



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Правительства Челябинской области о проверке конституционности положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации

город Москва

8 февраля 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.Л.Кононова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Правительства Челябинской области,

у с т а н о в и л :

1. Правительство Челябинской области в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации просит признать абзац третий пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), согласно которому педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации

Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), а размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанной меры социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации, противоречащим статьям 19, 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, поскольку, по мнению заявителя, он нарушает принцип разграничения полномочий между органами государственной власти разных уровней, носит неопределенный характер и не предусматривает механизм финансирования закрепленной им меры социальной поддержки. В запросе также утверждается, что пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающий, что в случае, если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (решение) о бюджете, противоречит статьям 1, 7, 18 и 19 Конституции Российской Федерации, поскольку он освобождает Российскую Федерацию от выполнения бюджетных обязательств в части возмещения субъектам Российской Федерации затрат на предоставление мер социальной поддержки, установленных федеральным законодательством, и тем самым препятствует реализации права соответствующих категорий граждан на пользование ими.

Как следует из представленных материалов, поводом для обращения Правительства Челябинской области в Конституционный Суд Российской Федерации послужило его несогласие с решением судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 27 декабря 2005 года, оставленным без изменения Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, которым признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента принятия пункт 2 постановления Правительства Челябинской области от 30 декабря 2004 года № 194-П «О повышении тарифных ставок (окладов) и установлении мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельских населенных пунктах и

рабочих поселках Челябинской области» и пункты 2 и 3 Положения о порядке и условиях предоставления отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельских населенных пунктах и рабочих поселках Челябинской области, мер социальной поддержки по оплате жилья, отопления (в том числе твердым топливом) и освещения (утверждено постановлением губернатора Челябинской области от 8 июня 2005 года № 277) – в той части, в какой ими для педагогических работников, работающих в соответствующих областных государственных и муниципальных образовательных учреждениях и проживающих в сельских населенных пунктах и рабочих поселках Челябинской области, а также пенсионеров из числа указанных лиц, проработавших в таких учреждениях, расположенных в сельских населенных пунктах и рабочих поселках, не менее 10 лет, меры социальной поддержки в виде освобождения от оплаты жилья, отопления и освещения ограничиваются социальной нормой площади жилья, нормативами потребления коммунальных услуг и электрической энергии, а ранее предоставлявшиеся им натуральные льготы заменяются денежными выплатами в размере начисленных платежей за оплату жилья, отопления и освещения исходя из указанных нормативов.

2. Согласно Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, финансовое регулирование, федеральный бюджет находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты «в», «ж», «з»); защита прав и свобод человека и гражданина, а также общие вопросы образования, социальная защита, включая социальное обеспечение, – предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б», «е», «ж» части 1); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации; по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, части 1 и 2).

Отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной защиты к совместному ведению означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается как на Российскую Федерацию, так и на каждый из ее субъектов. При этом, по смыслу статей 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляя регулирование по вопросам, относящимся к тому или иному предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 13-О), а значит, он вправе в рамках реформирования системы социальной защиты установить определенные формы участия в ее реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2.1. Жилищно-коммунальные льготы как часть сохраняющей актуальность политики стимулирования притока и закрепления квалифицированных кадров в сельской местности были установлены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 года «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках» (утратило силу в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»). Согласно этому акту квалифицированным работникам просвещения, проживающим в сельских местностях и рабочих поселках, должны были быть предоставлены соответствующим местным исполкомом (по местно-бюджетным учреждениям) или надлежащим учреждением, предприятием, организацией бесплатные квартиры с отоплением и освещением; при отсутствии свободных квартир в домах,

принадлежащих указанным исполкомам, учреждениям, предприятиям или организациям, необходимая и вполне годная жилая площадь с отоплением и освещением на работника и членов его семьи должна была быть предоставлена в наемных помещениях, с оплатой жилой площади, отопления и освещения за счет соответствующих исполкомов, учреждений или организаций по действительной их стоимости; жилая площадь предоставлялась по нормам, установленным в данной местности (пункт 10).

