

По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Е.Н.Эрлих

Постановление · № 10-П · от 23.04.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2

Закона Российской Федерации "О занятости населения в

Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Е.Н.Эрлих

город Санкт-Петербург 23 апреля 2012 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, 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, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации". Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Е.Н.Эрлих. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.И.Клеандрова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с абзацем десятым статьи 2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года N 1032-I "О занятости населения в Российской Федерации" занятыми считаются граждане, являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), которые не имеют имущественных прав в отношении этих организаций.

1.1. Заявительница по настоящему делу гражданка Е.Н.Эрлих, работавшая в период с 3 ноября 2009 года по 31 мая 2010 года в должности бухгалтера товарищества собственников жилья "Согласие", 28 июня 2010 года приказом краевого государственного учреждения "Центр занятости населения г. Бийска" была признана безработной и ей было назначено пособие по безработице, которое выплачивалось с 21 июня 2010 года по 4 апреля 2011 года.

19 апреля 2011 года указанным государственным учреждением на основании предоставленной межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы N 1 по Алтайскому краю информации о том, что с 23 сентября 2009 года Е.Н.Эрлих является учредителем ТСЖ "Согласие", был составлен акт об установлении факта незаконного получения ею пособия по безработице, а также стипендии и услуг по обучению и издан приказ о прекращении выплаты пособия и снятии с учета в качестве безработного.

Восточный районный суд города Бийска Алтайского края, куда Е.Н.Эрлих обратилась с заявлением об оспаривании действий краевого государственного учреждения "Центр занятости населения г. Бийска", решением от 6 июня 2011 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 5 октября 2011 года, в удовлетворении заявленных требований отказал со ссылкой на то, что товарищества собственников жилья не относятся к числу организаций, перечисленных в качестве исключений в абзаце десятом статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", а потому для целей данного Закона учредители (участники) товариществ собственников жилья считаются занятыми.

1.2. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации 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 актов.

Нарушение абзацем десятым статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" своих конституционных прав гражданка Е.Н.Эрлих усматривает в том, что он позволяет органам службы занятости не учитывать при принятии решения о признании гражданина безработным отсутствие имущественных прав у учредителей (участников) товарищества собственников жилья в отношении данной организации и, соответственно, относить учредителей (участников) такой организации к категории занятых, что, по ее мнению, противоречит статьям 7, 37 (часть 3) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующим каждому право на защиту от безработицы и право на социальное обеспечение.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", в той мере, в какой содержащееся в нем положение позволяет относить учредителей (участников) товариществ собственников жилья к занятым гражданам и в силу этого препятствует распространению на них статуса безработного и, соответственно, предоставлению права на получение пособия по безработице.

2. Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, закрепленными в ее статье 7 (часть 1), гарантирует каждому 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), а также провозглашает право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

К числу способов, которыми граждане могут реализовать эти конституционные права, относятся наемный труд, осуществляемый по свободно избранному роду деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем, а также самостоятельная экономическая деятельность, осуществляемая в свободно избранной сфере индивидуально или совместно с другими лицами путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства. Отдавая предпочтение тому или иному способу, граждане соглашаются с

теми юридическими последствиями, которые обуславливаются установленным федеральным законодателем - исходя из существа и целевой направленности соответствующего вида общественно полезной деятельности и фактического положения лица в порождаемых ею отношениях - правовым статусом субъектов этой деятельности, включая права и обязанности, а также государственные гарантии их реализации и меры ответственности. В частности, лица, работающие по трудовому договору, в силу своего положения экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении, подлежат социальной защите при наступлении безработицы. Напротив, учредители (участники) хозяйственных обществ, самостоятельно осуществляя экономическую деятельность, направленную на получение прибыли от использования своих способностей и имущества в процессе организации и управления производством, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, не приобретают гарантий социальной защиты от безработицы на случай отсутствия у общества дохода.

Таким образом, как следует из приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 24 февраля 2004 года N 3-П, от 25 мая 2010 года N 11-П и от 9 февраля 2012 года N 2-П, возможность признания гражданина занятым и, следовательно, не нуждающимся в социальной защите от безработицы связана с самостоятельным осуществлением им экономической деятельности, целью которой является получение дохода.

3. В соответствии со статьей 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, в том числе путем создания некоммерческой организации. Создавая некоммерческую организацию как юридическое лицо, не имеющее целью извлечение прибыли и не распределяющее полученную прибыль между участниками (пункты 1 и 3 статьи 50 ГК Российской Федерации), граждане, как правило, не ставят своей задачей ни реализацию конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду, ни получение доходов от деятельности этой некоммерческой организации.

