

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Романова Вениамина Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 2 Закона Самарской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области"

Определение · № 959-О-О · 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

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Романова Вениамина Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 2 Закона Самарской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области"

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 О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина В.П.Романова,

у с т а н о в и л:

1. В жалобе гражданина В.П.Романова оспаривается конституционность пункта 2 статьи 2 Закона Самарской области от 11 марта 2005 года N 87-ГД "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области", согласно которому меры социальной поддержки, предусмотренные данным Законом, сохраняются за перешедшими на пенсию гражданами, указанными в пункте 1 той же статьи (в том числе за педагогическими работниками образовательных учреждений всех типов и видов, финансируемых за счет средств областного и местного бюджетов), которые проработали в сельской местности не менее 10 лет и проживают там в настоящее время.

Как следует из представленных материалов, В.П.Романов проработал 39 лет в сельских школах Похвистневского района Самарской области, проживая при этом в близлежащем городе Похвистнево. На момент выхода на пенсию в 1994 году и вплоть до 1 января 2005 года он, как и пенсионеры из числа педагогических работников сельских образовательных учреждений, проживающие в сельской местности, пользовался льготами по оплате коммунальных услуг. В предоставлении мер социальной поддержки, установленных статьей 7 Закона Самарской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области" для перешедших на пенсию педагогических работников, проработавших в образовательных учреждениях в сельской местности не менее 10 лет (бесплатное предоставление услуг по содержанию и ремонту жилья, теплоснабжению (отоплению) и освещению жилого помещения), В.П.Романову было отказано со ссылкой на то, что данный Закон не распространяется на тех из указанных граждан, кто проживает в близлежащих городах.

Решением мирового судьи судебного участка N 2 Похвистневского района Самарской области от 10

января 2006 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, исковые требования В.П.Романова к администрации Похвистневского района о возмещении сумм оплаты коммунальных услуг за период с 1 января по 31 декабря 2005 года признаны не подлежащими удовлетворению как не основанные на законе. Самарский областной суд, куда В.П.Романов обратился с заявлением о признании пункта 2 статьи 2 Закона Самарской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области" противоречащим федеральному закону и недействующим в части слов "и проживают там в настоящее время", в удовлетворении его заявления отказал. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшая дело по кассационной жалобе В.П.Романова, оставила решение Самарского областного суда без изменения (определение от 21 июня 2006 года).

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявитель утверждает, что пункт 2 статьи 2 Закона Самарской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области" в той части, в какой он связывает предоставление мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг перешедшим на пенсию педагогическим работникам с их проживанием в сельской местности и тем самым лишает пенсионеров - педагогических работников, длительное время проработавших в сельских образовательных учреждениях и проживающих в близлежащих городах, права на жилищно-коммунальные льготы, которыми они пользовались до 1 января 2005 года, без предоставления им взамен этих льгот равноценной денежной компенсации, противоречит требованиям 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" и нарушает его права, гарантированные статьями 18, 27 (часть 1), 53, 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, в котором охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7), относит защиту прав и свобод человека и гражданина, социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты "б", "ж" части 1).

Это означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается не только на Российскую Федерацию, но и на каждый из ее субъектов, и что соответствующее регулирование должно осуществляться исходя из предписаний статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Закон Самарской области "О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и поселках городского типа на территории Самарской области" (в настоящее время действует в редакции Закона Самарской области от 18 декабря 2006 года N 178-ГД, его новое название - "О

мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и поселках городского типа на территории Самарской области") направлен на реализацию предписаний Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, а также иных федеральных законов, закрепляющих полномочия субъектов Российской Федерации по обеспечению граждан мерами социальной поддержки в условиях перехода к новой системе социальной защиты населения.

К числу таких федеральных законов относится и Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года "Об образовании". Согласно абзацу третьему пункта 5 его статьи 55 (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года N 12-ФЗ) 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 (пункт 30 статьи 16) данная норма была дополнена положением о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Это дополнение, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 февраля 2007 года N 322-О-П, не привнесло каких-либо изменений в порядок реализации закрепленной в абзаце третьем пункта 5 статьи 55 Федерального закона "Об образовании" меры социальной поддержки, предусмотренной для педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), и, по сути, воспроизводит правовое регулирование, содержащееся в Федеральном законе от 6 мая 2003 года "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".