Право на бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением для специалистов, работающих и проживающих в сельской местности вне населенных пунктов (а в установленных законодательством Союза ССР случаях – в рабочих и иных поселках), закреплялось и в статье 59 Жилищного кодекса РСФСР, а в отношении педагогических работников сельских школ, в том числе перешедших на пенсию и имеющих стаж работы в школах сельской местности не менее 10 лет, и совместно с ними проживающих членов их семей оно специально оговорено в сохраняющих силу в настоящее время постановлениях Совета Министров СССР от 10 февраля 1948 года № 246 «О льготах и преимуществах для учителей начальных и семилетних школ» (его пункт 1 обязывает исполкомы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся предоставлять бесплатно учителям, директорам (заведующим) и заведующим учебной частью начальных и семилетних школ в сельских местностях и членам их семей квартиры с отоплением и освещением по нормам, действующим в данной местности) и от 4 мая 1971 года № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» (подпункт «б» его пункта 6 предусматривает сохранение права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию учителями, воспитателями, директорами (их заместителями) и другими педагогическими работниками общеобразовательных школ всех типов в сельской местности и за членами их семей).

Указание на то, что педагогические работники образовательных учреждений (и, соответственно, вышедшие на пенсию педагогические работники, проживающие в сельской местности) пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением, содержится и в абзаце третьем пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании».

2.2. В связи с переходом к рыночным отношениям в экономике механизм реализации для названных категорий граждан такой льготы, как бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением, предоставлявшейся в натуральной форме, требовал, как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 года № 375-О, соответствующих преобразований.

Изменение подхода к предоставлению льгот в жилищно-коммунальной сфере при одновременном обеспечении государственной поддержки отдельных категорий граждан нашло отражение в Законе Российской Федерации от 24 декабря 1992 года «Об основах федеральной жилищной политики», которым определялись основные принципы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на жилище в новых социально-экономических условиях, устанавливались общие начала правового регулирования жилищных отношений при становлении различных форм собственности и видов использования недвижимости в жилищной сфере (преамбула), вводилось понятие компенсаций (субсидий), т.е. средств, предоставляемых гражданам, в частности в качестве помощи для оплаты жилья и коммунальных услуг (статья 1).

Так, статья 15<sup>1</sup> данного Закона (в редакции Федерального закона от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ) ориентировала органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при обеспечении указанных в нем мер социальной защиты граждан на постепенную замену финансовой помощи, передаваемой организациям жилищно-коммунального хозяйства для возмещения расходов на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг, на субсидии,

предоставляемые гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг. При этом статья 15<sup>4</sup> предусматривала, что на территории субъекта Российской Федерации порядок и условия предоставления таких субсидий устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом своего социально-экономического развития, а статья 15 возлагала на Правительство Российской Федерации ежегодное установление федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации были вправе устанавливать аналогичные региональные стандарты. Если федеральные стандарты должны были применяться, в частности, для расчета объема финансовой помощи, передаваемой из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в межбюджетных отношениях, то региональные – для расчета объема финансовой помощи, передаваемой из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в межбюджетных отношениях.

Согласно статье 15<sup>3</sup> передаваемая из федерального бюджета финансовая помощь бюджетам субъектов Российской Федерации в межбюджетных отношениях может предоставляться в том числе в форме субсидий на компенсацию расходов на предоставление установленных законодательством льгот по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельской местности. Соответственно, федеральными законами от 24 декабря 2002 года «О федеральном бюджете на 2003 год» (статья 58) и от 23 декабря 2003 года «О федеральном бюджете на 2004 год» (статья 53) предусматривались субсидии на компенсацию расходов по предоставлению таких льгот, выделяемые бюджетам субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Во исполнение данного предписания постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 года № 377 были утверждены Правила предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для возмещения расходов в связи с предоставлением льгот по

оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельской местности, предусматривающие компенсацию фактически понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами затрат на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг гражданам, которые работают в учреждениях, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, и проживают в сельской местности.

