

По жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 129-О-П · от 01.03.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва 1 марта 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, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалоб граждан З.М.Бабковой, С.И.Бойковой и других,

у с т а н о в и л:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации работающие и проживающие в поселке городского типа на территории Республики Карелия граждане С.И.Бойкова, Е.А.Вильсон, Н.И.Воронкова, Н.А.Дубровская, А.И.Мутовкина и Л.Г.Червонящая - медицинские работники муниципальной организации здравоохранения, а также граждане З.М.Бабкова, Н.С.Варламова, А.А.Думцева, З.И.Оковитая, А.П.Роженкова, Э.К.Филимонова, Н.С.Чугунова, А.В.Шустрова и О.Л.Яковчук - медицинские работники муниципальных организаций здравоохранения,

проработавшие в сельской местности и поселках городского типа не менее 10 лет и в настоящее время являющиеся пенсионерами, оспаривают конституционность части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, предусматривающей, что 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 реализации возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных данным Федеральным законом.

По мнению заявителей, названное законоположение в той мере, в какой оно - как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной, в том числе судебной, практикой, - препятствует сохранению предоставлявшейся им до 1 января 2005 года на федеральном уровне льготы в виде бесплатного пользования квартирами с отоплением и освещением, неправомерно лишает их установленных государством социальных гарантий без равноценной компенсации, ухудшает материальное положение и тем самым противоречит статьям 2, 7, 18 и 55 Конституции Российской Федерации, а также преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ.

Как следует из представленных материалов, до 1 января 2005 года заявители пользовались правом на бесплатное жилье с отоплением и освещением, которое было им предоставлено на основании части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года и пунктом 21 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 июля 1968 года N 517 "О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране". С 1 января по 31 декабря 2005 года в соответствии с Порядком предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, проживающим на территории муниципального образования "Город Сортавала" (утвержден решением Совета муниципального образования "Город Сортавала" от 18 февраля 2005 года и признан недействующим с 1 января 2006 года решением от 14 марта 2006 года) им предоставлялась социальная поддержка в форме оплаты жилой площади с отоплением и освещением в пределах социальной нормы оплаты жилья и коммунальных услуг и нормативов потребления услуг и топлива в расчете на одного человека, но не более размеров финансовой помощи, предусмотренной Законом Республики Карелия от 17 декабря 2004 года "О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия", согласно статье 5 которого в редакции, действовавшей до 31 декабря 2005 года, объем финансовой помощи, передаваемой местным бюджетам из бюджета Республики Карелия, определялся исходя из числа лиц, имеющих право на указанную социальную поддержку, и размера ежемесячной выплаты не более 300 рублей на получателя (статья 5 в действующей редакции на категорию граждан, к которой относятся заявители, не распространяется).

Решениями Сортавальского городского суда Республики Карелия, оставленными без изменения кассационными определениями судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Карелия, решения Совета муниципального образования "Город Сортавала" признаны соответствующими федеральному законодательству, а требования заявителей о восстановлении их права на бесплатное пользование жильем с отоплением и освещением в сельской местности, как не основанные на действующем законодательстве, в том числе на положениях статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, оставлены без удовлетворения.

2. Согласно Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "в"); кроме того, защита прав и свобод человека и гражданина, а также социальная защита составляют предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым

издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б", "ж" части 1; статья 76, часть 2).

Отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной защиты к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается как на Российскую Федерацию, так и на каждый из ее субъектов. Осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель, как следует из основанной на статьях 11 (часть 3), 72, 16 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 9 января 1998 года N 1-П, Определение от 4 февраля 1997 года N 13-О), вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, а значит, и определять в рамках реформирования системы социальной защиты конкретные формы участия в ее реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в силу статей 132 (часть 2) и 133 Конституции Российской Федерации отдельными государственными полномочиями в этой области с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств законом могут наделяться и органы местного самоуправления, самостоятельность которых в сфере бюджетной деятельности гарантируется правом местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

3. До 1 января 2005 года врачи, провизоры, работники со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающие с ними члены их семей имели, согласно части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ осуществлен пересмотр системы социальных гарантий, установленных для различных категорий граждан 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".

Пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ решение вопросов социальной поддержки медицинских работников было передано тем властным структурам, в ведении которых находятся соответствующие организации здравоохранения. Так, согласно статье 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в редакции данного Федерального закона меры социальной поддержки медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть четвертая), организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, - их органами государственной власти (часть пятая), муниципальных организаций здравоохранения - органами местного самоуправления (часть шестая). Соответственно, в зависимости от принадлежности расположенной в сельской местности (поселках городского типа) организации здравоохранения должен определяться в настоящее время уровень правового регулирования мер социальной поддержки работающих в ней и проживающих в той же местности медицинских работников.

Таким образом, полномочием по принятию нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления с 1 января 2005 года мер социальной поддержки медицинских работников муниципальных организаций здравоохранения, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, федеральный законодатель наделил органы местного самоуправления, которые, как следует из преамбулы Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, при переходе к основанной на положениях данного Федерального закона системе социальной защиты граждан, предусматривающей замену основной части ранее предоставлявшихся им льгот в натуральной форме денежными выплатами, обязаны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение прежнего уровня социальной защиты указанной категории медицинских работников в жилищно-коммунальной сфере.

