



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Сунгатуллина Казима Галиулловича на нарушение его конституционных прав рядом положений статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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

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.Я.Сливы, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина К.Г.Сунгатуллина,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин К.Г.Сунгатуллин просит признать противоречащими статьям 2, 7, 15, 17, 18, 19 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации ряд положений статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, вносящей изменения в Федеральный закон «О ветеранах», а именно:

пункт 6 в части, признающей 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;

пункт 9 в части, вносящей изменения в подпункты 1, 5, 7, 9, 13 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах» и признающей утратившими силу подпункты 2, 3, 6, 10, 12, 18–27 того же пункта, определявшего меры социальной защиты инвалидов войны;

пункт 19, дополнивший Федеральный закон «О ветеранах» статьей 23¹, которой устанавливается ежемесячная денежная выплата ветеранам, размер которой для инвалидов войны определен в сумме 2 000 рублей.

По мнению заявителя – инвалида вследствие военной травмы, получающего пенсию за выслугу лет, установленную для лиц, проходивших военную службу, и имеющего право на меры социальной поддержки, установленные для инвалидов войны пунктом 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах», оспариваемые законоположения ущемляют конституционные социальные права лиц, приравненных Федеральным законом «О ветеранах» к инвалидам войны, поскольку отменяют ряд ранее предоставлявшихся этой категории граждан льгот без равноценной компенсации.

2. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой статьи 3, статьями 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 и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемый закон применен или подлежит применению в деле заявителя, что должно подтверждаться прилагаемой к жалобе копией соответствующего официального документа, и если этим законом затрагиваются конституционные права и свободы.

Гражданин К.Г.Сунгатуллин указывает на нарушение своих конституционных прав положениями пункта 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, которыми признаны утратившими силу подпункты 19–22 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах», регулировавшие условия обеспечения инвалидов войны транспортными средствами в качестве средства реабилитации, а также выплаты им соответствующих денежных компенсаций (на транспортное обслуживание, за бензин, ремонт и техническое обслуживание транспортных средств). Однако заявителем не представлены какие-либо документы, которые свидетельствовали бы о том, что по состоянию на 31 декабря 2004 года у него имелись медицинские показания для бесплатного получения в пользование транспортного средства реабилитации и что он состоял в очереди на его приобретение либо уже пользовался им.

Следовательно, данная жалоба в этой части не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая критерию допустимости, установленному пунктом 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3. 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), 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, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, следует, что федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты и выборе критериев их дифференциации. Он вправе также видоизменять ранее установленные меры применительно к конкретной жизненной ситуации, в которой оказывается гражданин, отнесенный к числу нуждающихся в социальной поддержке либо к определенной категории граждан, заслуживающих, по мнению государства, уважения и почета, избирать и изменять формы их предоставления – денежную или натуральную. Однако, внося изменения в действующее правовое регулирование, в том числе направленное на сужение круга предоставляемых населению натуральных льгот, законодатель 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.

3.1. Федеральный закон «О ветеранах», исходя из предписаний статей 2, 7, 15 (части 1 и 2), 18, 39 (часть 1), 59 (часть 1), 71 (пункты «а», «в», «м») и 72 (пункты «б», «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, предопределяющих обязанности государства по отношению к обладающим особым статусом лицам, проходившим военную службу в годы войны и в иных чрезвычайных ситуациях, сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, почет и уважение в обществе, закрепляет меры социальной

поддержки инвалидов войны и распространяет их на военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы (статья 14). Распространение на указанных военнослужащих мер социальной поддержки инвалидов войны, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 4 апреля 2006 года № 89-О, означает не только повышение уровня их социальной защищенности, но и изменение правового положения этих лиц, что порождает как дополнительные права для них, так и обязанности государства обеспечить предоставление этих прав.