Названный Федеральный закон закрепил, 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 и что до принятия соответствующих законодательных актов субъектами Российской Федерации, но не позднее чем до 1 января 2005 года, применению подлежат указанные в статье 2 положения федеральных законодательных актов. Обязав, таким образом, еще в 2003 году субъекты Российской Федерации установить и до 1 января 2005 года ввести в действие правовое регулирование, которое обеспечивало бы предоставление педагогическим работникам, работающим и проживающим в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа), субсидий (компенсаций) на оплату жилья и коммунальных услуг, федеральный законодатель вместе с тем сохранил в абзаце третьем пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ указание на их право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что переход от предоставления педагогическим работникам натуральных льгот в жилищно-коммунальной сфере к предоставлению субсидий (компенсаций) и принимаемые субъектами Российской Федерации в порядке реализации положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ соответствующие правовые нормы не должны влечь снижение имеющего место уровня социальной поддержки педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности, в рабочих поселках (поселках городского типа), 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.

3. Жилищно-коммунальные льготы для категории педагогических работников сельских школ, к которой относится заявитель, т. е. проживающих не в сельской местности, а в близлежащем городе, были введены в период существования Союза ССР. Так, согласно указанию Совета Министров РСФСР от 8 июля 1952 года N 215-I учителя сельских школ, проживающие в близлежащих городах, имели право на бесплатное получение квартиры, отопление и освещение, если сельские Советы, несмотря на заявления учителей этих школ о предоставлении им жилой площади, не смогли предоставить таковую в сельской местности по месту нахождения школы; учителя же сельских школ, проживающие в близлежащих городах в собственных домах, коммунальных квартирах, а также снимающие жилплощадь у частных лиц, отказавшиеся от занятия предоставляемой им жилплощади в сельской местности по месту нахождения школы, утрачивали право на получение бесплатной квартиры, но им должно было предоставляться бесплатно отопление и освещение (письмо Министерства финансов РСФСР от 17 июля 1952 года N 756 "О предоставлении коммунальных услуг сельским учителям, проживающим в городах").

Что касается права на указанные льготы пенсионеров из числа названных педагогических работников, то в соответствии с разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 5/12-22 "О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках)" (утверждено постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 154/12-22), право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением сохранялось за перешедшими на пенсию педагогическими работниками, общий стаж работы которых в сельских общеобразовательных школах составлял не менее 10 лет, если они, работая в общеобразовательных школах, находящихся в сельской местности, постоянно проживали в близлежащих городах и на момент выхода на пенсию пользовались бесплатными квартирами с отоплением и освещением (пункт 1).

4. В соответствии с Законом РСФСР от 24 октября 1990 года "О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР" изданные до принятия данного Закона акты органов СССР действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР Советом Министров РСФСР (статья 4). Согласно пункту 2 Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств" на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и указанному Соглашению.

Закон Российской Федерации "Об образовании" - как в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года, так и в ныне действующей редакции - закрепляет право педагогов на бесплатное пользование жилой площадью с отоплением и освещением в сельской местности. Норм, которые непосредственно предусматривали бы предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг педагогическим работникам сельских образовательных учреждений, проживающим в близлежащих городах, а также условия сохранения за ними права на эти льготы при переходе на пенсию, не содержат ни названный Закон, ни иные федеральные законы, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Между тем, согласно приложенной к жалобе В.П.Романова справке Похвистневского отдела образования Северо-восточного управления Министерства образования и науки Самарской области от 16 апреля 2007 года N 57, вплоть до 1 января 2005 года ему предоставлялась льгота по оплате коммунальных услуг как педагогическому работнику, проработавшему более 10 лет в сельских

школах и пользовавшемуся на момент выхода на пенсию такой льготой, а правовым основанием для этого являлось разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 5/12-22. Прекращение предоставления ему данной льготы последовало в результате введения в действие Закона Самарской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области", который увязал обеспечение соответствующими мерами социальной поддержки пенсионеров из числа педагогов, работавших в сельских образовательных учреждениях, с проживанием их в сельской местности.

