

По жалобе граждан Капустиной Валентины Максимовны, Своровской Валентины Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 1 и пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области"

Определение · № 553-О-П · от 02.04.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан Капустиной Валентины Максимовны, Своровской Валентины Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 1 и пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области"

город Санкт-Петербург 2 апреля 2009 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, С.Д.Князева, А.Л.Кононова, Л.А.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.М.Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан В.М.Капустиной, В.И.Своровской и других,

у с т а н о в и л:

1. В жалобе гражданки В.М.Капустиной оспаривается конституционность части 3 статьи 1 Закона Новосибирской области от 13 апреля 2005 года N 285-ОЗ "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" во взаимосвязи с пунктом 2 части 2 статьи 2 того же Закона, предусматривающих, что за ушедшими на пенсию педагогическими работниками, проработавшими в сельской местности и поселках городского типа не менее 10 лет и проживающими там, а также за проживающими совместно с ними нетрудоспособными и несовершеннолетними членами их семей сохраняется право на такую меру социальной поддержки, как освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг, предоставляемую в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения. Как указывается в жалобе, на основании оспариваемых законоположений ранее существовавшая для данной категории пенсионеров льгота в виде бесплатного пользования всем занимаемым жилым помещением с отоплением и освещением с 1 января 2005 года была ограничена (в первоначальной редакции и в редакции Закона Новосибирской области от 17 июля 2006 года N 25-ОЗ - "в пределах социальной нормы площади жилья", в редакции Закона Новосибирской области от 13 октября 2008 года N 274-ОЗ - "в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения"),

что в нарушение статей 2, 7, 15 (части 1 и 2), 18, 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации привело к снижению уровня их социальной защищенности.

К жалобе помимо определения Новосибирского областного суда от 5 сентября 2008 года, вынесенного по заявлению В.М.Капустиной, приложены подписи 58 граждан, в том числе гражданки В.И.Своровской, а также копии судебных решений, вынесенных по ее заявлению, включая решение Новосибирского областного суда от 28 февраля 2007 года, оставленное без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2007 года. Представленными судебными решениями В.М.Капустиной и В.И.Своровской - ушедшим на пенсию педагогическим работникам, проработавшим более 10 лет и проживающим в сельской местности, отказано в удовлетворении заявлений о признании части 3 статьи 1 и части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" противоречащими федеральному законодательству и недействующими со ссылкой на то, что такая мера социальной поддержки, как освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг, предоставляемое в пределах социальной нормы площади жилья, в отношении ушедших на пенсию граждан, относящихся к категории, указанной в пункте 4 части 1 его статьи 1, федеральным законодательством об образовании не предусмотрена, а потому субъект Российской Федерации за счет собственных средств вправе установить ее в том объеме, который считает целесообразным.

Каких-либо документов, подтверждающих применение или возможность применения указанных законоположений в делах других граждан, чьи подписи представлены в Конституционный Суд Российской Федерации, к жалобе не приложены, а потому эти граждане не могут быть признаны надлежащими заявителями в соответствии с требованиями статей 37-39, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

2. Согласно неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции изменение содержания и формы ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться законодателем таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Данный принцип предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость политики в социальной сфере, иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать произвольную отмену прав, приобретенных гражданами в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемых в конкретных правоотношениях, что несовместимо с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации (Постановление от 24 мая 2001 года N 8-П, определения от 4 апреля 2006 года N 89-О и от 8 февраля 2007 года N 321-О-П).

Из этого исходил федеральный законодатель, закрепляя в Федеральном законе 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" правило, согласно которому при переходе к основанной на положениях данного Федерального закона системе социальной защиты граждан должны вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого ее уровня с учетом специфики правового, имущественного положения граждан, а также других обстоятельств (преамбула); при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан

до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены (статья 153). При этом участие субъектов Российской Федерации в реализации социальной функции государства путем принятия законодательных решений в сфере социальной защиты граждан, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 8 февраля 2007 года N 321-О-П, от 1 марта 2007 года N 129-О-П и от 17 июля 2007 года N 624-О-П, должно быть основано на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и конституционной иерархии нормативных правовых актов, а также соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам, лежащим в основе социального обеспечения, включая принципы справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение, недопустимости снижения ранее достигнутого уровня социальной защиты.

