



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смородина Евгения Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 153 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» и статьи 2 Закона Калининградской области «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области»

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 О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Е.Д.Смородина,

## у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Е.Д.Сморозин просит проверить конституционность следующих законоположений:

статьи 153 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», устанавливающей условия, которые должны быть соблюдены при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием данного Федерального закона нормативных правовых актов;

абзаца третьего 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) в части, предусматривающей установление законодательными актами субъектов Российской Федерации размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением педагогическим работникам мер социальной поддержки в виде бесплатного пользования жилым помещением с отоплением и освещением в сельской местности;

статьи 2 Закона Калининградской области от 11 июля 2005 года № 631 «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области» (в редакции Закона Калининградской области от 7 февраля 2006 года № 724), в соответствии с которой предусмотренные данным Законом меры социальной поддержки проживающих и работающих в сельской местности педагогических работников сохраняются за ними и при выходе на

пенсию, если их стаж педагогической деятельности в сельской местности на момент выхода на пенсию составил не менее 10 лет (пункты 2 и 5).

По мнению заявителя, названные законоположения противоречат статьям 4 (часть 2), 7 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 19 (часть 2), 21 (часть 1), 55 (части 2 и 3), 76 (части 3 и 5) Конституции Российской Федерации, поскольку лишают перешедших на пенсию педагогов, длительное время проработавших в сельских образовательных учреждениях и проживавших при этом в близлежащих городах, льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, которые предоставлялись им и членам их семей в соответствии с ранее действовавшим законодательством, в частности с постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года № 154/12-22 «Об утверждении разъяснения «О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках)».

Как следует из представленных материалов, Е.Д.Сморозин с сентября 1989 года на протяжении 15 лет преподавал в сельской школе, расположенной в поселке Яблоновка Озерского района Калининградской области, а проживал в близлежащем городе Озерске. Заявление о предоставлении жилья по месту работы, с которым он в 1999 году обращался в администрацию Гавриловского сельского округа, удовлетворено не было в связи с отсутствием в поселке Яблоновка незаселенной жилой площади. В период работы в сельской школе, а также после выхода в августе 2004 года на пенсию Е.Д.Сморозин пользовался льготой по оплате коммунальных услуг. В октябре 2005 года в предоставлении данной льготы ему было отказано со ссылкой на то, что установленные статьей 3 Закона Калининградской области «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области» меры социальной поддержки для педагогических работников, проработавших в образовательных учреждениях



Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

3. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ принят, как указывается в его преамбуле, в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, решения задачи приведения системы социальной защиты лиц, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой и обязывает субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, вводить эффективные механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств, предоставлять им возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности, посредством установления временного регулирования общественных отношений.

Согласно его статье 153 при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием данного Федерального закона нормативных правовых актов вновь устанавливаемые размеры и условия предоставления социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, которые предоставлялись этим гражданам по состоянию на 31 декабря 2004

года, а при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся им до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Положения статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, устанавливающие условия, которые должны соблюдаться субъектами Российской Федерации при издании ими нормативных правовых актов в сфере социальной защиты и государственной поддержки граждан (в том числе актов, касающихся предоставления отдельным категориям педагогических работников мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг), направлены, таким образом, на обеспечение в условиях нового правового регулирования реализации прав, льгот и гарантий, признанных за соответствующими категориями граждан в рамках прежней системы социальной защиты, и потому сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо конституционные права и свободы заявителя.

4. Статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ) предусматривалось, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) (абзац третий пункта 5). Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (пункт 30 статьи 16) данная норма дополнена положением о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Норма абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 февраля 2007 года № 322-О-П, 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); по сути, она воспроизводит правовое регулирование, содержащееся в Федеральном законе 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».

Названный Федеральный закон закрепил, что размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенных указанными в его 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.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что переход от предоставления педагогическим работникам натуральных льгот в жилищно-коммунальной сфере к предоставлению субсидий (компенсаций) и

принимаемые субъектами Российской Федерации в порядке реализации положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ соответствующие правовые нормы не должны влечь снижение имеющего место уровня социальной поддержки педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности, в рабочих поселках (поселках городского типа), 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.

Таким образом, вопреки утверждению заявителя, из абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не следует, что субъект Российской Федерации наделяется полномочием снижать объем полагающихся педагогическим работникам мер социальной поддержки по оплате жилья, отопления и освещения, равно как и ограничивать круг педагогических работников, пользующихся правом на получение таких мер социальной поддержки, по сравнению с тем, что установлен действующими на федеральном уровне нормативными правовыми актами.

5. Закон Калининградской области «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области» направлен на реализацию предписаний Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, а также иных федеральных законодательных актов, закрепляющих полномочия субъектов Российской Федерации по обеспечению граждан мерами социальной поддержки в условиях перехода к новой системе социальной защиты населения.