В определениях от 27 декабря 2005 года № 502-О и от 2 февраля 2006 года № 56-О Конституционный Суд Российской Федерации дал оценку допустимости отмены с 1 января 2005 года ряда льгот, предоставлявшихся до указанной даты на основании пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» такой категории лиц, обладающих особым правовым статусом, как ветераны боевых действий. Выраженная Конституционным Судом Российской Федерации правовая позиция применима и при оценке конституционности положений пункта 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, касающихся отмены или изменения порядка предоставления схожих льгот инвалидам войны.

Так, из подпункта 1 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах» исключено указание на предоставление указанным лицам льгот по налогообложению в соответствии с законодательством Российской Федерации. Между тем такие льготы предусмотрены для них налоговым законодательством.

Признанный утратившим силу подпункт 2 пункта 1 той же статьи включал в состав мер социальной защиты инвалидов войны получение от кредитных организаций разовых льготных кредитов на приобретение (строительство) квартир, жилых домов, садовых домиков, благоустройство садовых участков в соответствии с законодательством Российской Федерации, т.е. предусматривал для них дополнительную льготу. Отмена

таких льгот, как и их установление для тех или иных категорий граждан – дискреционное полномочие законодателя, что неоднократно подчеркивалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, в частности в Определении от 6 марта 2003 года № 58-О. Аналогичного рода льготой являлась и закреплявшаяся в признанном утратившим силу подпункте 3 пункта 1 статьи 14 возможность первоочередного получения местных строительных материалов для жилищного строительства, отпуска древесины на корню для строительства жилых домов на условиях, определяемых органами местного самоуправления.

Исключив из перечня мер социальной поддержки инвалидов войны безвозмездное предоставление жилых помещений в случае выселения из занимаемых ими служебных помещений (подпункт 6 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах»), федеральный законодатель сохранил при этом гарантии жилищных прав, закрепленные Федеральным законом от 27 мая 1998 года «О статусе военнослужащих» для отдельных категорий военнослужащих, уволенных с военной службы, исходя из возможности совмещения их статусов (пункты 2 и 6 статьи 15).

Подпункты 12, 18, 24, 25 и 26 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах» предусматривали предоставление инвалидам войны 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 работающих инвалидов войны путевками в санаторно-курортные организации по месту работы, а неработающих – обеспечение бесплатными путевками пенсионными органами либо выплату в установленном порядке денежной компенсации, бесплатный проезд на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения; инвалидам войны I и II групп – бесплатный проезд один раз в год (туда и обратно) на железнодорожном, воздушном, водном или междугородном автомобильном транспорте межобластных, межкраевых, межреспубликанских маршрутов, а инвалидам войны III группы – один раз в

два года (туда и обратно) либо по их желанию оплата в размере 50 процентов стоимости проезда один раз в год (туда и обратно) на указанных видах транспорта. Признав приведенные подпункты утратившими силу, федеральный законодатель одновременно тем же Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ внес в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» дополнения, предоставив инвалидам войны 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 № 122-ФЗ и части 3 статьи 6³ Федерального закона «О государственной социальной помощи», граждане, имеющие право на получение перечисленных социальных услуг, с 1 января 2006 года вправе были самостоятельно определить для себя наиболее приемлемую форму получения названных мер социальной поддержки – денежную либо натуральную.

Изменение содержания подпункта 13 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах», ранее предоставлявшего инвалидам войны возможность бесплатного изготовления и ремонта зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) в государственных или муниципальных учреждениях здравоохранения по месту жительства, не означает прекращение обеспечения их зубными протезами. Согласно статье 11¹ Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в состав технических средств реабилитации включены протезные изделия, которые, как следует из его

статей 9 и 11, предоставляются инвалидам в рамках индивидуальной программы реабилитации, разработанной для них федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы. Утвержденный во исполнение статьи 10 названного Федерального закона распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 2347-р Федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, содержит указание на протезы, одним из видов которых являются зубные протезы. Следовательно, инвалиды любой категории могут обеспечиваться ими бесплатно в рамках индивидуальной программы реабилитации, что подтверждается письмом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 июня 2005 года № 18-11603.