Введенный в действие с 1 марта 2005 года Жилищный кодекс Российской Федерации, в связи с принятием которого Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» утратил силу, в отличие от Жилищного кодекса РСФСР прямо не закрепляет жилищно-коммунальные льготы для конкретных категорий граждан, – в его статье 160 говорится только о возможности предоставления в порядке и на условиях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов для отдельных категорий граждан. При этом согласно статье 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены льгот по оплате жилья и коммунальных услуг на компенсации в соответствии со статьей 160 Жилищного кодекса Российской Федерации сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный этими актами до введения в действие данного Кодекса.

2.3. Федеральный закон от 6 мая 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» закрепил, что размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенных

указанными в статье 2 положениями федеральных законодательных актов, в том числе абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации и учитываются в межбюджетных отношениях и что до принятия соответствующих законодательных актов субъектами Российской Федерации, но не позднее чем до 1 января 2005 года, применению подлежат указанные в статье 2 положения федеральных законодательных актов.

Обязав, таким образом, еще в 2003 году субъекты Российской Федерации установить и до 1 января 2005 года ввести в действие правовое регулирование, обеспечивающее предоставление педагогическим работникам, работающим и проживающим в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа), субсидий (компенсаций) на оплату жилья и коммунальных услуг, федеральный законодатель вместе с тем сохранил в абзаце третьем пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ указание на их право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением. Это означает, что переход от предоставления натуральных льгот к предоставлению субсидий (компенсаций) не должен влечь снижение имеющего место уровня социальной поддержки данной категории педагогических работников, а также пользующихся названным правом в силу действующего правового регулирования перешедших на пенсию педагогических работников, имеющих стаж работы в соответствующих учреждениях в сельской местности не менее 10 лет, т.е. соответствующие субсидии (компенсации) подлежат установлению в размерах, покрывающих затраты этих лиц на оплату жилья, отопления и освещения.

С целью оказания необходимой помощи регионам федеральными законами от 23 декабря 2004 года «О федеральном бюджете на 2005 год» (статья 40), от 26 декабря 2005 года «О федеральном бюджете на 2006 год» (статья 40) и от 19 декабря 2006 года «О федеральном бюджете на 2007 год» (статья 43) утвержден Федеральный фонд софинансирования социальных

расходов соответственно на 2005, 2006 и 2007 годы, средства которого направляются в том числе на частичное возмещение расходов бюджетов Российской Федерации на предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, имеющих право на их получение, включая работающих и проживающих в сельской местности педагогических работников.

Таким образом, оспариваемая заявителем норма абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) не привнесла каких-либо изменений в порядок реализации закрепленной в ней меры социальной поддержки, предусмотренной для педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) и, по сути, воспроизвела правовое регулирование, содержащееся в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг». Российская Федерация, как следует из названных нормативных правовых актов, не устранялась до 1 января 2005 года и не устраняется после этой даты, когда вступил в силу Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, от обязанности по финансовому обеспечению предоставления установленного абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» уровня мер социальной поддержки.

Финансовые средства, объем которых должен соотноситься с фактической численностью граждан данной категории, ежегодно предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете, создающем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 апреля 2004 года № 9-П, надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства

государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в данном Постановлении, как таковой федеральный закон о федеральном бюджете не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы; Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств. Следовательно, пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, конституционность которого подвергает сомнению заявитель, не является, вопреки его утверждению, нормой, которая может служить правовым основанием для освобождения Российской Федерации от выполнения бюджетных обязательств по финансовому обеспечению указанных мер.

2.4. Таким образом, какая-либо неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации отсутствует, а потому данный запрос в силу части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Признать запрос Правительства Челябинской области не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу 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

№ 322-О-П