

По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.И.Гущина

Постановление · № 11-П · от 25.05.2010 · 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 гражданина Н.И.Гущина

город Санкт-Петербург 25 мая 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи

Л.О.Красавчиковой, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, С.Д.Князева, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина Н.И.Гущина и его представителя - адвоката Н.В.Пономаревой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации

А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде

Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.И.Гущина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского и представителя от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, 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 Н.И.Гущин оспаривает конституционность абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года N 1032-I "О занятости населения в Российской Федерации", согласно которому занятыми признаются граждане, являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), не имеющих имущественных прав в отношении этих организаций.

1.1. Н.И.Гущин 26 января 2009 года был уволен из ООО "ВладКранПрибор" по основанию, предусмотренному пунктом 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации (в связи с сокращением штата работников организации), и приказом государственного учреждения

"Центр занятости населения города Владимира" от 3 февраля 2009 года признан безработным с назначением пособия по безработице. Однако после того как было установлено, что Н.И.Гущин с 28 января 2003 года является участником ООО "Конструкторское бюро "Микрон", ГУ "Центр занятости населения города Владимира", ссылаясь на абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", приказами от 27 мая 2009 года сняло его с учета в качестве безработного и отменило решение о назначении, размере и сроках выплаты ему пособия по безработице. Октябрьский районный суд города Владимира, также применивший оспариваемое законоположение, оставил без удовлетворения требования Н.И.Гущина об отмене данных приказов, выплате пособия по безработице и взыскании процентов за незаконное удержание денежных средств, при этом признав не имеющим юридического значения тот факт, что максимальный размер дивидендов, начислявшихся Н.И.Гущину как участнику ООО "Конструкторское бюро "Микрон" в 2004, 2005 и 2007 годах, составил 3170 рублей 62 копейки, а по итогам работы в 2006 году дивиденды ему вообще не начислялись.

По мнению Н.И.Гущина, абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в той мере, в какой он позволяет органам службы занятости не учитывать при принятии решения о признании безработным гражданина, являющегося участником организации - общества с ограниченной ответственностью, реальный уровень получаемого им дохода, нарушает его конституционные права на защиту от безработицы и на социальное обеспечение и потому противоречит статьям 7, 37 (часть 3) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или отдельных его положений, являющихся предметом обращения, только в той части, в какой они были применены или подлежат применению в деле заявителя, и принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл оспариваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

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", на основании которого граждане, являющиеся участниками обществ с ограниченной ответственностью, признаются занятыми и в силу этого в случае утраты ими работы, выполняемой на основании трудового договора, не приобретают статус безработного и, соответственно, не имеют права на получение пособия по безработице.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая целью политики Российской Федерации как 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), предоставляет гражданам право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1), а также право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

Реализуя эти конституционные права, каждый может распорядиться своими способностями и имуществом разными способами, к числу которых, в частности, относятся наемный труд, осуществляемый по свободно избранному роду деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем, а также самостоятельная экономическая деятельность, осуществляемая индивидуально или совместно с другими лицами на основе свободного выбора ее сферы, в частности путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля

2004 года N 3-П).

Реализация гражданином своих способностей и имущества каждым из перечисленных способов влечет для него определенные юридические последствия, обусловленные правовым статусом, характерным для субъекта того или иного вида общественно полезной деятельности. Такой правовой статус формируется федеральным законодателем посредством включения в него специального набора прав, обязанностей, государственных гарантий их реализации и мер ответственности, исходя из существа данной деятельности, ее целевой направленности и фактического положения лица в порождаемых этой деятельностью отношениях.

2.1. Формируя правовой статус лица, работающего по трудовому договору, федеральный законодатель основывается на признании того, что труд такого лица организуется, применяется и управляется в интересах работодателя, который обязан обеспечить право работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы не ниже установленного федеральным законом минимума оплаты труда (абзац седьмой статьи 2 Трудового кодекса Российской Федерации). В силу данных обстоятельств работник представляет в трудовом правоотношении экономически более слабую сторону, что предопределяет обязанность Российской Федерации как социального государства обеспечивать надлежащую защиту его прав и законных интересов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта 2005 года N 3-П). В условиях рыночной экономики, предполагающей возможность появления в конкретные периоды избытка рабочей силы и возникновение, как следствие этого, такого социально-экономического явления, как безработица, указанная обязанность включает в себя и установление гарантий социальной защиты и поддержки работников, в том числе при наступлении безработицы (статья 7 Конституции Российской Федерации, статья 28 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации").

Тем самым федеральный законодатель обязан дополнять правовой статус работника (лица, работающего по трудовому договору) гарантиями его социальной защиты, в том числе на случай безработицы.

2.2. В соответствии с конституционным принципом свободы экономической деятельности (статья 8, часть 1, Конституции Российской Федерации) граждане, реализуя право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации), могут самостоятельно определять сферу этой деятельности и осуществлять ее как непосредственно, так и путем создания организации, в том числе коммерческой, либо участия в ней единолично или совместно с другими гражданами и юридическими лицами.

Одной из разновидностей коммерческих организаций являются хозяйственные общества, которые могут создаваться, в частности, в форме общества с ограниченной ответственностью (пункт 3 статьи 66 ГК Российской Федерации) в целях ведения предпринимательской деятельности. Участники общества с ограниченной ответственностью, приобретая доли в уставном капитале общества и используя свое имущество с целью получения дохода в виде части прибыли от деятельности общества, наделяются определенными правами, позволяющими им участвовать в управлении делами общества, получать информацию о его деятельности, принимать участие в распределении прибыли, получать в случае ликвидации общества часть имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимость и реализовать другие права, предусмотренные законодательством и учредительными документами общества (пункт 1 статьи 67 ГК Российской Федерации). При этом их собственная деятельность, не являясь в буквальном смысле предпринимательской, относится, тем не менее, к иной не запрещенной законом экономической деятельности, сопряженной с определенными экономическими рисками, в силу которых доход от предпринимательской деятельности общества им не гарантирован.

