

По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ в связи с жалобой гражданина К.В.Чумакина

Постановление · № 2-П · от 30.01.2013 · 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 редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года

N 175-ФЗ в связи с жалобой гражданина К.В.Чумакина

город Санкт-Петербург 30 января 2013 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, 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" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ.

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, 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" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ 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.

Оспаривающий конституционность названного законоположения заявитель по настоящему делу гражданин К.В.Чумакин, 15 ноября 2011 года уволенный из ОАО "АВТОВАЗ" в связи с истечением срока трудового договора (пункт 2 части первой статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации), 24 апреля 2012 года обратился в Центр занятости населения городского округа Тольятти с целью регистрации в качестве безработного, однако получил отказ со ссылкой на то, что он является членом (участником) жилищного накопительного кооператива "Русский Кредит". Решением Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области от 26 июня 2012 года, вступившим в законную силу 3 августа 2012 года, требование К.В.Чумакина о признании недействительным отказа в регистрации в качестве безработного было оставлено без

удовлетворения. Принимая данное решение, суд исходил из того, что абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" содержит исчерпывающий перечень некоммерческих организаций, учредители (участники) которых не считаются занятыми, а учредители жилищных накопительных кооперативов согласно пункту 7 части 1 статьи 7 Федерального закона "О жилищных накопительных кооперативах" наделены правом участвовать в распределении доходов от предпринимательской деятельности кооператива, в отличие от членов (учредителей, участников) товариществ собственников жилья, которые не имеют дохода и прав на имущество организации и после вступления в силу Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2012 года N 10-П могут признаваться безработными. Нарушение абзацем десятым статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" своих конституционных прав граждан К.В.Чумакин усматривает в том, что он позволяет органам службы занятости относить членов жилищного накопительного кооператива как учредителей (участников) некоммерческой организации, организационно-правовая форма которой не предполагает возможность осуществления указанными лицами экономической деятельности, направленной на регулярное получение дохода, к числу занятых и отказывать им в регистрации в качестве безработных, что приводит в отношении этих лиц к нарушению статей 19 (части 1 и 2) и 37 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

С 11 января 2013 года абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" действует в новой редакции, введенной Федеральным законом от 30 декабря 2012 года N 328-ФЗ "О внесении изменения в статью 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", и предусматривает, что занятыми считаются граждане, являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) некоммерческих организаций, организационно-правовая форма которых не предполагает права учредителей (участников) на получение дохода от деятельности этих организаций, включая членов товариществ собственников жилья, а также членов жилищных, жилищно-строительных, дачных, гаражных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов, создаваемых в целях удовлетворения потребностей граждан, которые не получают доход от их деятельности.

Однако введение в действие нового правового регулирования в данном случае не может служить препятствием для продолжения производства по жалобе гражданина К.В.Чумакина в силу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которой в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены права и свободы граждан.

Таким образом, исходя из требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ в той мере, в какой содержащееся в нем положение, позволяя относить членов жилищного накопительного кооператива к занятым гражданам, препятствует тем самым признанию их безработными и, соответственно, предоставлению им права на получение пособия по безработице.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая целью политики Российской Федерации как правового и социального государства создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1), гарантирует каждому свободу труда и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и

профессию, право на защиту от безработицы (статья 37, части 1 и 3), а также право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1). Названные конституционные права могут быть реализованы различными способами, выбор которых обуславливает наделение гражданина соответствующим правовым статусом, включая права и обязанности, а также государственные гарантии их реализации и меры ответственности.

В частности, лица, работающие по трудовому договору, будучи экономически более слабой стороной в трудовом правоотношении, подлежат социальной защите при наступлении безработицы, а граждане, осуществляющие индивидуально или совместно с другими лицами путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства самостоятельную 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, гарантий социальной защиты на случай отсутствия у них дохода в связи с безработицей не приобретают.

Таким образом, возможность признания гражданина занятым и, следовательно, не нуждающимся в социальной защите в связи с безработицей обусловлена самостоятельным осуществлением им экономической деятельности, направленной на получение дохода.

Приведенная правовая позиция изложена Конституционным Судом Российской Федерации в ряде постановлений, в том числе от 24 февраля 2004 года N 3-П, от 25 мая 2010 года N 11-П и от 23 апреля 2012 года N 10-П.

3. Как следует из статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2004 года N 215-ФЗ "О жилищных накопительных кооперативах", жилищный накопительный кооператив - это потребительский кооператив, созданный как добровольное объединение граждан на основе членства в целях удовлетворения потребностей членов кооператива в жилых помещениях путем объединения членами кооператива паевых взносов (пункт 1); деятельность жилищного накопительного кооператива по привлечению и использованию денежных средств граждан - членов кооператива для приобретения в собственность жилых помещений предполагает в качестве формы их участия в указанной деятельности внесение в паевой фонд кооператива паевых взносов в порядке, в сроки и в размерах, установленных кооперативом в соответствии с данным Федеральным законом (пункты 2 и 4).

