

По делу о проверке конституционности положений 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" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы

Постановление · № 5-П · от 15.05.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений 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" в связи с

жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы

город Москва 15 мая 2006 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, Н.В.Селезнева,

А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя главы города Твери и Тверской городской Думы - адвоката М.А.Якутовой,

постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации

Е.Б.Мизулиной, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской

Федерации Ю.А.Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в

Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений 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".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба главы города Твери и Тверской городской Думы на нарушение положениями статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ конституционных прав на местное самоуправление. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук М.Л.Захарова, мнение специалиста - доктора юридических наук Ю.А.Крохиной, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации - М.А.Ковалевского, от Министерства финансов Российской Федерации - Д.Л.Комягина, от Конгресса муниципальных образований Российской Федерации - С.М.Киричука, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно статье 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" в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых данным Федеральным законом нормах, 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 (часть 1); при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием данного Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия: вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты) размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года; 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 (часть 2).

В системной связи с названными законоположениями находятся нормативные правовые акты, которыми отдельным категориям граждан предоставлялись льготы, социальные выплаты, гарантии и компенсации по состоянию на 31 декабря 2004 года и на основании которых осуществлялось соответствующее финансирование. Применительно к отношениям по реализации права на получение образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях и по финансовому обеспечению этих отношений одним из таких нормативных правовых актов является постановление

Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-I "Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений".

В частности, за содержание детей в детских дошкольных учреждениях, находящихся на балансе предприятий, организаций, учреждений, органов исполнительной власти, данным постановлением устанавливался предельный размер платы, взимаемой с родителей независимо от места их работы (службы, учебы), который составлял не более 20 процентов, а с родителей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей, - не более 10 процентов затрат на содержание ребенка в данном учреждении (пункт 1); от платы за содержание в детских дошкольных учреждениях освобождались родители детей, у которых по заключению медицинских учреждений выявлены недостатки в физическом или психическом развитии, а также детей, находящихся в туберкулезных детских дошкольных учреждениях (пункт 2).

1.1. В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ (пункт 8 статьи 156) постановление Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-I утрачивало силу с 1 января 2005 года, в связи с чем принятое на его основании и конкретизировавшее его решение Тверской городской Думы от 10 апреля 2001 года N 50 также было признано утратившим силу решением Тверской городской Думы от 27 декабря 2004 года N 21 (97) "Об утверждении Временного положения о порядке расчета родительской платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях г. Твери".

Утвержденное этим решением Временное положение (в редакции решения Тверской городской Думы от 29 марта 2005 года N 20) предусматривало, что родительская плата за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях города Твери устанавливается администрацией города Твери (пункт 2.2); средства родительской платы возмещают расходы на организацию пансиона, включающие в себя затраты на питание детей и организацию сна воспитанников дошкольного образовательного учреждения (пункты 1.5 и 2.1); льгота по оплате за содержание ребенка предоставляется родителям, дети которых посещают дошкольные образовательные учреждения отдаленных поселков города, - в размере 70% установленного размера родительской платы, а также работникам дошкольных образовательных учреждений, дети которых посещают детский сад: педагогическому персоналу - 40% установленного размера родительской платы, учебно-вспомогательному и обслуживающему персоналу - 30% установленного размера родительской платы (пункты 3.1 и 3.2). Постановлением главы города Твери от 24 января 2005 года N 123 "Об установлении размера родительской платы за содержание ребенка в муниципальном дошкольном образовательном учреждении г. Твери в 2005 году" размер родительской платы за содержание одного ребенка в муниципальном дошкольном образовательном учреждении был повышен с 313 до 858 рублей в месяц.

Центральный районный суд города Твери решением от 21 апреля 2005 года, вынесенным по заявлению прокурора Тверской области, признал решение Тверской городской Думы от 27 декабря 2004 года N 21 (97) с приложением к нему и постановление главы города Твери от 24 января 2005 года N 123 противоречащими закону и недействующими. Суд пришел к выводу, что в результате установленного ими регулирования - несмотря на содержащийся в статье 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ прямой запрет уменьшения совокупного объема финансирования льгот и выплат и ухудшения условий их предоставления - оказались отменены льготы по оплате содержания детей в детских дошкольных образовательных учреждениях, предоставлявшиеся постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-I и решением Тверской городской Думы от 10 апреля 2001 года N 50, и родители должны оплачивать услуги муниципальных дошкольных образовательных учреждений по цене, более чем в 2,5 раза превышающей ранее установленную, при том что в 2005 году расходы бюджета города Твери на содержание муниципальных дошкольных образовательных учреждений по сравнению с 2004 годом