5.1. Жилищно-коммунальные льготы для категории педагогических работников сельских школ, к которой относится заявитель, т.е. тех из них,

кто, работая в сельской школе, проживал не в сельской местности, а в близлежащем городе, были введены в период существования Союза ССР. Так, согласно указанию Совета Министров РСФСР от 8 июля 1952 года № 215-1 учителя сельских школ, проживающие в близлежащих городах, имели право на бесплатное получение квартиры, отопления и освещения, если сельские Советы, несмотря на заявления учителей этих школ о предоставлении им жилой площади, не смогли предоставить таковую в сельской местности по месту нахождения школы; учителя же сельских школ, проживающие в близлежащих городах в собственных домах, коммунальных квартирах, а также снимающие жилплощадь у частных лиц, отказавшиеся от занятия предоставляемой им жилплощади в сельской местности по месту нахождения школы, утрачивали право на получение бесплатной квартиры, но им должно было предоставляться бесплатно отопление и освещение (письмо Министерства финансов РСФСР от 17 июля 1952 года № 756 «О предоставлении коммунальных услуг сельским учителям, проживающим в городах»).

Что касается права на указанные льготы пенсионеров из числа названных педагогических работников, то в соответствии с разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года № 5/12-22 «О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках)» (утверждено постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года № 154/12-22) право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением сохранялось за перешедшими на пенсию педагогическими работниками, общий стаж работы которых в сельских общеобразовательных школах составлял не менее 10 лет, если они, работая в общеобразовательных школах, находящихся в сельской местности, постоянно проживали в близлежащих городах и на момент выхода на пенсию пользовались бесплатными квартирами с отоплением и освещением (пункт 1).

5.2. В соответствии с Законом РСФСР от 24 октября 1990 года «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» изданные до принятия данного Закона акты органов СССР действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР (статья 4). Согласно пункту 2 Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и указанному Соглашению.

Закон Российской Федерации «Об образовании» – как в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года, так и в ныне действующей редакции – закрепляет в статье 55 право педагогов на бесплатное пользование жилой площадью с отоплением и освещением в сельской местности. Норм, которые непосредственно предусматривали бы предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг педагогическим работникам сельских образовательных учреждений, проживающим в близлежащих городах, а также условия сохранения за ними права на эти льготы при переходе на пенсию, не содержат ни названный Закон, ни иные федеральные законы, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Как следует из представленных Е.Д.Смородиным материалов, вплоть до 1 октября 2005 года льгота по оплате коммунальных услуг предоставлялась ему как педагогическому работнику, проработавшему более 10 лет в сельской школе и пользовавшемуся такой льготой на момент выхода на пенсию. Прекращение ее предоставления последовало в результате введения в действие Закона Калининградской области «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области», который увязал обеспечение пенсионеров из числа педагогов, работавших в сельских

образовательных учреждениях, соответствующими мерами социальной поддержки с проживанием их в сельской местности.

При этом, как свидетельствуют ответы Калининградской областной Думы и Правительства Калининградской области на запросы Конституционного Суда Российской Федерации (письмо Председателя Калининградской областной Думы от 18 октября 2007 года № 13.1-04/2285 и письмо вице-преьера Правительства Калининградской области от 22 октября 2007 года № 3031-1/2), закрепляя в названном Законе Калининградской области круг педагогических работников, обеспечиваемых мерами социальной поддержки, органы законодательной и исполнительной власти Калининградской области исходили из того, что на федеральном уровне какие-либо нормативные правовые акты, которые предусматривали бы предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг перешедшим на пенсию работникам, осуществлявшим педагогическую деятельность в сельской местности или рабочих поселках (поселках городского типа) и проживающим в близлежащих городах, не принимались; акты же органов СССР (письмо Министерства финансов РСФСР от 17 июля 1952 года и разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года № 5/12-22) сохраняли действие лишь в период до внесения изменений Федеральным законом от 13 января 1996 года № 12-ФЗ в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и закрепления в ней права педагогических работников на бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением в сельской местности, а потому на субъекте Российской Федерации не лежит обязанность обеспечивать педагогов, работающих в сельской местности, но проживающих в городах, в том числе при переходе их на пенсию, мерами социальной поддержки в виде освобождения от оплаты жилья и коммунальных услуг по освещению и отоплению.

Заявитель, указывая в обоснование своей позиции, что оспариваемая им норма Закона Калининградской области лишает пенсионеров – педагогических работников, длительное время проработавших в сельских

образовательных учреждениях и проживающих в близлежащих городах, права на жилищно-коммунальные льготы, которыми они пользовались в соответствии с разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года № 5/12-22, тем самым фактически просит Конституционный Суд Российской Федерации подтвердить, что данное разъяснение сохраняет свою юридическую силу. Однако разрешение вопроса о том, является ли действующим (в полном объеме или в части) указанный подзаконный нормативный правовой акт органа СССР, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а является прерогативой судов общей юрисдикции.

Именно суды общей юрисдикции на основе установления и исследования фактических обстоятельств правомочны определять, имелись ли на момент принятия Закона Калининградской области «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области» правовые основания для предоставления льготы по оплате коммунальных услуг перешедшим на пенсию педагогическим работникам, работавшим в сельских образовательных учреждениях и проживающим в близлежащих городах, и подтверждает ли многолетняя практика предоставления им этой льготы, существовавшая и после внесения Федеральным законом от 13 января 1996 года № 12-ФЗ изменений в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», что разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 года № 5/12-22 не утратило своей юридической силы.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 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 Смородина Евгения Дмитриевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и поскольку разрешение поставленного заявителем вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

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