

**Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
Общероссийской общественной организации "Российское
историко-просветительное благотворительное и
правозащитное общество "Мемориал" в защиту
конституционных прав граждан И.А.Бернакевича,
Р.М.Бирюковой, С.И.Михайлюк, Ф.И.Михайлюка, С.Н.Полани
и В.И.Шимичева на нарушение их конституционных прав
отдельными положениями статьи 6 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 · № 523-О-П · от 03.07.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Общероссийской общественной организации "Российское историко-просветительное благотворительное и правозащитное общество "Мемориал" в защиту конституционных прав граждан И.А.Бернакевича, Р.М.Бирюковой, С.И.Михайлюк, Ф.И.Михайлюка, С.Н.Полани и В.И.Шимичева на нарушение их конституционных прав отдельными положениями статьи 6 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 3 июля 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, Л.О.Красавчиковой, С.М.Маврина, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы,

В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи М.И.Клеандрова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы Общероссийской общественной организации "Российское историко-просветительное благотворительное и правозащитное общество "Мемориал",
у с т а н о в и л:

1. В жалобе Общероссийской общественной организации "Российское историко-просветительное благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", направленной в Конституционный Суд Российской Федерации в интересах граждан И.А.Бернакевича, Р.М.Бирюковой, С.И.Михайлюк, Ф.И.Михайлюка, С.Н.Полани и В.И.Шимичева, оспаривается конституционность следующих положений статьи 6 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":

пункта 1 - в части, исключившей из абзаца третьего преамбулы Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" упоминание о возмещении морального вреда лицам, которые признаны жертвами политических репрессий;

пункта 3, признавшего утратившей силу часть вторую статьи 7 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", которой допускалось установление факта применения репрессий - при отсутствии документальных сведений об их применении - на основании свидетельских показаний в судебном порядке;

пункта 4 - в части внесения изменений в часть первую статьи 12 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", в силу которых порядок установления мер социальной поддержки и выплаты компенсаций лицам, пострадавшим от политических репрессий, отнесен к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

пункта 5, отменившего предусматривавшееся в части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" право реабилитированных, утративших жилые помещения в связи с репрессиями и вернувшихся для проживания в те населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, на первоочередное получение жилья в этих населенных пунктах, и установившего, что данные лица принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации;

пункта 7, изложившего статью 16 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" в новой редакции, не предусматривающей более единый федеральный перечень льгот, предоставляемых жертвам политических репрессий, и возлагающей обеспечение мерами социальной поддержки этой категории граждан на субъекты Российской Федерации;

пункта 8, изложившего часть четвертую статьи 16-1 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" в новой редакции, не предусматривающей более право реабилитированных на возвращение конфискованных в результате репрессий жилых домов или, вместо возврата в натуре, на первоочередное предоставление жилой площади.

Как утверждается в жалобе, отказ государства от компенсации морального вреда является произвольным и недопустимым, а возложение на субъекты Российской Федерации законодательного регулирования и расходных обязательств по обеспечению мерами социальной поддержки реабилитированных лиц приводит - вследствие разных финансовых возможностей субъектов Российской Федерации - к нарушению конституционного принципа равенства социальных прав

данной категории граждан, к лишению их отдельных льгот, ранее предоставлявшихся из федерального бюджета. Оспариваемые законоположения, по мнению заявителя, умаляют права граждан, признанных жертвами политических репрессий, на возмещение вреда и на судебную защиту и в отступление от конституционного принципа равенства перед законом ставят объем, способы и виды возмещения вреда в зависимость от того, в каком субъекте Российской Федерации проживает гражданин, чем нарушаются статьи 19 (часть 1), 46 (часть 1), 52, 53, 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, решением Пресненского районного суда города Москвы от 17 октября 2005 года, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, гражданам С.Н.Полани и И.А.Бернакевич, ранее признанным незаконно репрессированными, было отказано в удовлетворении иска о компенсации морального вреда; письмом управления социальной защиты населения по Первомайскому району города Пензы от 29 июля 2005 года гражданке Р.С.Бирюковой отказано в оплате проезда на железнодорожном транспорте в 2005 году на том основании, что для реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, статьей 4 Закона Пензенской области от 20 декабря 2004 года "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Пензенской области" бесплатный проезд один раз в год железнодорожным транспортом не предусмотрен; письмом комитета социальной защиты населения города Череповца Вологодской области на обращение граждан С.И.Михайлюк и Ф.И.Михайлюка по вопросу оплаты проезда по территории Российской Федерации разъяснено, что с 1 января 2005 года меры социальной поддержки реабилитированных граждан и лиц, пострадавших от политических репрессий, обеспечиваются Законом Вологодской области от 22 октября 2004 года "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан" с учетом изменений и дополнений, которым этой категории граждан сохранены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, другие же льготы заменены ежемесячной денежной выплатой в размере 500 рублей; письмом администрации муниципального образования "Родниковский район" Ивановской области на обращение гражданина В.И.Шимичева по вопросу бесплатной установки телефона разъяснено, что в соответствии с Законом Ивановской области от 21 декабря 2004 года "О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий" льгота на бесплатную установку телефона лицам, имеющим статус жертв политических репрессий, не предусмотрена.

Таким образом, приложенными к жалобе материалами не подтверждается применение в конкретных делах граждан, представляемых заявителем, положений пунктов 3, 5 и 8 статьи 6 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, и, следовательно, в части, касающейся проверки конституционности этих положений, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению 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".