сократились.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации глава города Твери и Тверская городская Дума просят признать положения статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ противоречащими статьям 12, 17 (часть 3), 55 и 130 Конституции Российской Федерации. По мнению заявителей, не допуская уменьшения муниципальным образованием объема ранее установленных льгот на содержание детей в дошкольных учреждениях, оспариваемые законоположения не позволяют перераспределять финансовые средства на решение тех социальных проблем, которые органы местного самоуправления данного муниципального образования считают приоритетными, и сокращать расходы местного бюджета пропорционально уменьшению его собственных доходов. Тем самым, полагают заявители, нарушаются права иных лиц, которые нуждаются в поддержке со стороны публичной власти, и ограничивается право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения, к каковым подпункт 6 пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования.

1.2. Согласно частям второй и третьей статьи 74, части первой статьи 96 и статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены в конкретном деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении; при этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Применяя в деле по заявлению прокурора Тверской области статью 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, Центральный районный суд города Твери непосредственно сослался на положение абзаца третьего ее части 2, в силу которого органы местного самоуправления при издании в связи с принятием данного Федерального закона нормативных правовых актов, изменяющих порядок реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до 31 декабря 2004 года в натуральной форме, после указанной даты не могут уменьшать совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат и ухудшать условия их предоставления.

Вместе с тем названное законоположение находится в неразрывном нормативном единстве с частью 1 и абзацем вторым части 2 той же статьи и во взаимосвязи с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-I "Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений". Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения 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" в части, касающейся полномочий органов местного самоуправления по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях и финансового обеспечения реализации права родителей на компенсацию затрат на содержание детей в муниципальных дошкольных

образовательных учреждениях.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию правовым социальным государством, которое гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, для чего устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 1, часть 1; статьи 7 и 18; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1).

2.1. Важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, в том числе дошкольное, общедоступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных учреждениях гарантируется (статья 43, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) на основе конституционного принципа юридического равенства.

Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов - право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, Конституция Российской Федерации непосредственно определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую в том числе, что государство и муниципальные образования - исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства - обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах доступность образования определяют как равные для всех права и возможности его получения, что предполагает не только экономическую доступность (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую доступность, под которой названные акты понимают безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

Применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения.

Положения статьи 43 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на дошкольное образование, находятся во взаимосвязи с положениями ее статьи 38, согласно которым материнство и детство, семья находятся под защитой государства (часть 1), а забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей (часть 2). Эти предписания, адресованные одновременно родителям и государству, предопределяют - исходя из того, что естественное право и обязанность родителей воспитывать и содержать детей не исключает конституционную обязанность государства заботиться о воспитании детей, - многоплановую роль публичной власти в этой сфере. Названная конституционная обязанность государства обуславливает необходимость оказания финансовой поддержки семье, имеющей детей, со стороны государства в качестве гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2, Конституции Российской Федерации). Такая поддержка может осуществляться различными способами, в том числе в рамках федеральных программ в области социального развития Российской Федерации (статья 71, пункт "е", Конституции Российской Федерации), реализуемых публичной властью всех уровней. Вместе с тем родители в силу конституционной обязанности заботиться о детях не могут устраниваться от бремени несения

расходов на их содержание в детских дошкольных образовательных учреждениях.

2.2. Реализация конституционного права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование предполагает, по смыслу статей 7, 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 43 (части 1 и 2), 71 (пункты "в", "е"), 72 (пункт "е" части 1), 76 (части 1 и 2) и 114 (пункт "в" части 1) Конституции Российской Федерации, нормативное закрепление соответствующих минимальных федеральных стандартов обеспечения этого права, которые субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны учитывать, осуществляя собственное нормативное регулирование.

Федеральный законодатель, к компетенции которого Конституция Российской Федерации относит принятие федеральных законов в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, общих вопросов воспитания и образования, защиты семьи, материнства, отцовства и детства и социальной защиты (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункты "е", "ж" части 1), в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года "Об образовании" (с последующими изменениями и дополнениями) определяет образование, право на которое является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации, как целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов), при этом область образования провозглашается в Российской Федерации приоритетной, а государственная политика в области образования основывается, в частности, на принципах единства федерального культурного и образовательного пространства и общедоступности образования (преамбула, пункт 1 статьи 1, подпункты 2 и 3 статьи 2).

