

По жалобе гражданки Уваровой Веры Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 23-1 Федерального закона "О ветеранах", пунктом 19 статьи 44 и пунктом 5 статьи 154 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 · № 331-О-П · от 04.04.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданки Уваровой Веры Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 23-1 Федерального закона

"О ветеранах", пунктом 19 статьи 44 и пунктом 5 статьи 154

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 4 апреля 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, 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 А.Я.Сливы, проводившего на основании статьи

41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение жалобы гражданки В.Н.Уваровой,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка В.Н.Уварова - инвалид II группы вследствие общего заболевания, жена военнослужащего, погибшего при исполнении обязанностей военной службы, просит признать не соответствующими статьям 2, 7, 19, 39 и 55 Конституции Российской Федерации статью 23-1 Федерального закона "О ветеранах",

устанавливающую круг лиц, имеющих право на ежемесячную денежную выплату, ее размер, порядок и условия получения, а также пункт 19 статьи 44 и пункт 5 статьи 154 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", которыми Федеральный закон "О ветеранах" был дополнен статьей 23-1 и на период с 1 января по 31 декабря 2005 года определены размеры ежемесячной денежной выплаты для отдельных категорий ветеранов и членов их семей.

По мнению заявительницы, данные нормы в той мере, в какой ими не допускается установление ежемесячной денежной выплаты для жен военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы, в размере, предусмотренном для участников Великой Отечественной войны, при том что установленные для участников войны льготы были распространены на них Законом СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения", ущемляют ее конституционные социальные права и снижают уровень социальной защищенности.

В числе приложенных к жалобе материалов имеется копия удостоверения, выданного В.Н.Уваровой в 1990 году Военным комиссариатом Воронежской области, в котором указано, что она имеет право на льготы и преимущества, установленные законодательством для родителей и жен погибших военнослужащих, - в соответствии с Законом СССР от 1 августа 1989 года "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения" (статья 7) на этих лиц были распространены льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих. Принятый 12 января 1995 года Федеральный закон "О ветеранах" определил меры социальной защиты участников Великой Отечественной войны (статья 15) и меры социальной защиты членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, которые предоставляются нетрудоспособным членам семей указанных лиц, состоявшим на их иждивении и получающим пенсию по случаю потери кормильца (имеющим право на ее получение) в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации, распространив эти меры на членов семей военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы (статья 21). При этом пункт 3 статьи 11 названного Федерального закона (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года) предусматривал, что права и льготы, а также другие меры социальной защиты ветеранов и членов их семей, ранее установленные законодательством СССР, не могут быть отменены без равноценной замены.

С учетом предписаний Закона СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения" и Федерального закона "О ветеранах" заявительница до 1 января 2005 года пользовалась мерами социальной защиты, установленными для участников Великой Отечественной войны. С принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ система мер социальной защиты ветеранов, включая участников Великой Отечественной войны, была преобразована в систему социальной поддержки, в рамках которой основная часть ранее предоставлявшихся ветеранам льгот в натуральной форме была заменена ежемесячной денежной выплатой (статья 44), размер которой подпунктом 2 пункта 4 статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) определен для участников Великой Отечественной войны в сумме 1 500 рублей (в 2005 году, согласно пункту 5 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, - 1 050 рублей), для членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий - 600 рублей (в 2005 году - 150 рублей).

Территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации признал за заявительницей право на получение с 1 января 2005 года ежемесячной денежной выплаты в размере 150 рублей и при этом установил выплату в более выгодном для нее размере, предусмотренном для инвалидов II группы, - 550 рублей (пункт 5 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ). Считая, что ежемесячная денежная выплата подлежала назначению ей как лицу, приравненному в части пользования льготами к участникам Великой Отечественной войны, в размере 1 050 рублей, она обратилась с соответствующим иском к отделению Пенсионного фонда Российской Федерации по Воронежской области в Центральный районный суд города Воронежа, который решением от 29 августа 2005 года, оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам Воронежского областного суда, признал решение пенсионного органа законным и в удовлетворении исковых требований отказал. При этом судом было отмечено, что с принятием Федерального закона "О ветеранах" и Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ Закон СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения" утратил актуальность и фактически не применяется.

