38–41.
- Зайцева О. Нетипичные формы занятости в России: вопросы теории и практики // Вопросы трудового права. 2011. № 8. С. 8–21.
- Кашепов А.В. Экономика и занятость: Монография. М.: ИМЭИ, 1999. 233 с.
- Киселёв И.Я. Современные тенденции регулирования нестандартных форм занятости в странах Запада // Труд за рубежом. 2003. №1. С. 113–137.
- Медведев О.М. Правовые проблемы обеспечения занятости населения. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994. 357 с.

Парягина О.А. Концептуально-правовые основы и проблемы занятости инвалидов // Право и политика. 2007. № 5. С. 92–99.

Парягина О.А. Содействие занятости женщин с семейными обязанностями // Трудовое право. 2008. № 3. С. 48–54.

Политика занятости в региональном контексте социально-трудовых отношений: Коллективная монография. Отв. ред. проф. Д.В. Зайцев. Саратов: ИД «Марк», 2013. 201 с.

Скачкова Г.С. Занятость и трудоустройство в современной России: некоторые проблемы правового регулирования // Занятость и трудоустройство в современной России: проблемы правового регулирования: Материалы научно-практической конференции (Москва, 3 ноября 2010 г.) М. 2011. С. 7–17.

Сойфер В.Г. Занятость рабочих мест: некоторые актуальные проблемы // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 55–62.

Хохидра С.В. Административно-правовые аспекты реализации права на защиту от безработицы в России: Монография. Н.-Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2003. 181 с.

Шульгина Л.В., Тамошина Г.И., Шевелёва Т.А. Занятость населения и человеческий капитал: Монография. Белгород: Изд-во Белгородского университета. 2009. 346 с.

---

## Material Support of Self-employment for the Unemployed: Algorithm and Aspects of Law Enforcement



**Olga Pavlovskaya**

Senior Lecturer, Department of Labour Law, National Research University Higher School of Economics, Candidate of Juridical Sciences. Address: 20 Myasniitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: olga-pavlovskaya@hse.ru



### Abstract

Since the development of market economy in Russia, the issues of promoting employment for citizens have been especially topical. State policy to promote employment aims the development of labour resources, increasing mobility, protection of national labour market, ensuring employment and preventing unemployment. The state policy is implemented by carrying out special events promoting the increase in the number of employed citizens. One of the key directions of the state policy is a significant role of the RF subjects in regulating the labour market by assigning a share in federal authorities as to employment, allocation of subsidies from the federal budget on joint financing regional programs to decrease the tension on employment market in a particular RF subject. Within the regional programs RF subjects may take additional measures in the sphere of employing citizens and protecting from unemployment as well as supporting citizens socially to relieve the tension on the employment market. A measure promoting to relieving such tension is promoting little business and self-employment. This measure is performed by providing subsidies to start up a business within regional special-purpose programs. The paper attempts to examine legal aspects of performing material support and self-employment of citizens and some details in law-enforcement practice. The legal evaluation and system analysis show doubts in terms of the efficiency of such a support in modern economic circumstances and providing a gratuitous subsidy on entrepreneurship is erroneous. However, the author considers this question open for discussion.



### Keywords

employment, job, subsidy, social support, minimum monthly wage, living wage, court, regional program, self-employment.

Citation: Pavlovskaya O. (2015) Material Support of Self-employment for the Unemployed: Algorithm and Aspects of Law Enforcement. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*, no.1, pp. 67–80 (in Russian)