Отсюда следует, что участники общества с ограниченной ответственностью, осознанно избрав такую

форму реализации права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, как создание коммерческой организации и участие в ее деятельности своим капиталом, самостоятельно принимают на себя и бремя заботы о собственном благополучии, в силу которого они несут риск неэффективности экономической деятельности общества, в том числе в случае отсутствия у него дохода либо его получения в размере, не обеспечивающем достойный уровень жизни участников общества.

Формируя правовой статус участников хозяйственных обществ, законодатель вправе учитывать эти обстоятельства и исходить из того, что избранная ими и самостоятельно осуществляемая экономическая деятельность, направленная на получение прибыли от использования своих способностей и имущества в процессе организации и управления производством, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, предпринимается на собственный риск, что в системе действующего правового регулирования не предполагает дополнения их правового статуса гарантиями социальной защиты на случай отсутствия у общества дохода.

Вместе с тем это и не означает, что государство вообще освобождается от обязанности предоставлять государственную социальную помощь лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе в результате неэффективного ведения собственной экономической деятельности.

В частности, для участников общества с ограниченной ответственностью, не имеющих дохода в виде части прибыли от деятельности общества либо получающих указанный доход в размере ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, федеральный законодатель вправе предусмотреть иные гарантии предоставления источника средств к существованию (минимального материального обеспечения), например в рамках системы социального обеспечения.

3. Полномочия по разработке и введению в действие гарантий социальной защиты от безработицы относятся к компетенции федерального законодателя, который при их реализации располагает достаточно широкой дискрецией в выборе моделей, механизмов, условий предоставления этих гарантий и критериев определения круга обеспечиваемых ими лиц.

Реализация данных полномочий осуществляется федеральным законодателем посредством специального правового регулирования, которое имеет в настоящее время в качестве законодательной базы Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", устанавливающий, как указано в его преамбуле, правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения и предусматривающий конкретные гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы.

Провозгласив в данном Законе, что государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость (пункт 1 статьи 5), федеральный законодатель гарантировал всем гражданам Российской Федерации бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости (абзац четвертый пункта 1 статьи 12) и предоставил каждому трудоспособному, независимо от его признания в установленном порядке безработным, право на предоставление органами службы занятости бесплатной консультации, бесплатной информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения (пункт 1 статьи 9).

Однако право на социальную поддержку, включающую выплату пособия по безработице, предоставлено названным Законом только гражданам, которые признаны безработными и не относятся к категории занятых (статья 2, пункт 1 статьи 3, абзац второй пункта 2 статьи 12).

Тем самым предоставление государством такой гарантии социальной защиты, как выплата пособия

по безработице, связано в настоящее время с приобретением гражданином, не относящимся к категории занятых, статуса безработного.

Поскольку Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает конкретных гарантий социальной защиты лиц, утративших работу и заработок (трудовой доход), условия и порядок их предоставления, постольку федеральный законодатель, действуя в рамках своих дискреционных полномочий при осуществлении специального правового регулирования отношений в сфере занятости населения, определил, что граждане, относящиеся к категории занятых, не имеют права на получение указанных гарантий. В свою очередь, занятость была определена как деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход (пункт 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации"). При этом федеральный законодатель включил в число занятых граждан как лиц, работающих по трудовому договору, так и лиц, ведущих самостоятельную экономическую деятельность в качестве участников хозяйственного общества (абзацы второй и десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации").

Действуя таким образом, федеральный законодатель не вышел за пределы своих дискреционных полномочий и, следовательно, не вступил в противоречие с предписаниями Конституции Российской Федерации.

4. Следовательно, федеральный законодатель вправе при регулировании отношений в сфере занятости населения руководствоваться для отнесения граждан к категории занятых таким критерием, как наличие у них статуса участника хозяйственного общества, и не учитывать факт получения ими дохода в виде части прибыли от деятельности этой организации, а также размер их фактического дохода при решении вопроса о возможности признания безработными и выплаты пособия по безработице.

Иное правовое регулирование, допускающее признание участников общества с ограниченной ответственностью безработными и, как следствие, наделение их правом получения пособия по безработице, приводило бы к предоставлению таким гражданам неоправданных материальных преимуществ по сравнению с участниками других хозяйственных обществ, имеющими достаточный для их достойного существования доход, а также с лицами, потерявшими оплачиваемую работу и не имеющими дополнительного источника средств к существованию.

С учетом изложенного оспариваемое Н.И.Гущиным законоположение само по себе не может быть признано противоречащим Конституции Российской Федерации.

5. Вместе с тем это не препятствует федеральному законодателю в порядке реализации своих дискреционных полномочий внести с учетом вытекающих из статьи 19 Конституции Российской Федерации принципов справедливости и равенства необходимые с его точки зрения изменения в критерии отнесения граждан к категории занятых или установить в отношении учредителей (участников) коммерческих организаций, не имеющих дохода в виде части прибыли от их деятельности либо получающих указанный доход в размере ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, иное правовое регулирование, предусматривающее предоставление представителям этой категории населения в случае утраты ими работы гарантий социальной защиты, предусмотренных Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" для безработных граждан.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 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 положение абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" 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 11-П