

# **По жалобе граждан В.В.Маштакова и Э.Н.Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О ветеранах" и Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области"**

Определение · № 479-О-П · от 01.04.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

## **О П Р Е Д Е Л Е Н И Е**

### **КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по жалобе граждан В.В.Маштакова и Э.Н.Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О ветеранах" и Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области"

город Москва 1 апреля 2008 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 граждан В.В.Маштакова и Э.Н.Маштаковой,

у с т а н о в и л:

1. Граждане В.В.Маштаков и Э.Н.Маштакова, которым постановлением Правительства Калининградской области от 5 февраля 2007 года N 38 было присвоено звание "Ветеран труда" и в соответствии с постановлением Правительства Калининградской области от 15 сентября 2006 года N 663 "О размере, порядке и условиях единовременной выплаты лицам, которым присвоено звание "Ветеран труда" после 1 июля 2006 года" произведена единовременная денежная выплата в размере 3000 рублей, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривают конституционность Федерального закона от 19 декабря 2005 года N 163-ФЗ "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О ветеранах", дополнившего статью 7 Федерального закона от 12 января 1995 года N 5-ФЗ "О ветеранах" пунктом 4, согласно которому порядок и условия присвоения звания "Ветеран труда" определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, ими оспаривается конституционность положений вступившего в силу с 1 июля 2006 года Закона Калининградской области от 30 июня 2006 года N 29 "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области", согласно которым данный Закон в соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона "О ветеранах" определяет порядок и условия присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области; указанное звание присваивается в целях установления правовых гарантий создания для ветеранов труда условий, обеспечивающих их активную деятельность, почет и уважение в обществе (преамбула); уведомление о присвоении звания "Ветеран труда" или об отказе в его присвоении в 15-дневный срок после принятия Правительством Калининградской области соответствующего решения направляется уполномоченным государственным учреждением заявителю; в уведомлении об отказе

в присвоении звания "Ветеран труда" указывается причина отказа, и к уведомлению прикладываются представленные заявителем документы (часть вторая статьи 11); решение о присвоении звания "Ветеран труда" принимается одновременно с решением о единовременной выплате лицам, которым присвоено это звание; размер, порядок и условия единовременной выплаты устанавливаются Правительством Калининградской области (статья 12).

По мнению заявителей, названные законоположения, предусматривающие для лиц, которым звание "Ветеран труда" присвоено после 1 июля 2006 года, единственную форму социальной поддержки - единовременную денежную выплату, в то время как лица, приобретшие статус ветерана труда до указанной даты, являются в соответствии с законодательством Калининградской области получателями мер социальной поддержки на постоянной основе (включая ежемесячную денежную выплату в размере 1200 рублей), нарушают конституционный принцип равенства граждан перед законом, ущемляют их конституционные права и свободы и, таким образом, противоречат статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2); в Российской Федерации как социальном государстве обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии социальной защиты, гарантируется социальное обеспечение в случаях, установленных законом (статьи 7 и 39); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2); защита прав и свобод человека и социальная защита, включая социальное обеспечение, являются предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б", "ж" части 1).

По смыслу приведенных конституционных положений в их взаимосвязи, социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации. Соответственно, органы государственной власти обоих территориальных уровней призваны совместно обеспечивать эффективные механизмы социальной защищенности, в том числе в отношении лиц, обладающих трудовыми заслугами перед обществом и государством.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 1 декабря 2005 года N 521-О и от 2 февраля 2006 года N 56-О, реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области социальной защиты, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации. Такие законы, согласно статье 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, участие субъектов Российской Федерации в реализации социальной функции государства путем принятия законодательных решений в сфере социальной защиты граждан, в том числе имеющих трудовые заслуги перед обществом и государством, должно быть основано на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и конституционной иерархии нормативных правовых актов, а также соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам, лежащим в основе социального обеспечения, включая принципы справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение, недопустимости снижения ранее достигнутого уровня социальной защиты. Обязанность законодателя соблюдать названные принципы неоднократно подтверждалась Конституционным

Судом Российской Федерации (определения от 8 февраля 2007 года N 321-О-П, от 1 марта 2007 года N 129-О-П и от 17 июля 2007 года N 624-О-П).