Разновидностью некоммерческих организаций являются товарищества собственников жилья, которые создаются собственниками помещений в многоквартирном доме (нескольких домах) для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме либо имуществом собственников помещений в нескольких многоквартирных домах или имуществом собственников нескольких жилых домов, обеспечения владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом, осуществления деятельности по созданию, содержанию, сохранению и приращению такого имущества, предоставления коммунальных услуг, а также для осуществления иной деятельности, направленной на достижение целей управления многоквартирными домами либо на совместное использование имущества, принадлежащего собственникам помещений в нескольких многоквартирных домах, или имущества собственников нескольких жилых домов (статья 291 ГК Российской Федерации, часть 1 статьи 135 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Статья 152 Жилищного кодекса Российской Федерации предоставляет товариществам собственников жилья право заниматься некоторыми видами хозяйственной деятельности, а именно обслуживанием, эксплуатацией и ремонтом недвижимого имущества в многоквартирном доме, строительством дополнительных помещений и объектов общего имущества в многоквартирном доме, сдачей в аренду, внаем части этого общего имущества (части 1 и 2), однако доход от такой деятельности используется исключительно для оплаты общих расходов или направляется в специальные фонды, расходуемые на цели, предусмотренные уставом товарищества, а дополнительный доход может быть направлен на иные цели деятельности товарищества собственников жилья, предусмотренные данным Кодексом и уставом товарищества (часть 3). Возможность распределения между членами товарищества собственников жилья доходов от использования имущества товарищества собственников жилья, равно как и общего имущества

собственников помещений в многоквартирном доме либо имущества, находящегося в собственности собственников помещений в нескольких многоквартирных домах, или имущества, принадлежащего собственникам нескольких жилых домов, Жилищным кодексом Российской Федерации не предусмотрена как не соответствующая целям создания данного объединения граждан, закрепленным в части 1 статьи 135 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, члены (учредители, участники) товарищества собственников жилья не обладают имущественными правами в отношении данной некоммерческой организации и не осуществляют экономическую деятельность посредством участия в юридическом лице, целью которой является получение регулярного дохода. Соответственно, по смыслу пункта 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", определяющего занятость как деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству Российской Федерации и приносящую, как правило, им заработок, трудовой доход, учредители (участники) товарищества собственников жилья не могут рассматриваться как лица, имеющие работу и заработок (трудовой доход).

4. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляющий в рамках своих дискреционных полномочий регулирование и защиту того или иного права, не освобождается от обязанности соблюдать при определении круга лиц, которым соответствующее право предоставляется, конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые, помимо прочего, требуют для субъектов права при равных условиях равного положения, означают запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, и допускают возможность различий, только если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года N 8-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, от 5 апреля 2007 года N 5-П, от 10 ноября 2009 года N 17-П, от 3 февраля 2010 года N 3-П, от 20 декабря 2010 года N 21-П).

Абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", как следует из его содержания, устанавливает закрытый перечень некоммерческих организаций, учредители (участники) которых не считаются занятыми, а именно: общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Соответственно, по буквальному смыслу данного законоположения, учредители (участники) любых других некоммерческих организаций относятся к лицам, составляющим категорию "занятые граждане".

Такое регулирование не учитывает специфику правового статуса не указанных в этом перечне учредителей (участников) некоммерческих организаций, таких как товарищества собственников жилья, которые не осуществляют экономическую деятельность посредством участия в юридическом лице с целью получения регулярного дохода. Между тем обладание в отношении организации - юридического лица имущественными правами, вытекающими из участия в этом юридическом лице, не является безусловным свидетельством отсутствия (наличия) у его учредителей (участников) права на получение прибыли от его хозяйственной деятельности и, соответственно, не может приниматься в качестве критерия для дифференциации прав учредителей (участников) организаций в сфере защиты от безработицы.

Формально ограничив абзацем десятым статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" круг учредителей (участников) некоммерческих организаций, которые не считаются занятыми гражданами, федеральный законодатель создал препятствия для признания в установленном порядке безработными утративших работу и заработок членов товариществ собственников жилья и, соответственно, для предоставления им гарантий социальной поддержки, включая пособие по безработице, что ведет к нарушению права указанных лиц на

защиту от безработицы.

Кроме того, допустив возможность признания безработными лишь учредителей (участников) тех некоммерческих организаций, которые прямо поименованы в данном законоположении и к которым учредители (участники) товариществ собственников жилья не отнесены, федеральный законодатель нарушил запрет различного отношения к лицам, относящимся к одной категории, - утратившим работу и заработок учредителям (участникам) некоммерческих организаций, организационно-правовая форма которых не предполагает возможность осуществления указанными лицами посредством участия в юридическом лице экономической деятельности, целью которой является регулярное получение дохода.

Таким образом, абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в той мере, в какой содержащееся в нем положение препятствует признанию безработными учредителей (участников) некоммерческой организации - товарищества собственников жилья, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 37 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 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 абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 37 (часть 3), в той мере, в какой он препятствует признанию безработными учредителей (участников) некоммерческой организации - товарищества собственников жилья.
2. Дело гражданки Эрлих Евгении Николаевны подлежит пересмотру в установленном порядке.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 10-П