Кроме того, инвалиды войны в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 23¹ Федерального закона «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) являются получателями ежемесячной денежной выплаты, размер которой с 1 января 2006 года составляет 2 000 рублей (пункт 4). Данная ежемесячная денежная выплата не подлежит конвертации в натуральную форму и по своей правовой природе является элементом механизма возмещения потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий. Таким образом, она направлена на обеспечение стабильности юридического статуса указанных лиц.

Следовательно, изменения в содержании прав, гарантий и льгот, ранее установленных Федеральным законом «О ветеранах» для граждан, обладающих особым правовым статусом, не могут рассматриваться как лишение их возможности либо пользоваться соответствующими социальными благами в натуральной форме, либо получать взамен определенную денежную компенсацию.

3.2. Признание пунктом 6 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ утратившими силу пунктов 3 и 4 статьи 11 Федерального закона «О ветеранах» не означает, что федеральный

законодатель отказался от ранее принятой на себя обязанности обеспечивать определенный прежним правовым регулированием уровень социальной защиты инвалидов войны. Это подтверждается и положениями статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, регулирующей вопросы предоставления в условиях нового правового регулирования прав, льгот и гарантий, признанных за соответствующими категориями граждан в рамках прежней системы социального обеспечения.

Таким образом, сама по себе утрата силы пунктами 3 и 4 статьи 11 Федерального закона «О ветеранах» не может рассматриваться как произвольная отмена ранее установленных инвалидам войны прав, льгот и гарантий и отказ государства от ранее принятых публично-правовых обязательств перед ними без предоставления равноценной компенсации, а потому не препятствует сохранению сложившегося уровня их социальной защиты.

3.3. Подпунктом 23 пункта 1 статьи 14 Федерального закона «О ветеранах» в ранее действовавшей редакции инвалидам войны 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 совместное участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обеспечении реализации данного права, обязывая федерального законодателя разработать общие принципы такого обеспечения, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – установить в соответствии с этими принципами конкретный порядок и условия его реализации.

Право бесплатного проезда на городском транспорте общего пользования для указанных лиц 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).

Основываясь на правовой позиции, сформулированной в Постановлении от 24 мая 2001 года № 8-П, анализе содержания преамбулы и пункта 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, а также исходя из пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О ветеранах», предусматривающего, что субъекты Российской Федерации могут устанавливать дополнительные меры социальной поддержки, являющиеся при этом их расходными обязательствами, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 27 декабря 2005 года № 502-О пришел к выводу, что признание утратившим силу положения Федерального закона «О ветеранах», закреплявшего транспортные льготы для лиц, обладающих особым правовым статусом, вытекающим из признания их заслуг перед Отечеством, не может рассматриваться как исключаящее обязанность государства посредством совместного участия Российской Федерации и ее субъектов обеспечить этим лицам возможность беспрепятственного пользования услугами городского транспорта общего пользования; порядок же 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.

4. Таким образом, оспариваемые заявителем положения статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в рамках новой системы правового регулирования социальной защиты граждан не могут рассматриваться как нарушающие предписания конституционных норм, на которые он ссылается в обоснование своей позиции, поскольку сами по себе

эти законоположения не препятствуют сохранению ранее достигнутого уровня социальной защиты инвалидов войны и приравненных к ним лиц.

При этом, однако, не исключается право федерального законодателя в процессе совершенствования действующей системы социальной защиты населения дифференцировать меры социальной поддержки и условия их предоставления инвалидам войны и лицам, приравненным к ним, с учетом специфики их правового статуса и иных обстоятельств.

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. Признать жалобу гражданина Сунгатуллина Казима Галиулловича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку поставленные заявителем вопросы разрешены в настоящем Определении на основании правовых позиций, изложенных в сохраняющих свою силу решениях Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с чем в данном случае 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 данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М.Данилов

№ 323-О-П