

По жалобе гражданина Зимницкого Сергея Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 44 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 · № 502-О · от 27.12.2005 · 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 Зимницкого Сергея Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 44 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 27 декабря 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, А.Л.Кононова, М.И.Клеандрова, 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 С.В.Зимницкого,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.В.Зимницкий, являющийся ветераном боевых действий, оспаривает конституционность положений пунктов 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 21, 22, 23 и 24 статьи 44 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"

Федерации", которыми были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон "О ветеранах", а также признаны утратившими силу ряд его положений.

Обращению гражданина С.В.Зимницкого в Конституционный Суд Российской Федерации предшествовал отказ Верховного Суда Российской Федерации в принятии к рассмотрению его заявления о признании указанных положений статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ недействительными на том основании, что Конституция Российской Федерации не наделяет суды общей юрисдикции полномочиями осуществлять нормоконтроль в отношении федеральных законов (определение от 18 марта 2005 года).

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, вступая в противоречие со статьями 2, 7, 39 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации, ущемляют его конституционные права, поскольку отменяют ранее предоставленные ветеранам боевых действий льготы без равноценной компенсации, а предусмотренный ими новый механизм социальной поддержки этой категории граждан, как перелагающий ответственность за ее оказание на субъекты Российской Федерации, не гарантирует для ветеранов боевых действий реализацию на всей территории Российской Федерации ранее имевшихся у них прав и льгот, в частности на бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) в любом городе независимо от места жительства, ограничивая возможности использования соответствующих прав и льгот территорией субъекта Российской Федерации, в котором проживает их получатель.

2. В силу 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; при этом применение или возможность применения оспариваемого закона должны быть подтверждены копией соответствующего официального документа.

Между тем рядом оспариваемых С.В.Зимницким положений статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ конституционные права и свободы граждан не затрагиваются: пункт 1 касается отсылочных норм Федерального закона "О ветеранах", пункт 3 и абзац первый пункта 6 - норм Федерального закона "О ветеранах", регулирующих общие вопросы государственной политики в сфере социального обеспечения ветеранов, пункт 5 - распределения бюджетных обязательств между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части финансового обеспечения социальной поддержки ветеранов боевых действий, пункты 3, 7, 8, 22 и 24 вносят терминологические изменения в соответствующие нормы Федерального закона "О ветеранах", непосредственно не влияя на нормативное содержание конкретных мер социальной поддержки ветеранов боевых действий.

Кроме того, С.В.Зимницким представлено удостоверение ветерана боевых действий, в котором указано, что он имеет права и льготы, установленные пунктом 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах". При этом, называя в числе оспариваемых положений пункт 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, которым внесены изменения в статью 14 Федерального закона "О ветеранах", определяющую меры социальной защиты инвалидов войны, наличие у него этого статуса заявитель не подтвердил. То же касается пункта 16 статьи 44, которым внесены изменения в регулирование предоставления мер социальной поддержки членам семей погибших ветеранов боевых действий, и пункта 21 статьи 44, которым статья 24 Федерального закона "О ветеранах" об оказании ритуальных услуг изложена в новой редакции. Заявитель не подтвердил документально и применение в конкретном деле статьи 27 Федерального закона "О ветеранах", закрепляющей право ветеранов обращаться в суд за защитой установленных законами и иными нормативными правовыми актами прав, изменения в которую были внесены пунктом 23 статьи 44.

Таким образом, жалоба С.В.Зимницкого в указанной части не отвечает критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и, следовательно, оспариваемые им положения статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ не могут быть проверены Конституционным Судом Российской Федерации, за исключением абзаца второго пункта 6 статьи 44, признавшего утратившими силу пункты 3 и 4 статьи 11 Федерального закона "О ветеранах" (согласно которым права и льготы, а также другие меры социальной защиты ветеранов и членов их семей, ранее установленные законодательством СССР и законодательством Российской Федерации, не могут быть отменены без равноценной замены, а федеральные законы и иные нормативные правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, ограничивающие права и льготы, предусмотренные для ветеранов данным Федеральным законом, являются недействительными), и пункта 11 статьи 44, вносящего изменения в пункт 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" (которым закреплены права и установлены льготы для ветеранов боевых действий).

Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, каковым является Российская Федерация (статья 7, часть 1), гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), и относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "ж" части 1), вместе с тем не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан.

Из этого следует, что федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, в частности при выборе или изменении формы их предоставления - денежной или натуральной. Однако, внося изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на ее сужение, он должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (статья 55, часть 2, Конституции Российской Федерации), и 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.

По смыслу 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 представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие военную службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливаются их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Необходимость выполнения военными служащими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, влечет за собой обязанность государства гарантировать этим лицам социальную защиту, соответствующую их особому статусу.

В этих целях Федеральный закон "О статусе военнослужащих", определяющий социальные гарантии и компенсации военнослужащим, лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей, в пункте 6 статьи 2 предусматривает, что для ветеранов боевых действий на территориях других государств и ветеранов, исполнявших обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, как особой категории граждан, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации устанавливаются дополнительные социальные гарантии и компенсации как в денежной, так и в натуральной форме.

3. Ряд социальных гарантий для ветеранов боевых действий был закреплён в статье 16 "Меры социальной поддержки ветеранов боевых действий" Федерального закона от 12 января 1995 года "О ветеранах". Изменения, внесенные в данную статью пунктом 11 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, не могут получить надлежащую конституционно-правовую оценку вне связи с нормами иных законодательных актов, регламентирующих юридический статус этой категории граждан, без учёта их места в системе действующего правового регулирования соответствующих отношений, как того требует часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3.1. Пунктом 11 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ из пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" (подпункт 1) исключено указание на предоставление ветеранам боевых действий льгот по налогообложению в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако такие льготы предусмотрены для них налоговым законодательством (в частности, подпунктом 3 пункта 2 статьи 333-36 и подпунктом 4 пункта 5 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации).

Признанный утратившим силу подпункт 2 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" включал в состав мер социальной защиты ветеранов боевых действий возможность получения ими от кредитных организаций разовых льготных кредитов на приобретение (строительство) квартир, жилых домов, садовых домиков, благоустройство садовых участков, организацию подсобного или фермерского хозяйства в соответствии с законодательством Российской Федерации, т. е. устанавливал для них дополнительную льготу. Отмена таких льгот, как и их установление для тех или иных категорий граждан относятся к дискреционным полномочиям законодателя, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в частности в Определении от 6 марта 2003 года N 58-О по жалобе гражданина В.В.Колганова.

Исключив из перечня мер социальной поддержки ветеранов боевых действий безвозмездное предоставление жилых помещений в случае выселения из занимаемых ими служебных помещений (подпункт 4 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах"), федеральный законодатель сохранил при этом гарантии жилищных прав, закреплённые Федеральным законом "О статусе военнослужащих" для отдельных категорий военнослужащих, исходя из возможности совмещения их статусов (пункты 2 и 6 статьи 15).

Подпунктом 8 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" в ранее действовавшей редакции ветеранам боевых действий была предоставлена возможность бесплатного пользования при выходе на пенсию поликлиниками, финансирование которых осуществляется за счёт средств бюджетов соответствующих уровней и средств обязательного медицинского страхования, к которым указанные лица были прикреплены в период работы. В редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ данный подпункт закрепляет сохранение обслуживания в поликлиниках и других медицинских учреждениях для ветеранов боевых действий, ранее приобретших право на такое обслуживание, на тех же условиях, которые были предусмотрены для них прежним правовым регулированием, и, вопреки мнению заявителя, не предполагает лишение данной категории граждан права на обслуживание в соответствующих медицинских учреждениях после их выхода на пенсию, уточняя, однако, что такое обслуживание предоставляется им лишь в тех поликлиниках и других медицинских учреждениях, к которым указанные лица были прикреплены в период работы, но до выхода на пенсию.