3. Внеся Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ изменения в Федеральный закон "О ветеранах", которым регулируется и правовой статус ветеранов труда, федеральный законодатель определил для Российской Федерации в целом круг лиц, являющихся ветеранами труда, и новый правовой механизм их социальной защиты, предполагающий, что меры социальной поддержки для данной категории граждан, а также для граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Принимая такое решение, федеральный законодатель исходил из того, что при переходе к новой системе социальной защиты граждан субъекты Российской Федерации не могут действовать произвольно, а должны, как указано в преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, 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. При этом согласно части 2 статьи 153 данного Федерального закона 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, а 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.

Эти требования, обусловленные конституционными принципами социальной защиты, подлежат соблюдению субъектами Российской Федерации при осуществлении ими правового регулирования мер социальной поддержки лиц, за которыми государство признает статус ветеранов труда при наличии оснований, указанных в подпункте 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона "О ветеранах".

3.1. Закон Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" определил круг лиц, которым в Калининградской области присваивается звание "Ветеран труда", дополнив соответствующие положения Федерального закона "О ветеранах" лишь условием проживания на территории Калининградской области, и установил порядок решения вопроса о присвоении звания "Ветеран труда". Согласно статье 12 данного Закона в первоначальной редакции решение о присвоении звания "Ветеран труда" принимается одновременно с решением о единовременной выплате лицам, которым присвоено звание "Ветеран труда"; размер, порядок и условия единовременной выплаты устанавливаются Правительством Калининградской области. Аналогичные положения содержатся в его статье 4 в редакции Закона Калининградской области от 3 октября 2007 года N 168.

Принятым во исполнение указанного правомочия постановлением от 15 сентября 2006 года N 663 Правительство Калининградской области определило, что единовременная выплата лицам, которым присвоено звание "Ветеран труда" после 1 июля 2006 года, производится за счет средств, предусмотренных в областном бюджете на реализацию Закона Калининградской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области", и осуществляется в размере 3000 рублей.

Одновременно с Законом Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания

"Ветеран труда" с 1 июля 2006 года вступил в силу Закон Калининградской области от 30 июня 2006 года N 28, которым было внесено изменение в статью 4 Закона Калининградской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области". Согласно этой статье в новой редакции предусмотренные названным Законом меры социальной поддержки предоставляются лицам, признанным в установленном порядке ветеранами труда до 1 июля 2006 года, после назначения им пенсии в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" независимо от прекращения ими трудовой деятельности.

Таким образом, законодателем Калининградской области с 1 июля 2006 года в рамках одной и той же категории (ветераны труда) установлено два вида субъектов социальной поддержки, различающихся моментом присвоения звания "Ветеран труда", что, в свою очередь, влечет существенные различия в уровне (объеме) этой социальной поддержки. Так, за лицами, которым звание "Ветеран труда" присвоено до указанной даты, признается право на пользование поликлиниками, к которым они были прикреплены в период работы, и на бесплатное оказание медицинской помощи в областных учреждениях здравоохранения, а также право на ежемесячную денежную выплату (подпункты 5 и 6 статьи 4 Закона Калининградской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области"). Для тех же, кому звание "Ветеран труда" присвоено после 1 июля 2006 года, единственной мерой социальной поддержки признается единовременная денежная выплата.

3.2. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал на то, что при осуществлении правового регулирования, в том числе в сфере социальной защиты, законодателем должен соблюдаться конституционный принцип равенства, в силу требований которого различия в социальных правах допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; напротив, введение различий, не имеющих объективного и разумного оправдания, для лиц, принадлежащих к одной и той же категории (находящихся в одинаковых или сходных ситуациях), нарушает принцип равенства и противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации (постановления от 1 декабря 1997 года N 18-П, от 19 июня 2002 года N 11-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, Определение от 12 июля 2006 года N 350-О).

