



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданки Рыжковой Натальи Викторовны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 50 статьи 35 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

4 декабря 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 Н.В.Рыжковой,

у с т а н о в и л :

1. Пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в статью 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан был внесен ряд изменений. В частности, ее часть вторая, закреплявшая право врачей, провизоров, работников со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающих с ними членов их семей на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством, признана утратившей силу и одновременно введена часть четвертая, согласно которой меры социальной поддержки медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Н.В.Рыжкова – медицинский работник расположенного в сельской местности военного госпиталя оспаривает конституционность пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в этой части, поскольку полагает, что указание только на специализированные федеральные организации здравоохранения фактически лишает социальной поддержки работающих по трудовому договору медицинских работников иных государственных организаций здравоохранения. По мнению заявительницы, осуществленное федеральным законодателем изменение действовавшего правового регулирования в нарушение требований статей 19 и 55 Конституции Российской Федерации привело к отмене без равноценной компенсации ранее предоставлявшихся медицинским работникам военных госпиталей, расположенных в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, поставив их в неравное положение с работающими и проживающими в сельской местности медицинскими работниками иных организаций здравоохранения.

Как следует из представленных материалов, решением Кандалакшского городского суда Мурманской области от 9 августа 2006 года, оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам

Мурманского областного суда, со ссылкой на пункт 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ Н.В.Рыжковой отказано в сохранении льготы в виде бесплатного пользования квартирой с отоплением и освещением, которая до 1 января 2005 года предоставлялась ей на основании части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

2. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, согласно его преамбуле, принят в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и решает задачи обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, приведения 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 преамбуле, и не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, как указано в части 1 его статьи 153, в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых до 1 января 2005 года возникло право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых им нормах, не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в предусмотренных им форме и размерах. По смыслу данной статьи, предопределяющей развитие законодательства в сфере социальной защиты и государственной поддержки граждан, а также содержание соответствующих правовых норм, изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П).

2.1. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ осуществлен пересмотр системы социальных гарантий, установленных по состоянию на 31 декабря 2004 года для различных категорий граждан, что было связано с принятием в рамках процесса разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления федеральных законов от 4 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

До 1 января 2005 года врачи, провизоры, работники со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной системы здравоохранения, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, в силу части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством. Пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ решение вопросов социальной поддержки медицинских работников было передано тем властным структурам, в ведении которых находятся соответствующие организации здравоохранения.

Так, согласно статье 63 Основ в новой редакции меры социальной поддержки медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения устанавливаются Правительством Российской Федерации, организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, – их органами государственной власти, муниципальных организаций здравоохранения – органами местного самоуправления (части четвертая – шестая). Соответственно, в зависимости от принадлежности расположенной в сельской местности (поселках

городского типа) организации здравоохранения должен определяться в настоящее время уровень правового регулирования мер социальной поддержки работающих и проживающих в той же местности медицинских работников, что само по себе, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, не противоречит конституционным предписаниям (Определение от 12 июля 2006 года № 375-О).

2.2. В соответствии с неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовой позицией изменение законодателем ранее установленных правил предоставления населению льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, в том числе в социальной сфере, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано; Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсаторного характера допустимы только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться (постановления от 16 декабря 1997 года № 20-П, от 24 мая 2001 года № 8-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 9-П, определения от 4 декабря 2003 года № 415-О, от 15 февраля 2005 года № 17-О, от 1 декабря 2005 года № 521-О и др.).

Как следует из части четвертой статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, в рамках пересмотра прежней системы социальных гарантий для отдельных категорий населения федеральный законодатель передал Правительству Российской Федерации полномочие по принятию нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления с 1 января 2005 года мер социальной поддержки медицинских работников только той части государственной системы здравоохранения, к которой в настоящее время отнесены федеральные специализированные организации здравоохранения (их перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 872 «О федеральных учреждениях здравоохранения и федеральных учреждениях оздоровительного профиля», действующим в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2006 года № 699).

Военные госпитали Министерства обороны Российской Федерации таковыми не являются, в связи с чем их медицинские работники в отличие от аналогичной категории работников иных организаций здравоохранения оказались лишенными возможности приобрести право на устанавливаемые меры социальной поддержки, а те из них, кто, работая и проживая в сельской местности, до 1 января 2005 года пользовался жилищно-коммунальными льготами на основании части второй статьи 63 в прежней редакции, фактически утратили на них право без какой-либо компенсации, что не согласуется с приведенной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации. Такое правовое регулирование вступает в противоречие и с предписаниями части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, которые не предполагают отмену социальных прав, приобретенных работающими и проживающими в сельской местности медицинскими работниками государственной системы здравоохранения, включая работающих в военных госпиталях, на основании законодательства, действовавшего до 1 января 2005 года, а, напротив,

обеспечивают их сохранение после указанной даты при возможном, как подчеркнуто в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2007 года № 129-О-П, изменении способа социальной защиты этих лиц, в том числе путем предоставления в соответствии с частью 1 статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

2.3. Таким образом, установленное пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ правовое регулирование, не предусматривающее порядок определения с 1 января 2005 года мер социальной поддержки медицинских работников государственных организаций здравоохранения, не относящихся к федеральным специализированным организациям здравоохранения, само по себе – в силу правовых позиций, сформулированных в ранее вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации решениях, и предписаний части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ – не предполагает, что Российская Федерация вправе произвольно отказаться от предоставления медицинским работникам военных госпиталей Министерства обороны Российской Федерации, работающим и проживающим в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, которыми они пользовались на основании законодательства, действовавшего до 1 января 2005 года.

В целях недопущения ущемления социальных прав указанной категории медицинских работников федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок предоставления им мер социальной поддержки, а до его установления на Российской Федерации лежит обязанность по сохранению жилищно-коммунальных льгот для тех из них, кто, работая и проживая в сельской местности, пользовался этими льготами до указанной даты.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Установленное пунктом 50 статьи 35 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» правовое регулирование не предполагает лишение медицинских работников военных госпиталей Министерства обороны Российской Федерации, работающих и проживающих в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, которыми они пользовались до 1 января 2005 года на основании части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

2. Конституционно-правовой смысл положения пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, 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 его истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать жалобу гражданки Н.В.Рыжковой не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного ею вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

4. Правоприменительные решения по делу гражданки Рыжковой Натальи Викторовны, основанные на пункте 50 статьи 35 Федерального

закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

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

6. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

Судья-секретарь  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

Ю.М.Данилов

№ 947-О-П