Как следует из ответов Самарской губернской Думы и Правительства Самарской области на запросы Конституционного Суда Российской Федерации (письмо Председателя Самарской губернской Думы от 19 октября 2007 года N 9.2-05/151 и письмо заместителя председателя Правительства Самарской области - министра здравоохранения и социального развития Самарской области от 18 октября 2007 года N УП-0/420), органы законодательной и исполнительной власти Самарской области при принятии данного Закона и определении в нем круга педагогических работников, пользующихся мерами социальной поддержки, исходили из того, что на федеральном уровне отсутствуют нормативные правовые акты, которые устанавливали бы льготы по оплате коммунальных услуг перешедшим на пенсию работникам, осуществлявшим педагогическую деятельность в сельской местности или рабочих поселках (поселках городского типа) и проживающим в близлежащих городах; какие-либо нормативные правовые акты, закрепляющие жилищно-коммунальные льготы для данной категории педагогических работников, в Самарской области также не принимались, а потому законодатель Самарской области не обязан предусматривать обеспечение этих лиц мерами социальной поддержки, полагающимися пенсионерам из числа сельских педагогов, проживающих в сельской местности.

Заявитель, указывая в обоснование своей позиции на то, что оспариваемая им норма Закона Самарской области вопреки требованиям статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ лишает пенсионеров - педагогических работников, длительное время проработавших в сельских образовательных учреждениях и проживающих в близлежащих городах, права на жилищно-коммунальные льготы, которыми они пользовались в соответствии с разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 5/12-22, тем самым фактически просит Конституционный Суд Российской Федерации подтвердить, что данный подзаконный нормативный правовой акт сохраняет свою юридическую силу. Однако разрешение вопроса о том, является ли этот акт действующим (в полном объеме или в части) и нарушает ли в связи с этим оспариваемая норма Закона Самарской области требования статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а является прерогативой судов общей юрисдикции.

Именно суды общей юрисдикции на основе установления и исследования фактических обстоятельств правомочны определять, имелись ли на момент принятия оспариваемой нормы правовые основания предоставления льготы по оплате жилья и коммунальных услуг перешедшим на пенсию педагогическим работникам, работавшим в сельских образовательных учреждениях и проживающим в близлежащих городах, и подтверждает ли существовавшая после принятия Закона Российской Федерации "Об образовании" многолетняя практика предоставления им этой льготы, что разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 5/12-22 не утратило юридическую силу.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 1 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. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Романова Вениамина Петровича, поскольку разрешение поставленного заявителем вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. 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 959-О-О

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

О.С.ХОХРЯКОВОЙ

1. Принципиальное значение для вывода о том, отвечает ли жалоба гражданина В.П.Романова требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и может ли поставленный заявителем вопрос быть разрешен посредством конституционного судопроизводства, имеет оценка содержания нормативно-правового регулирования отношений по предоставлению жилищно-коммунальных льгот педагогическим работникам сельских школ, действовавшего на момент принятия оспариваемого Закона Самарской области. Такая оценка предполагает обращение не только к положениям соответствующих законодательных актов, принятых на федеральном уровне и в Самарской области, но и законов и иных нормативных правовых актов бывшего Союза ССР и РСФСР, которыми в свое время вводились указанные льготы, определялись цели их предоставления и круг педагогических работников, на которых они распространялись.

Как следует из преамбулы постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 года "О льготах квалифицированным работникам в сельской местности и рабочих поселках" (утратило силу в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2003 года N 52-ФЗ), установление льгот для учителей сельских школ, в том числе бесплатное предоставление им жилого помещения (квартиры) с отоплением и освещением в сельской местности, было направлено на решение задач усиления и укрепления кадров сельских специалистов и привлечения на село новых квалифицированных работников. Предоставление в соответствии с указанием Совета Министров РСФСР от 8 июля 1952 года N 215-I при определенных условиях права на бесплатное получение квартиры, отопления и освещения также и учителям сельских школ, проживавшим в близлежащих городах, в частности в тех случаях, когда сельские Советы, несмотря на заявления учителей этих школ о предоставлении им жилой площади, не смогли предоставить таковую в сельской местности по месту нахождения школы (письмо Министерства финансов РСФСР от 17 июля 1952 года), не вступало в противоречие с указанной целью, а, напротив, способствовало ее достижению.