Подпункт 17 пункта 1 статьи 16 ранее предусматривал для ветеранов боевых действий бесплатное обучение новым профессиям по месту работы, на курсах повышения квалификации в системе государственной подготовки и переподготовки кадров, сохранение оплаты труда (в размере 100 процентов тарифной ставки) по последнему месту работы в течение всего периода обучения. В новой редакции он прямо закрепляет право этих лиц на обучение по месту работы на курсах переподготовки и повышения квалификации за счёт средств работодателя и не может

рассматриваться как возлагающий на ветеранов боевых действий бремя несения финансовых затрат в связи с получением новой профессии. Кроме того, право работников на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации независимо от их правового статуса урегулировано Трудовым кодексом Российской Федерации (статьи 196-208).

Подпункты 9, 12, 14 и 15 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" предусматривали предоставление ветеранам боевых действий таких прав и льгот, как бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам врачей в порядке, определяемом субъектами Российской Федерации, не ниже норм, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, при наличии медицинских показаний - первоочередное обеспечение путевками в санаторно-курортные организации, бесплатный проезд на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения; ветеранам боевых действий, имеющим ранение, контузию или увечье, - бесплатный проезд один раз в два года (туда и обратно) на железнодорожном, воздушном, водном или междугородном автомобильном транспорте межобластных, межкраевых, межреспубликанских маршрутов либо по их желанию оплата в размере 50 процентов стоимости проезда один раз в год (туда и обратно) на указанных видах транспорта. Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, признав указанные подпункты утратившими силу, одновременно внес в Федеральный закон "О государственной социальной помощи" дополнения, предоставив в статьях 6.1 и 6.2 ветеранам боевых действий право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в состав которого включаются дополнительная бесплатная медицинская помощь, предусматривающая в том числе обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача (фельдшера), предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемые в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании, а также бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте и на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. При этом, по смыслу взаимосвязанных положений пункта 5 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ и части 3 статьи 6.3 Федерального закона "О государственной социальной помощи" в новой редакции, граждане, имеющие право на получение перечисленных социальных услуг, с 1 января 2006 года вправе самостоятельно определить для себя наиболее приемлемую форму получения названных мер социальной поддержки - денежную либо натуральную.

Кроме того, ветераны боевых действий в силу абзаца четвертого пункта 5 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ являются получателями ежемесячной денежной выплаты, размер которой с 1 января по 31 декабря 2005 года составляет 650 рублей. Данная ежемесячная денежная выплата не подлежит конвертации в натуральную форму, по своей правовой природе является элементом механизма возмещения потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий, и, таким образом, направлена на обеспечение гарантирования стабильности юридического статуса ветеранов боевых действий.

Следовательно, изменения в нормативном содержании прав, гарантий и льгот, ранее установленных для ветеранов боевых действий Федеральным законом "О ветеранах", не могут рассматриваться как лишение данной категории граждан возможности либо пользоваться соответствующими социальными благами в натуральной форме, либо получать взамен определенную денежную компенсацию.

3.2. Соответственно, признание абзацем вторым пункта 6 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ утратившими силу пунктов 3 и 4 статьи 11 Федерального закона "О ветеранах", согласно которым права и льготы, а также другие меры социальной защиты ветеранов и членов их семей, ранее установленные законодательством СССР и законодательством Российской Федерации, не могут быть отменены без равноценной замены, а федеральные законы и иные нормативные правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, ограничивающие права и льготы, предусмотренные для ветеранов данным

Федеральным законом, являются недействительными, не означает, что федеральный законодатель отказался от ранее принятой на себя обязанности обеспечивать ветеранам боевых действий определенный прежним правовым регулированием уровень социальной защиты. Это подтверждается и положениями статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, регулирующей вопросы предоставления прав, льгот и гарантий в условиях нового правового регулирования, признанных за соответствующими категориями граждан в рамках прежней системы социального обеспечения.

Следовательно, сама по себе утрата силы пунктами 3 и 4 статьи 11 Федерального закона "О ветеранах" не может рассматриваться как допускающая произвольную отмену ранее установленных ветеранам боевых действий прав, льгот и гарантий и предполагающая возможность отказа государства от ранее принятых на себя публично-правовых обязательств перед ветеранами боевых действий без предоставления им равноценной компенсации.