2. Возлагая на Российскую Федерацию как социальное государство обязанность по обеспечению гарантий социальной защиты населения (статья 7), Конституция Российской Федерации вместе с тем не устанавливает конкретные способы и объемы ее предоставления 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 (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года N 502-О).

Закон СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения", распространив льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих, на жен военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы, признал тем самым их особый правовой статус и соответствующий этому статусу уровень социальной защиты, которые впоследствии, в том числе в связи с принятием Федерального закона "О ветеранах", не пересматривались и не подвергались сомнению компетентными государственными органами, что основывалось, в частности, на предписаниях пункта 3 статьи 11 названного Федерального закона (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года), согласно которому 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.

Признание данной нормы абзацем вторым пункта 6 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ утратившей силу не означает, однако, как следует из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года N 502-О, что федеральный законодатель отказался от ранее принятой на себя обязанности обеспечивать для отдельных категорий граждан определенный прежним правовым регулированием уровень социальной защиты, и не может рассматриваться как допускающая снижение объема мер социальной защиты жен военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы, которыми они пользовались до 1 января 2005 года с учетом приобретенного ими в соответствии с союзным законодательством правового статуса, - иное означало бы произвольную отмену ряда ранее

установленных для данной категории граждан прав, льгот и гарантий, отказ государства от принятых на себя публично-правовых обязательств перед ними без предоставления равноценной компенсации.

3. В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 мая 2001 года N 8-П и неоднократно подтвержденной в последующих его решениях, 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 существующую систему норм. 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 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 принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой; 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.

По смыслу статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, с принятием которого система мер социальной защиты ветеранов была преобразована в систему социальной поддержки), ежемесячная денежная выплата представляет собой неотъемлемую составляющую социальной поддержки ветеранов и членов их семей; по своей правовой природе она направлена на возмещение потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий, и, таким образом, на обеспечение гарантирования стабильности их юридического статуса (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года N 502-О).

Поэтому предусмотренный взамен части ранее установленных в натуральной форме социальных гарантий компенсаторный механизм покрытия соответствующих потерь (в денежном выражении) должен обеспечивать лицам, признанным законодателем обладателями особого правового статуса, реальные возможности располагать социальными благами, включая денежные компенсации, в объеме, сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной защиты в натуральной форме (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 года N 89-О). Следовательно, взаимосвязанные положения статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) и пункта 19 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ не могут рассматриваться как позволяющие устанавливать ежемесячную денежную выплату женам военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы, без учета ранее приобретенного ими правового статуса и обусловленного им объема льгот, которыми они пользовались до 1 января 2005 года в соответствии с предписаниями Федерального закона "О ветеранах" (пункт 3 статьи 11, пункт 1 статьи 15) и Закона СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения" (статья 7), т. е. данная социальная выплата для этой категории граждан подлежит назначению в размере не ниже установленного для участников Великой Отечественной войны.

Что касается пункта 5 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, то, по смыслу статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", он не может быть предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе, поскольку прекратил свое действие с 1 января 2006 года, т. е. еще до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 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. Взаимосвязанные положения статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) и пункта 19 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ не допускают в рамках длящихся правоотношений установление женам военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы, у которых до 1 января 2005 года в соответствии с Законом СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения" возникло и было реализовано право пользования льготами, предусмотренными для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих, ежемесячной денежной выплаты в размере ниже размера данной выплаты, назначаемой в настоящее время в соответствии с подпунктом 2 пункта 4 статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" участникам Великой Отечественной войны.

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, ранее выраженных им в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу гражданки Уваровой Веры Николаевны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявительницей вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Уваровой Веры Николаевны, основанные на положениях статьи 23-1 Федерального закона "О ветеранах" и пункта 19 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

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

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 331-О-П