Кроме того, жилищные накопительные кооперативы, как и другие некоммерческие организации (пункт 3 статьи 50 и статья 116 ГК Российской Федерации), в силу названного Федерального закона могут осуществлять предпринимательскую деятельность, которая служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям; доходы, полученные от осуществляемой кооперативом предпринимательской деятельности, направляются в его резервный фонд, размер которого определяется уставом кооператива, но не может быть менее полутора процентов от размера паевого фонда кооператива, и средства которого могут использоваться только для обеспечения непредвиденных расходов и покрытия убытков кооператива; при достижении резервным фондом размера, установленного уставом кооператива, доходы от предпринимательской деятельности кооператива распределяются между его членами пропорционально их паям путем зачисления соответствующих сумм в счет паевых взносов (пункт 4 статьи 2, часть 3 статьи 3, часть 4 статьи 16 и часть 1 статьи 53).

Таким образом, участие членов жилищного накопительного кооператива в распределении доходов, полученных от осуществляемой им предпринимательской деятельности, возможно лишь при условии достижения резервным фондом установленного объема, а сами эти доходы, распределяемые между членами кооператива, направляются исключительно на пополнение (увеличение размера) их паевых взносов, предназначенных, согласно статье 24 Федерального закона "О жилищных накопительных кооперативах", обеспечивать погашение затрат на приобретение или строительство кооперативом

жилого помещения и связанных с ними расходов на страхование жилого помещения, на повышение потребительских качеств приобретенного или построенного жилого помещения до уровня, соответствующего требованиям, указанным в заявлении о приеме в члены кооператива, на содержание и ремонт жилого помещения, оплату коммунальных услуг (до передачи жилого помещения в пользование члену кооператива), на обслуживание и погашение привлеченных кредитов и займов на приобретение или строительство жилого помещения, на уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей. Какие-либо иные способы распоряжения доходами от предпринимательской деятельности жилищного накопительного кооператива названным Федеральным законом не предусмотрены, - соответствующие денежные средства могут использоваться строго по целевому назначению, не поступают в непосредственное распоряжение членов кооператива и, следовательно, не могут быть отнесены к доходам в смысле пункта 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации".

Помимо права на участие в распределении доходов от предпринимательской деятельности жилищного накопительного кооператива Федеральный закон "О жилищных накопительных кооперативах" предоставляет его членам ряд иных имущественных прав, в том числе право получить жилое помещение в собственность в предусмотренном им порядке (пункт 13 части 1 статьи 7), право получить при прекращении членства в кооперативе действительную стоимость пая, определяемую в соответствии с данным Федеральным законом (пункт 11 части 1 статьи 7 и статья 32), право получить в случае ликвидации кооператива часть его имущества, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов, пропорционально паям членов кооператива (часть 8 статьи 14). Объем, содержание и порядок осуществления этих имущественных прав, вытекающих из членства в жилищном накопительном кооперативе, непосредственно связаны с реализацией основных целей его деятельности и обусловлены способами их достижения, что не позволяет рассматривать материальные блага, которые в результате могут приобретать члены жилищных накопительных кооперативов, в качестве регулярного дохода от экономической деятельности. Следовательно, вступая в жилищный накопительный кооператив, граждане не преследуют цель осуществлять экономическую деятельность, направленную на получение регулярного дохода, а потому с точки зрения Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" не могут рассматриваться как занятые граждане.

4. Абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" закрепляет 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, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 23 апреля 2012 года N 10-П, не учитывает специфику правового статуса не указанных в этом перечне учредителей (участников) некоммерческих организаций, 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.

Рассматривая эту проблему применительно к особенностям правового статуса учредителей (участников) товарищества собственников жилья, Конституционный Суд Российской Федерации

пришел к выводу, что установленное абзацем десятым статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" формальное ограничение круга учредителей (участников) некоммерческих организаций, которые не считаются занятыми гражданами, создает препятствия для признания 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 этих лиц на защиту от безработицы; тем самым 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 посредством участия в юридическом лице экономической деятельности с целью регулярного получения дохода.

Данный вывод может быть в полной мере распространен на членов жилищных накопительных кооперативов, которые, приобретая в целях удовлетворения своих потребностей в жилых помещениях статус учредителя (участника) этой некоммерческой организации, не осуществляют в качестве таковых экономическую деятельность, направленную на регулярное получение дохода, а следовательно, абзац десятый статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 37 (часть 3), в той мере, в какой содержащееся в нем положение препятствует признанию безработными членов жилищного накопительного кооператива как учредителей (участников) некоммерческой организации.

Указанное законоположение утратило силу, однако его признание не соответствующим Конституции Российской Федерации необходимо в целях защиты конституционных прав заявителя по настоящему делу, которому как члену жилищного накопительного кооператива, являющегося в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона "О жилищных накопительных кооперативах" разновидностью потребительского кооператива, было отказано в регистрации в качестве безработного и предоставлении соответствующих мер социальной поддержки.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 47-1, 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" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ 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 членов жилищного накопительного кооператива как учредителей (участников) некоммерческой организации.
2. Правоприменительные решения по делу гражданина Чумакина Кирилла Викторовича, основанные на абзаце десятом статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17 июля 1999 года N 175-ФЗ, признанном настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
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 2-П