Закрепляя в пункте 1 статьи 18, что родители являются первыми педагогами и обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте, Закон Российской Федерации "Об образовании" в пункте 3 той же статьи предусматривает, что для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития этих детей в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений. Такие учреждения, согласно утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 года N 677 Типовому положению о дошкольном образовательном учреждении, реализуют общеобразовательные программы дошкольного образования различной направленности, обеспечивают воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление детей в возрасте от 2 месяцев до 7 лет (пункт 3).

2.3. Обеспечение доступности и бесплатности дошкольного образования обусловлено наличием у государства социальной функции, которая, в свою очередь, предопределяет социальную детерминацию финансовой деятельности.

Основой правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу дошкольного образования, и в связи с этим - распределения и использования централизованных денежных фондов государства и муниципальных образований являются нормы Конституции Российской Федерации, из которых вытекает необходимость надлежащего финансового обеспечения соответствующих полномочий публичной власти: по смыслу статей 7, 71 (пункты "в", "з"), 75 (часть 3), 114 (пункт "а" части 1) и 132 Конституции Российской Федерации, органы государственной власти и органы местного самоуправления должны при принятии нормативных правовых актов руководствоваться принципом наиболее полного финансирования публично-правовых обязательств, вытекающих из необходимости реализации общегосударственных гарантий прав и свобод, закрепленных непосредственно Конституцией Российской Федерации, в частности ее статьями 43 (часть 2) и 38 (часть 1).

При этом и к законам субъектов Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, и к актам органов местного самоуправления о местных бюджетах в равной мере относится правовая

позиция, изложенная Конституционным Судом Российской Федерации применительно к федеральным законам о федеральном бюджете в Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним. Согласно этой правовой позиции федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов; как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более - лишать их юридической силы; Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств.

3. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-I "Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений" с учетом статей 7, 44 и 45 Закона РСФСР от 6 июля 1991 года "О местном самоуправлении в РСФСР", закреплявших принципы определения компетенции органов местного самоуправления и финансовую основу местного самоуправления, включая доходы и расходы местных бюджетов, предусматривалось установление с 1 апреля 1992 года платы, взимаемой с родителей за содержание детей в детских дошкольных учреждениях, в размере, выраженном в процентах от затрат на содержание ребенка в данном учреждении.

По своей юридической природе указанное регулирование, как устанавливавшее предельный размер платы, взимаемой с родителей за содержание детей в дошкольных учреждениях, представляет собой одну из форм общегосударственного гарантирования доступности получения образования в детских дошкольных учреждениях, предопределяемого конституционными положениями, поэтому, в отличие от льгот, оно не может считаться находящимся в полной дискреции законодателя.

Вместе с тем данным постановлением родители детей, у которых, по заключению медицинских учреждений, выявлены недостатки в физическом или психическом развитии, а также детей, находящихся в туберкулезных детских дошкольных учреждениях, освобождались от платы за их содержание в детских дошкольных учреждениях, а также предусматривалась возможность дополнительных льгот и компенсаций по оплате содержания детей в детских дошкольных учреждениях из средств местных бюджетов.

С 1 января 2005 года постановление Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-I утратило силу в соответствии с пунктом 8 статьи 156 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, которым был осуществлен пересмотр системы социальных гарантий, существовавших по состоянию на 31 декабря 2004 года, что было связано с принятием - в рамках процесса разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления - федеральных законов от 4 июля 2003 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, как следует из его преамбулы, обязывает субъекты Российской Федерации и муниципальные образования 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,

реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования, предоставлять гражданам возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности, посредством установления временного регулирования общественных отношений, и не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц.

Положения статьи 153 данного Федерального закона, предопределяющие развитие законодательства в сфере социальной защиты и государственной поддержки, а также содержание соответствующих правовых норм, конкретизируют приведенные положения преамбулы. По смыслу данной статьи, изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления. Это означает, что тем самым пролонгируются федеральные гарантии общедоступности дошкольного образования, которые содержались в постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-1.

Таким образом, в силу положения абзаца второй части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ сохраняется обязанность органов местного самоуправления при реализации полномочия по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях обеспечивать пропорции в распределении расходов на содержание детей между родителями и муниципальными образованиями, ранее установленные Российской Федерацией и действовавшие по состоянию на 31 декабря 2004 года.

Этим, однако, не исключается право федерального законодателя - в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 19, части 1 и 2; статья 71, пункт "в") и с учетом настоящего Постановления - предусмотреть в дальнейшем иные формы и способы реализации конституционных гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования.

4. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации, устанавливает, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления народом своей власти, в Российской Федерации оно признается и гарантируется в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 3, часть 2; статья 12). Местное самоуправление, согласно Конституции Российской Федерации, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130, часть 1); его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 132, часть 1).

