

По жалобам граждан Абросимовой Людмилы Дмитриевны, Антоновой Валентины Афанасьевны и Смирновой Ольги Борисовны на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 965-О-П · от 04.12.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобам граждан Абросимовой Людмилы Дмитриевны, Антоновой Валентины Афанасьевны и Смирновой Ольги Борисовны на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва 4 декабря 2007 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалоб граждан Л.Д.Абросимовой, В.А.Антоновой и О.Б.Смирновой,

у с т а н о в и л:

1. Граждане Л.Д.Абросимова, В.А.Антонова и О.Б.Смирнова оспаривают конституционность положений Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, а именно пункта 2 статьи 42 и части 1 статьи 153, как отменяющих, по их мнению, ранее предусматривавшиеся для работников библиотек образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, и пенсионеров из их числа (при условии работы в сельской местности не менее 10 лет) льготы по бесплатному

пользованию жилой площадью с отоплением и освещением и снижающих уровень социальной защищенности этих лиц, что противоречит статьям 19 и 55 Конституции Российской Федерации. Из представленных материалов следует, что Л.Д.Абросимова - заведующая библиотекой средней школы N 3 поселка Новобурейский Амурской области, О.Б.Смирнова - заведующая библиотекой средней школы N 1 этого же поселка и В.А.Антонова - бывшая заведующая библиотекой средней школы N 2 поселка Бурей Амурской области обратились в суд общей юрисдикции с требованием признать противоречащим федеральному законодательству и не действующим с момента издания Закон Амурской области от 5 декабря 2005 года "О социальной поддержке граждан отдельных категорий" (в редакции Закона Амурской области от 3 апреля 2006 года N 168-ОЗ). Отказывая в удовлетворении заявленных требований, Амурский областной суд в решении от 23 января 2007 года, оставленном без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2007 года, указал, что Закон Амурской области "О социальной поддержке граждан отдельных категорий", не предоставляющий работникам библиотек сельских школ и пенсионерам из их числа (при условии работы в сельской местности не менее 10 лет) возможность социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, не противоречит федеральному законодательству, в частности положениям Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, поскольку меры социальной поддержки предоставлялись им на федеральном уровне и были отменены до принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ без возложения обязанности по предоставлению таких же или аналогичных мер на субъекты Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, а также социальная защита составляют предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б", "ж" части 1; статья 76, часть 2).

Это означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается и на Российскую Федерацию, и на каждый из ее субъектов, в силу чего, как следует из основанной на статьях 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 9 января 1998 года N 1-П, Определение от 4 февраля 1997 года N 13-О), федеральный законодатель вправе, осуществляя правовое регулирование в рамках реформирования системы социальной защиты, устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере и определять конкретные формы участия в ее реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2.1. Жилищно-коммунальные льготы как часть сохраняющей актуальность политики стимулирования притока и закрепления квалифицированных кадров в сельской местности были введены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 года "О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках", согласно которому квалифицированным работникам (к числу которых были отнесены, в частности, педагогические и библиотечные работники), проживающим в сельских местностях и рабочих поселках, предоставлялись бесплатные квартиры с отоплением и освещением либо иная пригодная для проживания бесплатная жилая площадь с отоплением и освещением (пункт 10).

При этом работники школьных библиотек относились к категории библиотечных работников и, соответственно, имели статус, отличный от статуса педагогических работников, о чем свидетельствует содержание таких нормативных правовых актов, как постановление Совнаркома РСФСР от 23 марта 1932 года N 295 "О работе массовых библиотек", постановление ЦИК СССР от 27 марта 1934 года "О библиотечном деле в СССР" (раздел "Организация библиотечного дела и

руководство им"), приказ по Наркомпросу РСФСР от 27 апреля 1934 года N 339 "О практических мероприятиях по выполнению постановления ЦИК СССР о библиотечном деле", постановление Совнаркома РСФСР от 25 января 1934 года "Об установлении дифференцированной заработной платы для библиотечных работников библиотечной сети, состоящей в ведении отделов народного образования и отделов культмассовой работы Советов и содержащейся на местном бюджете по РСФСР".