Это согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым изменение законодателем ранее установленных правил предоставления населению льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, в том числе в социальной сфере, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано; Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсаторного характера допустимы только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться (постановления от 16 декабря 1997 года N 20-П, от 24 мая 2001 года N 8-П, от 19 июня 2002 года N 11-П, от 23 апреля 2004 года N 9-П, определения от 4 декабря 2003 года N 415-О, от 15 февраля 2005 года N 17-О, от 1 декабря 2005 года N 521-О и др.).

Достижение заложенных в преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ целей призваны обеспечивать и предписания его статьи 153, предопределяющие развитие законодательства в сфере социальной защиты и государственной поддержки, а также содержание соответствующих правовых норм. По смыслу этих предписаний, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 года N 5-П, изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления.

Следовательно, вопреки утверждению заявителей, закрепленное в части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ правовое регулирование не предполагает отмену социальных прав, приобретенных работающими и проживающими в сельской местности и поселках городского типа медицинскими работниками муниципальных организаций здравоохранения на основании законодательства, которое действовало вплоть до 1 января 2005 года, а, напротив, обеспечивает возможность их сохранения после указанной даты, при том что именно орган местного самоуправления вправе избрать тот или иной способ социальной поддержки этих лиц, в том числе путем предоставления им в соответствии с частью 1 статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Что касается финансового обеспечения соответствующих мер социальной поддержки, то необходимо иметь в виду, что законодатель Республики Карелия, предусматривая в составе бюджета Республики Карелия Региональный фонд софинансирования социальных расходов, утверждает и распределение субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов на

социальную поддержку специалистов муниципальных учреждений, работающих и проживающих за пределами городов (часть 2 статьи 31 Закона Республики Карелия от 16 декабря 2005 года "О бюджете Республики Карелия на 2006 год" и приложение 10 к нему; часть 2 статьи 24 Закона Республики Карелия от 19 декабря 2006 года "О бюджете Республики Карелия на 2007 год" и приложение 8 к нему).

Принятый Советом муниципального образования "Город Сортавала" Порядок предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, проживающим на территории муниципального образования "Город Сортавала", действовавший в 2005 году, предусматривал для медицинских работников, проживающих в поселках городского типа и работающих в муниципальных учреждениях здравоохранения, социальную поддержку в форме оплаты жилой площади с отоплением и освещением в пределах социальной нормы оплаты жилья и коммунальных услуг и нормативов потребления услуг и топлива.

Кроме того, в соответствии с абзацем вторым части 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года N 199-ФЗ) органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе компенсирующие расходы на оплату жилья и коммунальных услуг в части, превышающей социальные нормы оплаты жилья и коммунальных услуг и нормативы потребления услуг и топлива.

4. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 июля 1968 года N 517 "О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране", в соответствии с пунктом 21 которого за перешедшими на пенсию врачами и средним медицинским персоналом и за проживающими с ними членами их семей сохранялось право на бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением, если их общий стаж работы в сельской местности и рабочих поселках составлял не менее 10 лет, было признано недействующим на территории Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2003 года N 625, т. е. до принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ.

Несмотря на это, как следует из представленных материалов, в 2003 и 2004 годах заявителям-пенсионерам данная льгота продолжала предоставляться на уровне субъекта Российской Федерации - Республики Карелия. Тем самым обеспечивались стабильность социальной защиты указанной категории граждан и поддержание доверия к действиям государства, которое не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств. С 1 января по 31 декабря 2005 года их социальная поддержка осуществлялась в соответствии со статьей 5 Закона Республики Карелия "О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия" и нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

Подпунктом 24 пункта 2 введенной в действие с 1 января 2005 года статьи 26-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов социальной поддержки граждан пожилого возраста, а значит, и пенсионеров из числа медицинских работников, проработавших не менее 10 лет в сельской местности и поселках городского типа, в том числе в муниципальных организациях здравоохранения, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Следовательно, порядок предоставления с 1 января 2005 года пенсионерам из числа медицинских работников, проработавших не менее 10 лет в сельской местности и поселках городского типа, в том числе в муниципальных организациях здравоохранения, мер социальной поддержки на основе правового механизма, не допускающего существенного снижения гарантий их социальной защищенности, должен определяться нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. При этом в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 17 июня 2004 года N 12-П и от 15 мая 2006 года N 5-П, поскольку соответствующие льготы были первоначально установлены в союзных и федеральных нормативных правовых актах, а затем обязанность по их обеспечению фактически перенесена на нижестоящие уровни публичной власти, недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований - исходя из того, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно, а являются составной частью финансовой системы Российской Федерации, - влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

5. Таким образом, самой по себе нормой части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ конституционные права заявителей не нарушаются. Вместе с тем, поскольку, как свидетельствуют представленные материалы, в настоящее время в Республике Карелия надлежащее правовое регулирование как на уровне самого субъекта Российской Федерации, так и на уровне муниципального образования отсутствует, соответствующие органы власти обязаны осуществить его с учетом требований Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм, в том числе в социальной сфере, как и произвольного отказа государства от выполнения своих публично-правовых обязательств. Данные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся актов федерального законодательства, полностью применимы к нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

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. Признать жалобы граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны, Варламовой Нины Сергеевны, Вильсон Елены Арнольдовны, Воронковой Нины Ивановны, Думцевой Алевтины Алексеевны, Дубровской Натальи Афанасьевны, Мutowкиной Анны Ивановны, Оковитой Зои Ивановны, Роженовой Алевтины Павловны, Филимоновой Эльвиры Кирилловны, Червонящей Лилии Григорьевны, Чугуновой Натальи Степановны, Шустровой Аллы Викторовны и Яковчук Ольги Леонидовны не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для решения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам 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 129-О-П