2. Согласно Конституции Российской Федерации права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом; государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52); каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53).

Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" (в настоящее время действующий в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ), целью которого, как следует из его преамбулы, является реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба, направлен на реализацию

приведенных конституционных положений в отношении лиц, пострадавших от необоснованных репрессий. Принимая данный Закон, федеральный законодатель исходил из признания того, что за годы Советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам и что Россия как демократическое правовое государство осуждает многолетний террор и массовые преследования своего народа как несовместимые с идеей права и справедливости.

Таким образом, Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", которым Российская Федерация как демократическое и правовое государство признает действия тоталитарного режима антизаконными, представляет собой, по существу, публично-правовое обязательство, направленное на компенсацию в имущественной сфере ущерба, причиненного пострадавшей категории граждан, и, следовательно, на защиту права, гарантированного им статьей 53 Конституции Российской Федерации, а потому предполагает также использование механизмов, сходных с гражданско-правовыми обязательствами вследствие причинения вреда (глава 59 ГК Российской Федерации). Вместе с тем как специальный нормативный правовой акт данный Закон по своему действию во времени, пространстве и по кругу лиц существенно отличается от общего гражданско-правового регулирования и предполагает ряд упрощенных процедур восстановления прав реабилитированных лиц, получения ими определенных льгот и компенсаций, в том числе в возмещение не только имущественного, но и иного причиненного вреда, когда не могут быть применены общие нормы гражданского законодательства.

3. Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" принимался в целях компенсации материального и морального вреда, причиненного репрессированным лицам. Именно поэтому, хотя используемые в нем специальные публично-правовые механизмы компенсации - в отличие от гражданского законодательства - не предполагают разграничение форм возмещения материального и морального вреда, законодатель предусмотрел наряду с возмещением имущественного вреда также ряд мер, направленных на возмещение в том числе неимущественного вреда.

Кроме того, Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 года N 383-О-П, допускает возмещение ущерба лицам, подвергшимся политическим репрессиям, на основании и иных нормативных актов, действовавших на момент причинения ущерба, как это было предусмотрено в силу Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей" (утвержден Законом СССР от 24 июня 1981 года), предполагающего возмещение как имущественного, так и иного ущерба, включая восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах.

Иное истолкование норм Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" - как исключающих моральный вред из объема подлежащего возмещению ущерба - не соответствовало бы статьям 52 и 53 Конституции Российской Федерации, что согласно пункту 2 ее раздела второго "Заключительные и переходные положения" после вступления в силу Конституции Российской Федерации являлось бы препятствием для применения данного Закона на территории Российской Федерации.

Таким образом, часть вторая пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, исключившая из преамбулы Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" упоминание о моральном вреде, не может рассматриваться ни как фактическое, ни как формальное отрицание признания государством обязанности возмещения реабилитированным лицам морального вреда и, следовательно, как нарушение их прав, вытекающих из статей 52 и 53

Конституции Российской Федерации.

4. В Определении от 1 декабря 2005 года N 462-О Конституционный Суд Российской Федерации на основании правовых позиций, изложенных в сохраняющих свою силу решениях, пришел к следующим выводам.

Предоставленные реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, меры социальной поддержки входят в признанный государством объем возмещения вреда, и Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств. Федеральный законодатель вправе установить, что обеспечение указанных лиц мерами социальной поддержки осуществляется субъектами Российской Федерации, и отнести расходные обязательства по обеспечению ими к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, однако признанный государством объем возмещения должен соблюдаться.

При этом должно быть обеспечено соблюдение положений Конституции Российской Федерации, запрещающих принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2), а также принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере. Передача субъектам Российской Федерации осуществления полномочия по обеспечению мерами социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, и отнесение соответствующих расходных обязательств к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации не означают, что федеральные органы государственной власти освобождаются от обязанности обеспечивать их реализацию. В частности, введенный федеральным законодателем механизм финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, предусматривает, что Российская Федерация обеспечивает софинансирование таких мер путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий, исходя из фактической численности указанных лиц, в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год; в случае же невозможности установления на необходимом уровне мер социальной поддержки за счет средств субъекта Российской Федерации не исключаются и иные формы взаимодействия бюджетов всех уровней, с тем чтобы во всяком случае был сохранен базовый уровень обеспечения по состоянию на 31 декабря 2004 года (с учетом индексации).

Согласно статье 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, не соответствующие федеральным законам, нарушающие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке.

В силу приведенной правовой позиции часть первая пункта 4 и пункт 7 статьи 6 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ сами по себе не могут рассматриваться как ущемляющие права реабилитированных лиц и не должны в процессе правоприменения приводить к уменьшению объема возмещения причиненного вреда, ранее признанного государством и учитывающего изначально установленные им способы и виды социальной поддержки, который гарантируется в том числе путем софинансирования мер социальной поддержки Российской Федерацией и ее субъектами.

Вместе с тем для обеспечения возмещения вреда в признанном государством объеме, который, как следует из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 19 июня 2002 года N 11-П, не подлежит уменьшению, Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание в рамках предоставленных им Конституцией Российской Федерации полномочий должны - исходя из финансовых возможностей государства, с учетом уровня инфляции, других социально-экономических факторов - определить размеры соответствующих компенсаций, которые в настоящее время также могли бы рассматриваться как посильная компенсация причиненного ущерба, - иначе ставится под сомнение достижение целей, провозглашенных Законом Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий". Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 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. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Общероссийской общественной организации "Российское историко-просветительное благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе 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 523-О-П