

По жалобе гражданина Селезнева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года "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 · № 321-О-П · от 08.02.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Селезнева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года "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 8 февраля 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 Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина В.И.Селезнева,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.И.Селезнев оспаривает конституционность положения пункта 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, которым признается утратившим силу подпункт 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 12 января 1995 года "О ветеранах", предоставлявший инвалидам войны, получившим транспортные средства бесплатно или приобретшим их на льготных условиях, а также инвалидам войны I и II групп, приобретшим транспортные средства за полную стоимость, выплату денежной компенсации за бензин, ремонт, техническое обслуживание транспортных средств и запасные части к ним в порядке и размерах, которые определяются субъектами Российской

Федерации.

Как следует из представленных материалов, заявитель - инвалид II группы вследствие военной травмы в соответствии с пунктом 3 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах" имел право на льготы, предоставляемые инвалидам войны, и до 1 января 2005 года получал денежную компенсацию расходов на бензин или другие виды топлива, ремонт, техническое обслуживание транспортного средства и запасные части к нему (эксплуатационные расходы). Армавирский городской суд Краснодарского края, куда В.И.Селезнев обратился в связи с прекращением выплаты указанной компенсации, решением от 15 ноября 2005 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 24 января 2006 года, отказал в удовлетворении его исковых требований к территориальному органу Министерства обороны Российской Федерации со ссылкой на то, что подпункт 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах" на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ утратил силу. Судом было установлено также, что В.И.Селезнев, как инвалид войны, получает ежемесячную денежную выплату за вычетом стоимости пакета социальных услуг в размере 1 550 рублей.

По мнению заявителя, исключение оспариваемым законоположением выплаты денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортные средства из перечня льгот, предоставлявшихся инвалидам войны, и установление для них взамен указанной выплаты ежемесячной денежной компенсации в размере, аналогичном предусмотренному для лиц, не имевших права на получение транспортного средства и компенсации связанных с его использованием расходов, противоречит статьям 2, 7 (часть 2), 18, 39 (часть 1) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и возлагает на нее обязанности по обеспечению государственной поддержки инвалидов и пожилых граждан, развитию системы социальных служб, а также установлению государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (статья 7). Соответственно, статья 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации в качестве одного из элементов конституционно-правового статуса личности гарантирует каждому социальное обеспечение, в частности в случае инвалидности.

Раскрывая содержание и общие условия реализации субъективных притязаний лица к государству в сфере социального обеспечения и относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "ж" части 1), Конституция Российской Федерации не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, имея в виду, что федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, в том числе при выборе или изменении формы их предоставления - денежной или натуральной.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 27 декабря 2005 года N 502-О, федеральный законодатель, внося изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на ее сужение, должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (статья 55, часть 2, Конституции Российской Федерации), основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан - получателей мер социальной поддержки. Данные принципы требуют, в частности, обеспечения социальной поддержки нуждающимся в этом гражданам на началах справедливости, с использованием необходимой индивидуализации и дифференциации мер социальной защиты в

целях наиболее полного восполнения потерь от объективно сложившихся трудных жизненных обстоятельств (преамбула; статья 1, часть 1; статьи 7 и 19 Конституции Российской Федерации).

3. Как следует из статей 37 (части 1 и 3) и 59 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункты "в", "м", "т") и 72 (пункт "б" части 1), военная служба связана с выполнением конституционно значимых функций и осуществляется в публичных интересах; поэтому федеральный законодатель, реализуя возложенные на него конституционные обязанности в сфере социальной защиты и исходя из необходимости установления повышенных гарантий социального обеспечения лицам, вред здоровью которых был причинен при прохождении ими военной службы, предусматривает для них систему мер социальной поддержки, в том числе реабилитационного характера.

К числу таких лиц относятся и инвалиды войны, ряд социальных гарантий для которых установлен в статье 14 Федерального закона "О ветеранах". Изменивший ее редакцию Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ принят в рамках реформирования системы социальной защиты населения, а потому надлежащая конституционно-правовая оценка оспариваемого заявителем положения пункта 9 его статьи 44 не может быть дана вне связи с положениями иных законодательных актов, регламентирующих юридический статус этой категории граждан, без учета его места в системе норм действующего законодательства, как того требует часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3.1. Предоставление инвалидам войны права на бесплатное получение в пользование в качестве средства реабилитации транспортных средств при наличии медицинских показаний рассматривалось, как следует из подпункта 19 пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года), в качестве меры социальной защиты реабилитационного характера. Во взаимосвязи с положениями Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года), раскрывающими содержание понятия "реабилитация инвалидов" (статья 9) и относящими средства передвижения к техническим средствам реабилитации инвалидов (абзац третий статьи 11-1), это означает, что предусматривавшаяся подпунктом 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах" выплата инвалидам войны денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортное средство, будучи производной от права на его получение (приобретение), являлась по своей правовой природе мерой реабилитации указанных лиц и входила в признаваемый государством объем их социальной защиты.