С введением нормы о сохранении за перешедшими на пенсию педагогическими работниками общеобразовательных школ всех типов права на бесплатные квартиры в сельской местности с отоплением и освещением, если общий стаж их работы в школах в сельской местности составлял не менее 10 лет (подпункт "б" пункта 6 постановления Совета Министров СССР от 4 апреля 1971 года N 255 "О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных

школ в сельской местности"), такими же льготами получили возможность пользоваться после выхода на пенсию и педагогические работники сельских общеобразовательных школ, проживавшие в близлежащих городах. Так, в разъяснении Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 16 апреля 1973 года N 5/11 (утверждено постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 16 апреля 1973 года N 108/11), изданном в соответствии с поручением Совета Министров СССР от 4 апреля 1973 года, указывалось, что право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением сохраняется за данной категорией педагогических работников, если они, работая в общеобразовательной школе, находящейся в сельской местности, на момент перехода на пенсию пользовались этими льготами (пункт 1).

С принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании 19 июля 1973 года и Закона РСФСР от 2 августа 1974 года "О народном образовании", закрепивших право работников народного образования пользоваться бесплатно жилой площадью с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) (статья 61 Основ, статья 91 Закона), равно как и Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик в 1981 году, а в 1983 году - Жилищного кодекса РСФСР, предусматривавших предоставление такой же льготы специалистам, работающим и проживающим в сельской местности, вне населенных пунктов, а в установленных законодательством Союза ССР случаях - в рабочих и иных поселках (статья 28 Основ и статья 59 Кодекса), предписания подзаконных нормативных правовых актов, касающиеся предоставления жилищно-коммунальных льгот педагогическим работникам сельских образовательных учреждений, проживающим не в сельской местности, а в близлежащих городах, и условий сохранения за ними этих льгот при выходе на пенсию, не были отменены либо изменены. Более того, в разъяснении Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 5/12-22 "О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках)" (утверждено постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 154/12-22) вновь было подтверждено, что такое право сохраняется за педагогическими работниками, общий стаж работы которых в сельских общеобразовательных школах составляет не менее 10 лет, если они, работая в школах, находящихся в сельской местности, постоянно проживали в близлежащих городах или других населенных пунктах и на момент выхода на пенсию пользовались указанными льготами (абзац третий пункта 1).

Право издавать разъяснения о применении действующего законодательства о труде и социальном обеспечении, обязательные для исполнения министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, было предоставлено Госкомтруду СССР пунктом 11 Положения о Государственном комитете Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам (утверждено постановлением Совета Министров СССР от 3 октября 1977 года N 890), и осуществленное им истолкование порядка сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию педагогическими работниками в сельской местности основывалось не только на предписании подпункта "б" пункта 6 постановления Совета Министров СССР от 4 мая 1971 года N 255, но и на иных нормах действовавшего в тот период законодательства.

Таким образом, педагоги сельских школ, проживавшие в сельской местности, и педагоги этих школ, проживавшие в близлежащих городах, относились к одной категории лиц, за которыми при наличии у них стажа педагогической работы в общеобразовательных учреждениях в сельской местности не менее 10 лет сохранялось при переходе на пенсию право на жилищно-коммунальные льготы.

Отсутствие же в законах Союза ССР и РСФСР упоминания о педагогических работниках сельских школ, проживавших в близлежащих городах, не рассматривалось как исключаящее признание за ними права на указанные льготы, а предоставление им таких льгот - как противоречащее смыслу соответствующих законодательных предписаний.

Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года "Об образовании" в первоначальной редакции непосредственно не закреплял право педагогических работников сельских образовательных учреждений на жилищно-коммунальные льготы. Его статья 55 предусматривала лишь, что на педагогических работников образовательных учреждений, удаленных от городских центров и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и управления, распространяются льготы, установленные в данной местности для специалистов сельского хозяйства (пункт 9). Соответствующая норма была включена в названный Закон в 1996 году: согласно абзацу третьему пункта 5 его статьи 55 (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года N 12-ФЗ) 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). Приведенная норма по существу аналогична тем нормам, что содержались в законодательных актах Союза СССР и РСФСР о народном образовании, в Основах жилищного законодательства СССР и союзных республик и Жилищном кодексе РСФСР.

Если при изменении редакции статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" федеральный законодатель имел намерение ограничить круг педагогических работников, которым предоставляется право бесплатного пользования жилым помещением с отоплением и освещением, по сравнению с установленным ранее, то, учитывая существовавшую на этот момент нормативно-правовую основу предоставления жилищно-коммунальных льгот сельским педагогическим работникам, включающую и ряд актов органов СССР и РСФСР, он должен был бы четко и однозначно выразить свою волю по данному вопросу.