Вместе с тем в процессе совершенствования системы социальной защиты и социальной поддержки ветеранов боевых действий федеральному законодателю следует обеспечить ясное, четкое, непротиворечивое и недвусмысленное правовое регулирование соответствующих отношений, руководствуясь при этом вытекающим из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 19 (часть 1), 76 (части 1 и 2) и пункта 2 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации принципом надлежащей структуризации федерального законодательства, с тем чтобы гарантировать должный уровень определенности и стабильности юридического статуса ветеранов боевых действий.

4. Предусматривая взамен части ранее установленных в натуральной форме социальных гарантий компенсаторный механизм покрытия соответствующих потерь (в денежном выражении), федеральный законодатель должен исходить из необходимости обеспечения ветеранам боевых действий, как лицам с особым правовым статусом, реальных возможностей располагать социальными благами, включая денежные компенсации, в объеме, сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной защиты в натуральной форме. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к законодательному регулированию мер социальной поддержки таких лиц с особым правовым статусом, как военнослужащие, Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств (Постановление 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).

Подпунктом 13 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" в ранее действовавшей редакции ветеранам боевых действий было предоставлено право бесплатного проезда на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) в любом городе независимо от места жительства, на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) пригородных и междугородных маршрутов (внутрирайонных, внутриобластных, внутрикраевых, внутриреспубликанских или при их отсутствии межобластных, межкраевых, межреспубликанских) независимо от места жительства в порядке и на условиях, которые определялись органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Названное законоположение предполагало, по своему смыслу, совместное участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обеспечении реализации ветеранами боевых действий данного права, обязывая федерального законодателя разработать общие принципы такого обеспечения, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - в соответствии с этими принципами установить конкретный порядок и условия его реализации.

Право бесплатного проезда на городском транспорте общего пользования для ветеранов боевых

действий, по сути, являлось гарантией, носящей компенсаторный характер. Предоставив ее, государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязательства в отношении граждан, выполнивших свой долг перед Отечеством, возложенный на них Конституцией Российской Федерации (статья 59, часть 1). Исключив Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ соответствующую норму из Федерального закона "О ветеранах", федеральный законодатель не предусмотрел при этом соразмерную и учитывающую многообразие жизненных ситуаций компенсацию, связанную с утратой ветеранами боевых действий возможности пользоваться бесплатным проездом независимо от места жительства.

В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 мая 2001 года N 8-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", изменение законодателем ранее установленных условий социального гарантирования должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также - в случае необходимости - предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. С этим связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано. Иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать отмену для определенных лиц прав, приобретенных ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемых ими в конкретных правоотношениях, что несовместимо с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ принят, согласно его преамбуле, в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, а также решения задач по обеспечению конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышению материального благосостояния граждан, обеспечению экономической безопасности государства и приведению 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; при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования 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, 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, не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц; нормы данного Федерального закона должны реализовываться в соответствии с положениями, закрепленными в его преамбуле, и не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина.

При этом в рамках длящихся правоотношений Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ не может рассматриваться как не допускающий для лиц, у которых до 1 января 2005 года возникло

право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых им нормах, 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 (пункт 1 статьи 153).

Таким образом, - с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, а также в силу пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О ветеранах" в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, предусматривающего, что субъекты Российской Федерации могут устанавливать дополнительные меры социальной поддержки, являющиеся при этом их расходными обязательствами, - в условиях перехода к новой системе социальной защиты граждан предполагается возложение на субъекты Российской Федерации, которые, как следует из взаимосвязанных положений статей 1, 2, 7, 18 и 72 (пункт "ж" части 1) Конституции Российской Федерации, совместно с Российской Федерацией в меру своих конституционных полномочий участвуют в реализации функций социального государства и несут ответственность в сфере социальной защиты, обязанностей по гарантированию ветеранам боевых действий, ранее имевшим право на бесплатный проезд на внутригородском транспорте общего пользования, в рамках новой системы социальной защиты возможности беспрепятственного пользования услугами городского транспорта. В случае недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов субъекты Российской Федерации вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией финансовой помощи целевого характера.

Бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов и т. д. (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года N 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Применительно к сфере оказания транспортных услуг населению данный подход нашел подтверждение, в частности, в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно пункту 1 и подпункту 12 пункта 2 статьи 26-3 которого в установленных федеральным законом случаях отнесенные к ведению субъектов Российской Федерации полномочия по организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородного и межмуниципального сообщения) могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 года N 360-р субъектам Российской Федерации в целях обеспечения равной доступности транспортных услуг на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, в отношении которых оказание мер социальной поддержки относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предоставлены дотации.

При этом субъекты Российской Федерации, действуя в рамках своей компетенции и вытекающего из Конституции Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при определении конкретных механизмов обеспечения ветеранам боевых действий возможности пользоваться услугами городского транспорта общего пользования (которые могут быть выражены в различных формах - бесплатный проезд, предоставление компенсационных выплат в целях приобретения проездных билетов, снижение стоимости проездных билетов и др.) должны исходить из совокупного объема предоставленных указанным лицам в натуральной и денежной формах мер социальной поддержки как на уровне Российской Федерации, так и на уровне конкретного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования положение пункта 11 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, признающее утратившим силу подпункт 13 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах", не может рассматриваться как исключаящее обязанность государства посредством совместного участия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечить ветеранам боевых действий, как лицам с особым правовым статусом, вытекающим из признания их заслуг перед Отечеством, поддержку, с тем чтобы они имели возможность беспрепятственного пользования услугами городского транспорта общего пользования; при этом порядок реализации данной обязанности подлежит установлению с учетом совокупного объема предоставленных указанной категории граждан в натуральной и денежной формах мер социальной поддержки на уровне Российской Федерации и на уровне конкретного субъекта Российской Федерации.

Проверка же того, являются ли достаточными для этого установленные Российской Федерацией и дополнительно субъектом Российской Федерации ранее имевшим право на бесплатный проезд на внутригородском транспорте общего пользования ветеранам боевых действий меры социальной поддержки в натуральной и денежной форме и является ли - если субъект Российской Федерации не предусмотрел для ветеранов боевых действий право бесплатного проезда на внутригородском транспорте общего пользования - размер компенсационной выплаты в каждом конкретном случае с учетом всей совокупности предоставленных мер социальной поддержки равноценной заменой ранее признанного за указанными лицами данного права, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства, поскольку связана с установлением фактических обстоятельств, что не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Разрешение этого вопроса относится к прерогативе судов общей юрисдикции, которые при разрешении соответствующих споров должны оценивать весь комплекс юридически значимых обстоятельств и руководствоваться правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в его решениях, в частности в настоящем Определении.

В процессе совершенствования правового регулирования системы социального обеспечения ветеранов боевых действий федеральному законодателю надлежит - исходя из вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов единства конституционного статуса личности на всей территории Российской Федерации, равенства и справедливой социально оправданной дифференциации - выработать механизм обеспечения ранее приобретшим право на бесплатный проезд на городском транспорте общего пользования ветеранам боевых действий реальной возможности воспользоваться услугами городского транспорта общего пользования за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором они постоянно или преимущественно проживают, на сравнимых с установленными в данном субъекте Российской Федерации условиях. Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 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 11 статьи 44 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" о признании утратившим силу подпункта 13 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах" по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как исключаящее обязанность государства посредством совместного участия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечить ранее имевшим право на бесплатный проезд на городском транспорте общего пользования ветеранам боевых действий, как лицам с особым правовым статусом, вытекающим из признания их заслуг перед Отечеством, поддержку для реализации ими в рамках новой системы социальной защиты возможности беспрепятственного пользования услугами городского транспорта общего пользования, форма которой подлежит установлению с учетом совокупного объема предоставленных указанным лицам в натуральной и денежной формах мер социальной поддержки на уровне Российской Федерации и на уровне конкретного субъекта Российской Федерации.
2. В части, касающейся проверки конституционности пункта 11 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, признать жалобу гражданина Зимницкого Сергея Валерьевича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения постановленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления. В части, касающейся проверки конституционности других оспариваемых заявителем положений статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, - отказать в принятии к рассмотрению данной жалобы, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
4. 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 502-О