



# ОПРЕДЕЛЕНИЕ

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Подерского Семена Израилевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 24 Закона Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области»

город Санкт-Петербург

14 мая 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина С.И.Подерского,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.И.Подерский оспаривает конституционность части 2 статьи 24 Закона Воронежской области от 14 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области», согласно которой ветеранам труда и приравненным к ним лицам из числа

ветеранов военной службы и ветеранов государственной службы, имеющим одновременно право на получение мер социальной поддержки по нескольким основаниям, предусмотренным действующим законодательством, предоставляются меры социальной поддержки по одному основанию по выбору ветерана.

Как следует из представленных материалов, С.И.Подерскому – ветерану труда и участнику ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1988 году – с 1 января 2005 года предоставлялись по обоим указанным основаниям ежемесячная денежная выплата и денежная компенсация на оплату жилья и коммунальных услуг как ветерану труда. На основании решений областного государственного учреждения «Управление социальной защиты населения Воронежской области» от 2 марта 2009 года и 8 апреля 2009 года соответственно выплата С.И.Подерскому как ветерану труда ежемесячной денежной выплаты и денежной компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг была прекращена. Ленинский районный суд города Воронежа, куда С.И.Подерский обратился с заявлением о признании незаконными указанных решений, решением от 10 февраля 2010 года обязал названное учреждение возобновить выплату денежной компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг, а в удовлетворении остальной части заявленных требований отказал. Определением судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда от 21 октября 2010 года данное решение в части удовлетворенных требований было отменено и вынесено новое решение – об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконным решения областного государственного учреждения «Управление социальной защиты населения Воронежской области» о прекращении выплаты денежной компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7, 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 35 и 39, поскольку не позволяет выплачивать гражданам, принимавшим участие в ликвидации последствий чернобыльской

катастрофы и признанным ветеранами труда, ежемесячную денежную выплату одновременно по двум основаниям, а также денежную компенсацию на оплату жилья и коммунальных услуг, притом что данные выплаты фактически производились на протяжении нескольких лет.

2. Конституция Российской Федерации, в соответствии с целями социального государства (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), вместе с тем не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Разрешение этих вопросов отнесено к компетенции законодателя, который располагает достаточно широкой дискрецией при определении организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, и вправе осуществлять выбор тех или иных мер социальной защиты, определять круг получателей, порядок и условия их предоставления.

Принимая во внимание, что Конституция Российской Федерации относит социальную защиту к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1), реализация субъектами Российской Федерации полномочий в области социальной защиты, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в ряде решений, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по тем вопросам, которые отнесены федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации (определения от 1 декабря 2005 года № 521-О и от 2 февраля 2006 года № 56-О).

2.1. Учитывая трудовые заслуги граждан перед обществом и государством, федеральный законодатель, действующий в рамках своих дискреционных полномочий, выделил в Федеральном законе от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» такую категорию граждан, как ветераны

труда (статья 1), и предусмотрел перечень мер их социальной защиты (статья 22 в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года).

С 1 января 2005 года определение мер социальной поддержки ветеранов труда отнесено к ведению субъектов Российской Федерации (статья 22 того же Федерального закона в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) с возложением на них соответствующих финансовых обязательств (подпункт 24 пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Сама по себе передача субъектам Российской Федерации таких полномочий, притом что федеральным законодателем установлены как общие принципы перехода к новой системе обеспечения мерами социальной поддержки, так и гарантированный минимальный (базовый) уровень этих мер, которых должен придерживаться субъект Российской Федерации при решении вопросов об объеме мер социальной поддержки ветеранов труда и условиях их предоставления, не нарушает конституционные права данной категории граждан (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2006 года № 14-О, от 18 апреля 2006 года № 85-О, от 18 июля 2006 года № 295-О и др.).

Законодатель Воронежской области, реализуя предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия, принял Закон Воронежской области от 30 декабря 2004 года № 100-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов», предусматривающий конкретные меры социальной поддержки лиц, признанных ветеранами труда (в том числе оплату 50 процентов площади жилья и стоимости коммунальных услуг и ежемесячную денежную выплату в размере, установленном нормативным правовым актом администрации Воронежской области), а также закрепивший правило, согласно которому ветеранам труда, имеющим одновременно право на получение мер социальной поддержки по нескольким основаниям, предусмотренным федеральным и областным законодательством,

предоставляются меры социальной поддержки по одному основанию по выбору ветерана (статья 4).

С 1 января 2009 года названный Закон утратил силу в связи с принятием Закона Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области», которым в числе мер социальной поддержки, предоставляемых ветеранам труда, предусмотрены денежные компенсации в размере 50 процентов платы за жилое помещение в пределах установленного областного стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, и 50 процентов стоимости коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление (теплоснабжение) в пределах соответствующих нормативов потребления, а также ежемесячная денежная выплата в размере 326 рублей (с 1 января 2012 года – 440 рублей) (пункты 2, 3 и 4 части 1 статьи 24).

При этом Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области» фактически сохранил прежнюю норму о предоставлении ветеранам труда мер социальной поддержки по одному основанию по выбору получателя при наличии у него права на получение указанных мер по нескольким основаниям, предусмотренным действующим законодательством (часть 2 той же статьи), которая в целом согласуется с закрепленным в Федеральном законе «О ветеранах» общим правилом, распространяющимся на все категории ветеранов, в том числе на ветеранов труда, о необходимости выбора основания предоставления мер социальной поддержки при наличии у ветерана права на их получение по нескольким основаниям (пункт 3 статьи 13).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что правовое регулирование, при котором лицам, имеющим одновременно право на социальную поддержку по нескольким предусмотренным законодательством основаниям, социальная поддержка предоставляется по

одному из оснований по выбору получателя (за исключением случаев, предусмотренных законодательством), закрепляющее право выбрать наиболее выгодное основание пользования мерами социальной поддержки, не может расцениваться как ущемляющее права граждан (определения от 18 июля 2006 года № 295-О, от 24 января 2008 года № 47-О-О, от 19 февраля 2009 года № 159-О-О, от 15 июля 2010 года № 1019-О-О и др.).