3. До 1 января 2005 года педагогические работники, ушедшие на пенсию и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением при наличии установленных законом условий.

3.1. Предоставление мер социальной поддержки (ранее - льгот) пенсионерам - бывшим педагогическим работникам, проживающим в сельской местности, было урегулировано постановлением Совета Министров СССР от 4 мая 1971 года N 255 "О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности", согласно которому в целях улучшения жилищно-бытовых условий учителей общеобразовательных школ в сельской местности за вышедшими на пенсию педагогическими работниками общеобразовательных школ всех типов и за проживающими с ними членами семей сохраняется право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением, если общий стаж работы каждого из таких работников в школах сельской местности составляет не менее 10 лет. Данное право было подтверждено постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 года N 437, от 24 января 1985 года N 85 и другими нормативными правовыми актами государственных органов СССР. Положения указанных актов, касающиеся предоставления жилищно-коммунальных льгот педагогическим работникам общеобразовательных школ в сельской местности, вышедшим на пенсию, сохраняли свое действие и применялись и после принятия в 1992 году Закона Российской Федерации "Об образовании". Абзацем третьим пункта 5 статьи 55 данного Закона (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года N 12-ФЗ) было предусмотрено, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа). Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ данная норма была дополнена положением о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанной меры социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. Названное законоположение не привнесло каких-либо изменений в порядок реализации данной меры социальной поддержки педагогических работников сельских (поселковых) образовательных учреждений. По сути, оно воспроизводит правовое регулирование, содержащееся в Федеральном законе от 6 мая 2003 года N 52-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг", которым было закреплено, что размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенных указанными в его статье 2 положениями федеральных законодательных актов, в том числе абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании", устанавливаются законодательными актами

субъектов Российской Федерации и учитываются в межбюджетных отношениях.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 февраля 2007 года N 322-О-П, переход от предоставления натуральных льгот к предоставлению субсидий (компенсаций) не должен влечь снижение имеющего место уровня социальной поддержки педагогических работников, а также пользующихся названным правом в силу действующего правового регулирования перешедших на пенсию педагогических работников, имеющих стаж работы в соответствующих учреждениях в сельской местности не менее 10 лет, т. е. соответствующие субсидии (компенсации) подлежат установлению в размерах, покрывающих затраты этих лиц на оплату жилья, отопления и освещения.

Таким образом, Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ не предполагалась отмена льготы, гарантированной статьей 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" для проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) педагогических работников образовательных учреждений, в том числе вышедших на пенсию, - в нем не содержатся положения, препятствующие реализации предоставленного указанным лицам права на данную льготу на всей территории Российской Федерации, а также положения о возможности введения подобного рода ограничительных условий. Что касается механизма предоставления социальных гарантий, то его изменение не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 года N 480-О-П).

3.2. Принятым во исполнение предписаний федерального законодателя Законом Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" определяются условия и порядок предоставления с 1 января 2005 года мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг специалистам, проживающим и работающим в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области, в том числе тем из них, кто вышел на пенсию, включая педагогических работников областных государственных и муниципальных учреждений (пункт 4 части 1 и часть 3 статьи 1), при этом согласно пункту 2 части 2 его статьи 2 данные меры предоставляются таким пенсионерам и проживающим совместно с ними нетрудоспособным и несовершеннолетним членам их семей в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения (в предыдущей редакции - в пределах социальной нормы площади жилья).

По смыслу, придаваемому названным законоположениям правоприменительной практикой, поскольку пенсионеры из числа педагогических работников правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением федеральным законом (абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании") не наделены, в Новосибирской области установление для них мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг в указанном объеме обусловлено возможностями областного бюджета. Подобное истолкование установленного законодателем субъекта Российской Федерации правового регулирования в отношении данной категории пенсионеров, чье право на получение рассматриваемой льготы в полном объеме уполномоченными органами государственной власти под сомнение ранее не ставилось и не оспаривалось, препятствует реализации в отношении них положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании", действующих в системе правового регулирования во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Как подчеркнуто в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года N 958-О-О, из абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ не следует, что субъект Российской Федерации наделяется полномочием снижать объем полагающихся педагогическим работникам мер социальной поддержки по оплате жилья, отопления и освещения,

равно как и ограничивать круг педагогических работников, в том числе пенсионеров, пользующихся правом на получение таких мер социальной поддержки, по сравнению с тем, что установлено действующими на федеральном уровне нормативными правовыми актами.