Между тем различие в объеме социальных прав лиц, имеющих звание "Ветеран труда", введенное законодателем Калининградской области, обусловлено исключительно моментом присвоения этого звания. Данный критерий не является существенным и сам по себе не может служить разумным основанием для дифференциации мер социальной поддержки применительно к одной и той же категории граждан, при том что фактические основания, с которыми Федеральный закон "О ветеранах" связывает приобретение правового статуса ветерана труда, федеральным законодателем не изменялись (у заявителей, как следует из представленных материалов, они возникли задолго до установления на федеральном уровне нового правового механизма социальной защиты ветеранов труда).

Кроме того, правовое регулирование, осуществленное законодателем Калининградской области, не обеспечивает надлежащую реализацию этим субъектом Российской Федерации закрепленных за ним федеральным законодателем полномочий в сфере социальной защиты ветеранов труда.

Соответствующие обязанности субъектов Российской Федерации вытекают из положений 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 ветеранов труда. В случае же недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов субъекты Российской Федерации вправе рассчитывать на

оказание им Российской Федерацией финансовой помощи целевого характера (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года N 12-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года N 502-О).

Таким образом, положения статьи 12 Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области" - поскольку ими снижается уровень социальной поддержки для лиц, которым звание "Ветеран труда" присвоено после 1 июля 2006 года, по сравнению с лицами, которым это звание присвоено до указанной даты, и тем самым устанавливаются необоснованные различия в объеме социальных прав лиц, относящихся к одной и той же категории, - в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в ранее принятых решениях, как противоречащие статьям 7, 19 (часть 2) и 39 (часть 1) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению.

4. Как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, затрагиваются конституционные права и свободы граждан.

Федеральный закон от 19 декабря 2005 года N 163-ФЗ дополнил статью 7 Федерального закона "О ветеранах" пунктом 4, возложившим на субъекты Российской Федерации полномочие по установлению организационно-процедурного механизма приобретения и присвоения звания "Ветеран труда", который предполагает определение конкретного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за решение вопроса о присвоении звания "Ветеран труда", форм подтверждения оснований приобретения статуса ветерана труда, сроков рассмотрения вопроса о присвоении звания конкретным лицам и т. д. Преамбула Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области" содержит общие положения, касающиеся оснований и целей принятия этого Закона, а абзац второй его статьи 11 решает процедурный вопрос, связанный с уведомлением гражданина о присвоении или об отказе в присвоении ему звания "Ветеран труда".

Приведенные законоположения не влияют ни на нормативное содержание самих по себе социальных прав заявителей как ветеранов труда, ни на конкретные меры социальной поддержки этой категории граждан и потому не могут рассматриваться как затрагивающие конституционные права заявителей. Следовательно, их жалоба в этой части не отвечает критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, статьями 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положения статьи 12 Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области", как предусматривающие предоставление лицам, которым звание "Ветеран труда" присвоено после 1 июля 2006 года, единовременной денежной выплаты в качестве единственной меры социальной поддержки и устанавливающие тем самым необоснованные различия в объеме социальных прав этих лиц по сравнению с лицами, принадлежащими к той же категории ветеранов труда, которым это звание присвоено до указанной даты и которые пользуются мерами социальной поддержки в соответствии со статьей 4 Закона Калининградской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области", в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в ранее принятых решениях, как противоречащие статьям 7, 19 (часть 2), 39 (часть 1) и

76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению.

2. Признать жалобу граждан В.В.Маштакова и Э.Н.Маштаковой в части, касающейся оспаривания конституционности положений статьи 12 Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда", не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Законодателю Калининградской области надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и настоящего Определения - внести соответствующие изменения в законодательство Калининградской области о социальной защите.

4. Правоприменительные решения по делам граждан В.В.Маштакова и Э.Н.Маштаковой подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Определения, если для этого нет иных препятствий.

5. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан В.В.Маштакова и Э.Н.Маштаковой в части, касающейся оспаривания конституционности положений Федерального закона "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О ветеранах", а также преамбулы и части второй статьи 11 Закона Калининградской области "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда" в Калининградской области", поскольку в этой части она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

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

7. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", а также в официальных изданиях органов государственной власти Калининградской области.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 479-О-П