JEL: K31



## References

- Abramova O.V., Gavrilina A.K. (1997) *Pravovoe regulirovanie trudoustroystva* [Legal Regulation of Employment]. Moscow, Intel-Sintez, 80 p.
- Andreeva L.A. (2007) O meste norm ob obespechenii trudovoy zanyatosti v sisteme rossiyskogo prava [On the Location of the Norms on Providing Employment within the Russian Law System]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 2, pp. 54–61.
- Breev B.D. (2008) *Bezrabotitsa v sovremennoy Rossii* [Unemployment in Modern Russia]. Moscow, Nauka, 269 p.
- Degot' B.A. (1995) *Zanyatost' naseleniya, trud i pravo. Sotsial'no-pravovoy analiz* [Employment of Population, Labour and Law. A Social and Legal Analysis]. Saratov, Izdatel'stvo Saratovskoy shkoly of Internal Ministry, 92 p.
- Dzhioev S.Kh. (2006) *Pravovye problemy sodeystviya trudovoy zanyatosti v Rossii* [Legal Issues of Promoting Employment in Russia]. Moscow, Prospekt, 288 p.
- Dzhioev S.Kh. (2011) *Osobennosti obespecheniya trudovoy zanyatosti v usloviyakh global'nogo finansovogo krizisa* [Features of Employment in the Conditions of the International Financial Crisis]. Moscow, Prospekt, 112 p.
- Dolgova A., Zhukova I. (2007) Polnaya i effektivnaya zanyatost' molodezhi [Complete and Efficient Employment of the Youth]. *Chelovek i trud*, no. 8, pp. 38–41.
- Gimpel'son V. (2010) Strakh bezrabotitsy: opyt mezhranovykh sopostavleniy [Fear of Unemployment: Experience of Interstate Comparisons]. *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 117–138.
- Kashepov A.V. (1999) *Ekonomika i zanyatost'*: [Economics and Employment]. Moscow, IMEI, 233 p.
- Kiselev I.Ya. (2003) Sovremennye tendentsii regulirovaniya nestandardnykh form zanyatosti v stranakh Zapada [Modern Trends in Regulating Non-Standard Forms of Employment in the West]. *Trud za rubezhom*, no. 1, pp. 113–137.
- Khokhidra S.V. (2003) *Administrativno-pravovye aspekty realizatsii prava na zashchitu ot bezrabotitsy v Rossii: Monografiya* [Administrative and Legal Aspects of the Right to Protection from Unemployment in Russia. Monograph]. Nizhniy Novgorod, Izdatel'stvo Nizhegorodskogo gosuniversiteta, 181 p.
- Medvedev O.M. (1994) *Pravovye problemy obespecheniya zanyatosti naseleniya. (Diss. dokt jurid. nauk)* [Legal issues of Employment (Doctor of Juridical Sciences Dissertation)]. Moscow, 357 p.
- Paryagina O.A. (2007) Kontseptual'no-pravovye osnovy i problemy zanyatosti invalidov [Conceptual and Legal Fundamentals and Issues in the Employment of the Disabled]. *Pravo i politika*, no. 5, pp. 92–99.
- Paryagina O.A. (2008) Sodeystvie zanyatosti zhenshchin s semeynymi obyazannostyami [Promoting Employment to Women with Family Duties]. *Trudovoe pravo*, no. 3, pp. 48–54.
- Skachkova G.S. (2011) Zanyatost' i trudoustroystvo v sovremennoy Rossii: nekotorye problem pravovogo regulirovaniya [Employment and Jobs in Modern Russia: Issues of Legal Regulation]. *Proceedings of Conference*, Moscow, November 3, 2010). Moscow, pp. 7–17.
- Soyfer V.G. (2011) Zanyatost' rabochikh mest: nekotorye aktual'nye problemy [Employment: Some Topical Issues]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no. 10, pp. 55–62.
- Shul'gina L.V., Tamoshina G.I., Sheveleva T.A. (2009) *Zanyatost' naseleniya i chelovecheskiy kapital* [Employment of Citizens and Human Capital]. Belgorod: BGU, 346 p.
- Varshavskiy V.Ya., Povarich I.P. (2008) Nepostoyannaya zanyatost': rossiyskiy variant [Temporary Employment: Russian Version]. *Trudovoe pravo*, no. 7, pp. 59–63.
- Zaytsev D.V. (ed.) (2013) *Politika zanyatosti v regional'nom kontekste sotsial'no-trudovykh otnosheniy* [Employment Policy in Regions: Social and Labour Relations]. Saratov: Mark, 201 p.
- Zaytseva O. (2011) Netipichnye formy zanyatosti v Rossii: voprosy teorii i praktiki [Non-typical Employment in Russia: Theory and Practice]. *Voprosy trudovogo prava*, no. 8, pp. 8–21.