Между тем нормативные правовые акты, касающиеся льгот в жилищно-коммунальной сфере для педагогических работников сельских образовательных учреждений, проживающих в близлежащих городах, а также условий сохранения предоставляемых льгот при переходе сельских педагогов на пенсию, не были признаны не подлежащими применению (утратившими силу), и правоприменительные органы, обеспечивающие реализацию установленных для педагогических работников гарантий и льгот, исходили из того, что норма абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" и далее допускает предоставление жилищно-коммунальных льгот названной категории педагогических работников сельских образовательных учреждений, а также сохранение за ними этих льгот при соблюдении условий, предусмотренных подпунктом "б" пункта 6 постановления Совета Министров СССР от 4 мая 1971 года N 255 и разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 154/12-22 и при переходе на пенсию.

Подтверждением этому является предоставление гражданину В.П.Романову, как педагогическому работнику, проработавшему в сельской школе 39 лет, жилищно-коммунальных льгот вплоть до 1 января 2005 года, т. е. достаточно длительное время после внесения в 1996 году в статью 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" соответствующих изменений. Следует заметить, что ни в этот период, ни ранее какие-либо нормативные правовые акты, устанавливающие жилищно-коммунальные льготы для данной категории педагогических работников за счет средств областного или местного бюджета, в Самарской области не принимались. Однако законность предоставления указанных льгот этой категории педагогов и расходования на эти цели бюджетных средств органами государственной власти не ставилась под сомнение.

Дополнение абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" положением о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением педагогическим работникам образовательных учреждений права на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации (пункт 30 статьи 16 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ), как отмечается в Определении Конституционного Суда

Российской Федерации от 8 февраля 2007 года N 322-О-П, не привнесло каких-либо изменений в порядок реализации этой меры социальной поддержки, предусмотренной для педагогических работников. Из данного положения, как и иных норм Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, а также других федеральных законов не следует, что законодатель передал субъектам Российской Федерации полномочие по определению условий приобретения педагогическими работниками образовательных учреждений права на бесплатное пользование жилой площадью с отоплением и освещением и что субъект Российской Федерации при принятии соответствующих законодательных актов вправе сужать круг педагогических работников, пользующихся правом на данную меру социальной поддержки.

2. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что изменение законодателем установленных для граждан льгот и гарантий в социальной сфере должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано. Иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать отмену для них прав, приобретенных 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.

Конституционный принцип поддержания доверия к закону и действиям государства относится и к толкованию положений закона государственными органами, если это толкование являлось единообразным и постоянным. Такая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации, в частности, в определениях от 4 апреля 2006 года N 89-О, от 12 июля 2006 года N 350-О и от 14 июня 2006 года N 273-О. Следовательно, существовавшая на протяжении длительного времени и основанная на толковании нормы абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании" практика предоставления при соблюдении условий, предусмотренных подпунктом "б" пункта 6 постановления Совета Министров СССР от 4 мая 1971 года N 255 и разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года N 154/12-22, перешедшим на пенсию педагогическим работникам сельских образовательных учреждений, проживающим как в период работы, так и после выхода на пенсию в близлежащих городах, льгот (мер социальной поддержки) по оплате жилья и коммунальных услуг обязывала законодателя Самарской области при принятии оспариваемого Закона Самарской области учитывать права, приобретенные данной категорией граждан, и не допускать снижения достигнутого уровня их социальной защищенности.

3. Таким образом, считаю, что в данном случае имелись основания для признания жалобы В.П.Романова допустимой и принятия ее к рассмотрению в публичном заседании Конституционного Суда Российской Федерации либо для вынесения на основе ранее выраженных им правовых позиций так называемого определения с позитивным содержанием.

Полагаю также, что аналогичное решение должно было быть принято и по жалобе гражданина Е.Д.Смородина (см. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года N 958-О-О).

Подобная практика не была исключением из общего правила, а являлась повсеместной, о чем свидетельствует, в частности, жалоба гражданина Е.Д.Смородина на нарушение его

конституционных прав положениями абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации "Об образовании", 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" и статьи 2 Закона Калининградской области "Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области" (см. Определение от 4 декабря 2007 года N 958-О-О).