В дальнейшем право библиотечных работников, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, на бесплатное предоставление жилой площади с отоплением и освещением нашло закрепление в постановлении Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 2 июля 1974 года N 384 "О предоставлении льгот штатным клубным и библиотечным работникам культурно-просветительных учреждений, проживающим в сельских местностях и рабочих поселках", статье 59 Жилищного кодекса РСФСР 1983 года, а также в постановлении Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 26 января 1988 года N 31 "О предоставлении льгот штатным работникам культурно-просветительных учреждений, проживающим в сельских местностях и рабочих поселках" (в установленном законодательством порядке не признано утратившим силу). Само же библиотечное дело было отнесено к сфере культуры (статья 2 Федерального закона от 29 декабря 1994 года "О библиотечном деле").

Таким образом, указанными нормативными правовыми актами работники библиотек образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, входящие в единую категорию библиотечных работников, отнесены к работникам культуры, а не к педагогическим работникам.

2.2. Как следует из представленных материалов (решение Амурского областного суда от 23 января 2007 года), заявителям, так же как и специалистам других категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, в том числе педагогическим работникам, льготы в виде бесплатного пользования жилыми помещениями с отоплением и освещением фактически предоставлялись до введения в действие Закона Амурской области от 5 декабря 2005 года N 99-ОЗ "О социальной поддержке граждан отдельных категорий", принятого во исполнение Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ и регулирующего отношения по предоставлению органами государственной власти области социальной поддержки гражданам отдельных категорий.

Работники библиотек образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, и пенсионеры из их числа в названном Законе Амурской области прямо поименованы не были, что правоприменители расценили как основание для вывода об утрате этими категориями граждан права на соответствующую социальную поддержку.

Вместе с тем согласно подпункту "г" пункта 9 и пункту 11 части 1 статьи 1 и части 2 статьи 4 Закона Амурской области "О социальной поддержке граждан отдельных категорий" руководители и специалисты учреждений культуры, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также пенсионеры из их числа имеют право на социальную поддержку по оплате жилья и коммунальных услуг в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг. К числу таких специалистов Перечень должностей руководителей и специалистов государственных и муниципальных учреждений культуры, финансируемых за счет средств областного и местного бюджетов, проживающих и работающих в сельской местности, поселках городского типа (рабочих поселках), имеющих право на социальную поддержку по оплате жилья и коммунальных услуг (утвержден постановлением Губернатора Амурской области от 9 марта 2006 года N 99), отнес и библиотекарей учреждений культуры.

Тем самым нормативными правовыми актами Амурской области для работников библиотек, расположенных в сельской местности, относящихся к категории работников культуры, предполагается сохранение ранее предоставлявшихся на федеральном уровне жилищно-коммунальных льгот. Это регулирование в полной мере должно распространяться на работников

библиотек образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, поскольку в силу действующего законодательства они относятся к работникам культуры, - в противном случае имела бы место необоснованная дифференциация предоставления льгот работникам библиотек, расположенных в сельской местности, в зависимости от того, работают они в учреждениях культуры или в образовательных учреждениях.

Как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает помимо прочего запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении. Поскольку работники библиотек образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, принадлежат к той же категории специалистов, что и работники расположенных в сельской местности учреждений культуры (библиотек), которым ранее предоставлялись льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, а именно к работникам культуры учреждений, расположенных в сельской местности, они, а также пенсионеры из их числа должны иметь право на эти льготы. Иное означало бы нарушение требований статьи 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации и основанной на них приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

2.3. Таким образом, положения Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, включая пункт 2 статьи 42 и часть 1 статьи 153, призванные обеспечить достижение заложенных в преамбуле данного Федерального закона целей, а также сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения и других обстоятельств, не могут рассматриваться как не допускающие реализацию возникшего у заявителей до 1 января 2005 года права на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 года N 5-П, изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Установленное пунктом 2 статьи 42 и частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правовое регулирование - в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в ранее вынесенных им решениях, - не может рассматриваться как не допускающее реализацию возникшего у работников библиотек образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности, а также пенсионеров из их числа права на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основании правовых позиций, изложенных в сохраняющих свою силу решениях Конституционного Суда Российской Федерации, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в

правоприменительной практике.

2. Признать жалобы граждан Л.Д.Абросимовой, В.А.Антоновой и О.Б.Смирновой не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в них вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делам граждан Абросимовой Людмилы Дмитриевны, Антоновой Валентины Афанасьевны и Смирновой Ольги Борисовны, основанные на положениях статьи 42 и части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 965-О-П