Обязанность обеспечения соответствующих льгот, по смыслу подпункта 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах", возлагалась на федерального законодателя, определявшего общие условия предоставления денежной компенсации эксплуатационных расходов и круг ее получателей, и на законодателя субъекта Российской Федерации, который должен был установить порядок и размеры указанной выплаты. Вместе с тем расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, связанные с выплатой соответствующих денежных компенсаций, согласно пункту 3 Порядка назначения и выплаты отдельным категориям инвалидов из числа ветеранов денежных компенсаций расходов на бензин или другие виды топлива, ремонт, техническое обслуживание транспортных средств и на запасные части к ним, а также на транспортное обслуживание (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 года N 701), учитывались при взаиморасчетах федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и имели целевое назначение.

3.2. В системе действующего правового регулирования гарантии компенсации инвалидам войны эксплуатационных расходов на транспортное средство, не имея прямого закрепления в федеральном законодательстве, должны обеспечиваться путем реализации конституционных принципов социальной защиты, конкретизированных, в частности, в нормах Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в качестве правовой основы перехода к новой системе социального

обеспечения, а также общих мер социальной защиты, заменивших ранее предоставлявшиеся гражданам права и льготы.

В рамках реформирования системы социальной защиты населения основная часть льгот, ранее предоставлявшихся в том числе инвалидам войны II группы, была заменена данным Федеральным законом на ежемесячную денежную выплату, размер которой в соответствии с подпунктами 1, 2 и 4 пункта 4 статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" составлял с 1 января 2005 года по 31 декабря 2005 года 1 550 рублей, а с 1 января 2006 года составляет 2 000 рублей. По своей правовой природе эта выплата представляет собой элемент механизма возмещения потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий, и, таким образом, направлена на обеспечение стабильности их юридического статуса (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года N 56-О). Вместе с тем она имеет единый, неиндивидуализированный размер и сама по себе не обеспечивает компенсацию всего объема ранее гарантировавшихся прав и льгот.

3.3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, государство не может произвольно уменьшать обусловленный определенным статусом лица, связанным с выполнением им публичных обязательств перед государством, объем социальных гарантий. Изменение ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться законодателем 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, предсказуемость политики в социальной сфере, - иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать отмену прав, приобретенных ими 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, Определение от 4 апреля 2006 года N 89-О).

Из этого исходил и федеральный законодатель, закрепляя в Федеральном законе от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, что при переходе к основанной на его положениях системе социальной защиты граждан субъекты Российской Федерации должны при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств (преамбула); в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых право на предусмотренные в отменяемых данным Федеральным законом нормах компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, возникло до 1 января 2005 года, данный Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных данным Федеральным законом; 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).

Следовательно, в действующем правовом регулировании социальной защиты граждан - с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации - предполагается, что субъекты Российской Федерации не вправе произвольно отказаться от выполнения ранее возложенных на них публично-правовых обязательств, в частности связанных с предоставлением инвалидам войны, имевшим право на получение денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортное средство, соответствующей выплаты в рамках новой системы социальной защиты. Такая обязанность субъектов Российской Федерации подтверждается положениями подпункта 24

пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которыми к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено и решение вопроса социальной поддержки инвалидов. В случае же недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов субъекты Российской Федерации, как это вытекает из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией финансовой помощи целевого характера (Постановление от 17 июня 2004 года N 12-П, Определение от 27 декабря 2005 года N 502-О).

3.4. Таким образом, положение пункта 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, признающее утратившим силу подпункт 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах", по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как исключаящее обязанность государства в лице субъектов Российской Федерации обеспечить инвалидам войны II группы как лицам с особым правовым статусом, вытекающим из признания их заслуг перед Отечеством, которые приобрели право на получение денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортные средства до 1 января 2005 года, выплату соответствующей денежной компенсации в объеме не меньшем, чем это имело место до 1 января 2005 года, и предполагает обязанность Российской Федерации оказывать финансовую помощь субъектам Российской Федерации - в случае недостаточности у них собственных бюджетных средств - на покрытие данных расходов.

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. Положение пункта 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, которым признается утратившим силу подпункт 22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах", в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как исключаящее обязанность государства в лице субъектов Российской Федерации обеспечить инвалидам войны II группы, приобретшим право на получение денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортные средства до 1 января 2005 года, выплату соответствующей денежной компенсации в объеме не меньшем, чем это имело место до 1 января 2005 года.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл указанного законоположения, выявленный в настоящем Определении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу гражданина Селезнева Владимира Ивановича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Дело гражданина Селезнева Владимира Ивановича подлежит пересмотру с учетом настоящего Определения в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

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

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации Ю.М.Данилов
N 321-О-П