Таким образом, в силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации оспариваемые положения Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" не могут истолковываться как предполагающие ограничение права пенсионеров из числа бывших педагогических работников, проработавших не менее 10 лет и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением.

В противном случае вопреки предписаниям статей 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации нарушался бы конституционный принцип равенства при реализации этими лицами приобретенных социальных прав, а также принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, с соблюдением которых должно осуществляться изменение действующего правового регулирования в социальной сфере.

4. Согласно взаимосвязанным положениям статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации, статьи 6, части третьей статьи 79, статьи 96 и части второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; данное дело в случае признания закона не соответствующим Конституции Российской Федерации во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке; поскольку решения Конституционного Суда Российской Федерации (как постановления, так и решения, принимаемые в иной форме, - заключение, определение) обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, решение, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании и тем самым исключается любое иное, т. е. неконституционное, ее истолкование, а следовательно, и применение в неконституционной интерпретации, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации. Следовательно, расхождение смысла нормативного положения, придаваемого ему сложившейся правоприменительной практикой, с его действительным - конституционно-правовым - смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, влечет пересмотр (изменение или отмену) основанного на нем решения суда, вступившего в законную силу и не исполненного или частично исполненного либо не вступившего в законную силу.

Конституционное истолкование нормативного акта или отдельного его положения, проверяемого посредством конституционного судопроизводства, как следует из части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который, разрешая дело и устанавливая соответствие Конституции Российской Федерации оспариваемого акта, в том числе по содержанию норм, обеспечивает выявление конституционного смысла действующего права. В таком случае данное им истолкование, как это вытекает из части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" во взаимосвязи с его статьями 3, 6, 36, 79, 85, 86, 87, 96 и 100, является общеобязательным, в том числе для судов. Поскольку в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению норм, правоприменительные решения, основанные на акте, который хотя и не признан в результате разрешения дела в конституционном судопроизводстве не соответствующим

Конституции Российской Федерации, но которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал истолкование, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, также подлежат пересмотру в порядке, установленном законом. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут осуществлять истолкование акта, придавая ему иной смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, и тем самым подменять Конституционный Суд Российской Федерации, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе.

В силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 6 февраля 2003 года N 34-О, от 5 февраля 2004 года N 78-О, от 27 мая 2004 года N 211-О, от 2 октября 2007 года N 715-О-П, от 11 ноября 2008 года N 556-О-Р и др.) законодательный (представительный) и исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации, его высшее должностное лицо, обеспечивая на основании части первой статьи 79, статей 80 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" исполнение настоящего Определения Конституционного Суда Российской Федерации в точном соответствии с выявленным в нем конституционно-правовым смыслом положений Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области", обязаны корректировать реализацию аналогичных ему положений действующих нормативных правовых актов Новосибирской области. Правоприменители же (включая суды общей юрисдикции), реализуя свои полномочия, не могут придавать положениям Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" и, соответственно, таким же или аналогичным им положениям законов других субъектов Российской Федерации значение, расходящееся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью четвертой статьи 71, частью первой статьи 79, статьями 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Часть 3 статьи 1 во взаимосвязи с пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагают какого-либо ограничения (в том числе пределами регионального стандарта нормативной площади жилого помещения) права на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением пенсионеров из числа бывших педагогических работников, проработавших не менее 10 лет и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, гарантированного абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании".

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, сформулированных им в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу граждан Капустиной Валентины Максимовны и Своровской Валентины Ивановны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской

Федерации, поскольку для разрешения поставленного ими 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 Капустиной Валентины Максимовны и Своровской Валентины Ивановны, основанные на положениях части 3 статьи 1 и пункта 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Нормативные акты субъектов Российской Федерации, содержащие такие же положения, как положения части 3 статьи 1 и пункта 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области", не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами в ином смысле, нежели в конституционно-правовом смысле положений Закона Новосибирской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области", выявленном Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

6. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Новосибирской области.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Заместитель Председателя

Конституционного Суда

Российской Федерации О.С.Хохрякова

N 553-О-П