Вместе с тем конституционная природа Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства, предопределяет необходимость достижения баланса конституционно защищаемых ценностей - самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства в пределах своих полномочий, и самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, с одной стороны, и гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, - с другой (статья 7, часть 1; статья 19, часть 2; статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации). Выполнение этой задачи обеспечивается как неукоснительным соблюдением финансовой самостоятельности муниципальных образований, так и выравниванием уровней их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства.

Данные требования должны учитываться и при реализации органами местного самоуправления

государственных гарантий общедоступности дошкольного образования, установленных федеральным законодателем в порядке регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 43, часть 3; статья 71, пункт "в", Конституции Российской Федерации), что предполагает наличие соответствующего финансово-правового регулирования, осуществляемого с учетом федеральных и региональных государственных минимальных социальных стандартов, а также самостоятельно устанавливаемых органами местного самоуправления муниципальных минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения (пункт 3 части 6 статьи 19, часть 2 статьи 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

4.1. Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, как следует из его преамбулы, направлен на решение задач обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, обеспечения экономической безопасности государства и приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

Так, устанавливающая государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования статья 5 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года "Об образовании" в редакции названного Федерального закона, конкретизируя статью 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующую общедоступность и бесплатность дошкольного образования, закрепляет, что в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования.

Той же цели служат положения Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в редакции федеральных законов от 4 июля 2003 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и от 31 декабря 2005 года "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Его статья 26-3, в части дошкольного образования вступившая в силу с 1 января 2006 года, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопросов обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации (подпункт 13 пункта 2). Те же положения содержатся в устанавливающей компетенцию субъектов Российской Федерации в области образования статье 29 Закона Российской Федерации "Об образовании" в

редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ.

4.2. Конкретизируя положения Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных его органам полномочий, в том числе финансовых, Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает выделение местных бюджетов в самостоятельный уровень единой бюджетной системы Российской Федерации (статьи 10, 14, 28 и 29) и устанавливает принцип самостоятельности бюджетов, который применительно к местным бюджетам означает право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств, право и обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, а также право определять формы и направления расходования бюджетных средств (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней) (статья 31).

Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Степень финансовой самостоятельности определяется компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется закрепленным в статье 133 Конституции Российской Федерации и конкретизированным в федеральных законах правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П по делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации (абзац третий пункта 1 и пункт 3 статьи 86, статьи 129 и 135).

В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 15 и пунктом 13 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территориях муниципального района и городского округа, а также организация содержания детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях с учетом установленных федеральных гарантий относятся к вопросам местного значения.

В условиях перехода к новой системе социальной защиты граждан возложение на субъекты Российской Федерации, которые в силу взаимосвязанных положений статей 1, 2, 7, 18, 71 (пункт "е") и 72 (пункты "е", "ж" части 1) Конституции Российской Федерации совместно с Российской Федерацией участвуют в реализации функций социального государства, обязанностей по обеспечению государственных гарантий права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, предполагает и участие и ответственность Российской Федерации за состояние дел в этой сфере. Поэтому в силу пункта 2-1 статьи 28 Закона Российской Федерации "Об образовании" обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования отнесено к ведению Российской Федерации.

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и конкретизирующих их положений Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации" во взаимосвязи с положениями Закона Российской Федерации "Об образовании" и Бюджетного кодекса Российской Федерации в ныне действующих редакциях, следует, что расходы на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях в той их части, в какой они осуществляются публичной властью, должны производиться из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования - за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке компенсации дополнительных расходов. Конкретные формы компенсации дополнительных расходов и установление соответствующего механизма определяются в законодательном порядке.

4.4. Таким образом, положения абзаца третьего части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, как определяющие объем расходных обязательств муниципального образования на организацию предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, который в части расходов на содержание детей с 1 января 2005 года не может быть меньше объема бюджетного финансирования, обеспечивавшего реализацию постановления Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года N 2464-1 "Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений" по состоянию на 31 декабря 2004 года, не противоречат Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения 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" в части, касающейся полномочий органов местного самоуправления по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях и финансового обеспечения реализации права родителей на компенсацию затрат на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения предполагают обязанность органов местного самоуправления сохранить сложившиеся по состоянию на 31 декабря 2004 года пропорции в распределении расходов на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях между родителями и муниципальными образованиями, определенные федеральными нормами, действовавшими до 1 января 2005 года, а также объем бюджетного финансирования, обеспечивавшего реализацию этих норм по состоянию на 31 декабря 2004 года, и предполагают обязанность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств по содержанию детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.
2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть

опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Тверской области и органов местного самоуправления города Твери.

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 5-П