2.2. Меры социальной поддержки участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы предусмотрены статьей 15 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и различаются в зависимости от того, в какой именно период эти граждане принимали участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы – в 1986–1987 годах (пункт 3 части первой статьи 13) либо в 1988–1990 годах (пункт 4 той же части).

При этом в силу части третьей его статьи 3, если гражданин имеет право на возмещение вреда и меры социальной поддержки по данному Закону и одновременно на такое же возмещение вреда и меры социальной поддержки по иному нормативному правовому акту, возмещение вреда и меры социальной поддержки независимо от основания, по которому они устанавливаются, предоставляются либо по данному Закону, либо по иному нормативному правовому акту по выбору гражданина, если законодательством Российской Федерации не предусмотрено иное.

В соответствии с частью первой статьи 15 названного Закона, действующей во взаимосвязи с положениями пункта 3 части первой его статьи 13 и пунктом 3 части первой его статьи 14, мера социальной поддержки в виде оплаты в размере 50 процентов занимаемой общей площади в домах государственного и муниципального фондов и в приватизированных жилых помещениях (в пределах норм, предусмотренных законодательством Российской Федерации), а также оплаты в размере 50 процентов за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией (при отсутствии в домах, не имеющих центрального

отопления, – в виде предоставления скидки в размере 50 процентов со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы) предоставляется гражданам, принимавшим участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в 1986–1987 годах, к числу которых С.И.Подерский, имеющий удостоверение участника ликвидации указанных последствий в 1988 году, не относится.

Следовательно, оспариваемая им часть 2 статьи 24 Закона Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области», исключая возможность одновременного предоставления ветеранам труда мер социальной поддержки по нескольким основаниям, не может препятствовать реализации его права на получение установленных пунктами 2 и 3 части 1 той же статьи денежных компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по единственному основанию – как ветерана труда.

2.3. Помимо мер социальной поддержки, предусмотренных статьей 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», участники ликвидации последствий чернобыльской катастрофы имеют право на получение ежемесячной денежной выплаты, размер которой для граждан, принимавших участие в работах по ликвидации указанных последствий в 1988–1990 годах, с 1 апреля 2012 года составляет 1534 рубля 85 копеек (пункт 3 части третьей статьи 27<sup>1</sup> того же Закона).

Данная мера социальной поддержки, введенная с 1 января 2005 года, по своей правовой природе является элементом механизма возмещения потерь для граждан-чернобыльцев, ранее являвшихся получателями льгот и гарантий в натуральной форме, и по своему целевому назначению направлена на сохранение ранее достигнутого уровня их социальной защиты, на предоставление им реальной возможности располагать социальными благами, включая денежные компенсации, в объеме, сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной защиты в натуральной

форме (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июня 2006 года № 273-О и от 1 марта 2007 года № 26-О).

При этом, исходя из особой правовой природы ежемесячной денежной выплаты как меры социальной поддержки, а также учитывая специфику правового статуса граждан, подвергшихся воздействию радиации, федеральный законодатель установил такое правовое регулирование, которое в порядке исключения из общего правила предполагает возможность предоставления указанным лицам ежемесячной денежной выплаты по двум основаниям, одно из которых связано с радиационным воздействием, и тем самым преследовал цель обеспечить им равные условия для реализации права на ежемесячную денежную выплату по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом или иным нормативным правовым актом.

В частности, Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не предусматривает необходимость выбора оснований предоставления ежемесячной денежной выплаты при наличии у гражданина, подвергшегося воздействию радиации, права на получение указанной выплаты по основанию, предусмотренному данным Законом, и какому-либо иному основанию, не связанному с воздействием радиации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 23<sup>1</sup> Федерального закона «О ветеранах» при наличии у гражданина права на ежемесячную денежную выплату по данному Федеральному закону и по другому федеральному закону или иному нормативному правовому акту независимо от основания, по которому она устанавливается (за исключением случаев установления ежемесячной денежной выплаты в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральным законом от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»), ему предоставляется одна

ежемесячная денежная выплата либо по Федеральному закону «О ветеранах», либо по другому федеральному закону или иному нормативному правовому акту по выбору гражданина.

Аналогичная норма закреплена в части 3 статьи 28<sup>1</sup> Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Приведенное правовое регулирование не затрагивает полномочие субъектов Российской Федерации по самостоятельному определению мер социальной поддержки ветеранов труда и условий предоставления этих мер, в том числе в случаях, когда указанные граждане одновременно имеют и статус лиц, принимавших участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы.

Такой подход согласуется также с пунктом 4 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому по вопросам, указанным в пункте 2 той же статьи (в том числе связанным с социальной поддержкой ветеранов труда), могут приниматься федеральные законы, однако включение в эти федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не допускается.

С учетом изложенного часть 2 статьи 24 Закона Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан Воронежской области» не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Проверка же законности и обоснованности решений правоприменительных органов, в том числе с точки зрения правильности выбора судами правовых норм, подлежащих применению в конкретном деле, а равно изменение установленного порядка предоставления мер социальной

поддержки гражданам, принимавшим участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и признанным ветеранами труда, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

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 гражданина Подерского Семена Израилевича, 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.

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 695-О