



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданки Шуровой Элеоноры Александровны на нарушение ее конституционных прав Законом Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия»

город Москва

1 апреля 2008 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 В.Г.Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки Э.А.Шуровой,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Э.А.Шурова просит признать не соответствующим статьям 1 (часть 1), 2, 7, 8, 18, 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации Закон Республики Бурятия от 24

марта 2005 года № 1047-III «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» (в редакции Закона Республики Бурятия от 27 ноября 2006 года № 1984-III).

По мнению заявительницы, данный законодательный акт, предоставляющий право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности, включая лиц, вышедших на пенсию, при условии, что они проработали в указанных учреждениях в сельской местности не менее десяти лет, проживают там и пенсия была назначена им непосредственно по окончании работы в этих учреждениях (статьи 1, 2 и 3.1), исключает возможность предоставления соответствующих мер социальной поддержки тем пенсионерам из числа бывших педагогических работников сельских (поселковых) образовательных учреждений, которые переехали на постоянное жительство в Республику Бурятия после назначения пенсии на территории другого субъекта Российской Федерации, где они также проживали в сельской местности и в установленном порядке пользовались правом на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением, и тем самым нарушает конституционный принцип равенства при реализации приобретенных этими лицами социальных прав и допускает их неправомерную отмену на региональном уровне.

Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, с 1976 года по 1999 год, в том числе после назначения в 1990 году пенсии, Э.А.Шурова работала в сельских образовательных учреждениях Иркутской области и пользовалась по месту жительства (поселок Кунерма Казачинско-Ленского района Иркутской области) правом на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением. В 1999 году она переехала на постоянное жительство в поселок Кичера Северобайкальского района Республики Бурятия, где до 2006 года получала аналогичные льготы. В дальнейшем со

ссылкой на оспариваемый Закон Республики Бурятия в предоставлении мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг ей было отказано на том основании, что она не работала в сельских (поселковых) образовательных учреждениях, финансируемых за счет республиканского бюджета или бюджетов муниципальных образований Республики Бурятия. Правомерность отказа подтверждена вынесенным по делу заявительницы решением Северобайкальского городского суда Республики Бурятия от 1 октября 2007 года, оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Республики Бурятия. Как инвалид II группы Э.А.Шурова пользуется соответствующей льготой на основании Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно статье 17 которого инвалидам предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда).

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, в котором охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7), и относит защиту прав и свобод человека и гражданина, социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б», «ж» части 1).

Это означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается не только на Российскую Федерацию, но и на каждый из ее субъектов, и что соответствующее регулирование должно осуществляться исходя из предписаний статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения Российской 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.

2.1. Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ) устанавливалось, что педагогические работники образовательных учреждений пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (абзац третий пункта 5 статьи 55).

Федеральный закон 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» дополнил абзац третий пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» положением о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2007 года № 322-О-П, 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 установленной ею меры социальной поддержки педагогических работников сельских (поселковых) образовательных учреждений. По сути, она воспроизводит правовое регулирование, содержащееся в Федеральном законе от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ «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», которым было закреплено, 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.

2.2. Вопрос о сохранении жилищно-коммунальных льгот за пенсионерами из числа бывших педагогических работников сельских образовательных учреждений при их переезде в пределах единого союзного государства на постоянное жительство в другой сельский (поселковый) населенный пункт был урегулирован нормативными актами бывшего Союза ССР. Так, согласно пункту 2 разъяснения 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)» право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением сохраняется за пенсионерами и проживающими совместно с ними членами семей при переезде их на новое место жительства в сельскую местность либо в поселок городского типа (рабочий поселок), в котором работники общеобразовательных школ пользуются этими льготами. Аналогичное положение содержалось и в ранее действовавшем разъяснении Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 17 июня 1975 года №10/16 «О порядке применения подпункта «б» пункта 6 постановления Совета Министров СССР от 4 мая 1971 года № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению

учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» и пункта 15 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 января 1975 года № 82 «О мерах по расширению сети средних сельских профессионально-технических училищ и по улучшению их работы».

В дальнейшем ни советскими, ни российскими нормативными актами этот порядок не пересматривался и его правомерность не ставилась под сомнение какими-либо государственными органами.

2.3. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, равно как и Федеральный закон от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ, внесшие соответствующие изменения и дополнения в ранее действовавшее правовое регулирование, не направлены на отмену льгот, гарантированных статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» для проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) педагогических работников образовательных учреждений, в том числе вышедших на пенсию, не содержат положений, препятствующих реализации предоставленного указанным лицам права на льготы на всей территории Российской Федерации, и по своему смыслу не предполагают возможности введения подобного рода ограничительных условий. Что касается механизма предоставления социальных гарантий, то его изменение, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 года № 5-П, не должно вести к их отмене или существенному снижению ранее достигнутого уровня предоставления этих гарантий.

Принятым во исполнение предписаний Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ Законом Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» определяются размер, условия предоставления мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг и порядок возмещения расходов, связанных с их предоставлением, специалистам, проживающим в сельской местности,

рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия, работающим в организациях, финансируемых из республиканского бюджета и бюджетов муниципальных образований, а также предусматривается предоставление при соблюдении определенных условий права на меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг тем из них, кто вышел на пенсию, включая педагогических работников.

По смыслу, придаваемому положениям данного Закона Республики Бурятия правоприменительной практикой, это право пенсионеров из числа педагогических работников производно от соответствующего права работающих в сельской местности педагогов, поэтому пользоваться им вправе только те пенсионеры, которым на момент выхода на пенсию жилищно-коммунальные льготы предоставлялись, как работавшим на территории Республики Бурятия в сельских (поселковых) образовательных учреждениях, финансируемых за счет республиканского бюджета или бюджетов муниципальных образований.

Подобное истолкование установленного законодателем Республики Бурятия правового регулирования в сфере социальной поддержки сельских специалистов препятствует реализации предусмотренного абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» права на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением в сельской местности переехавшими на постоянное жительство на территорию Республики Бурятия пенсионерами, пользовавшимися этим правом по прежнему месту жительства на территории другого субъекта Российской Федерации, в том числе теми, кто переехал на территорию Республики Бурятия задолго до принятия оспариваемого Закона Республики Бурятия и чье право на сохранение жилищно-коммунальных льгот ранее не ставилось уполномоченными республиканскими органами под сомнение и не оспаривалось.

Между тем, как подчеркнуто в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 958-О-О., 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.

Следовательно, положения Закона Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» не могут истолковываться как предполагающие лишение права на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением переехавших на постоянное жительство на территорию Республики Бурятия из других субъектов Российской Федерации пенсионеров из числа бывших сельских педагогических работников, которые по прежнему месту жительства в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) пользовались в установленном порядке таким правом.

В противном случае – вопреки предписаниям статей 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации – нарушается конституционный принцип равенства при реализации этими лицами приобретенных социальных прав, а также принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, на соблюдении которого должно базироваться осуществляемое в социальной сфере изменение действующего правового регулирования и который предполагает правовую определенность, сохранение стабильности в действующей системе норм и предсказуемость законодательной политики, с тем, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности приобретенных прав, действительности их государственной

защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 26 декабря 2002 года № 17-П, от 29 января 2004 года № 2-П; определения от 4 декабря 2003 года № 415-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О, от 2 февраля 2006 года № 56-О и др.).

3. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно, а являются составной частью финансовой системы Российской Федерации, в силу чего осуществляемое бюджетное регулирование должно обеспечивать сбалансированность бюджетов всех уровней.

Соответственно, субъект Российской Федерации – в случае нехватки финансовых средств, необходимых для обеспечения предоставления мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных льгот проживающим и работающим в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) педагогическим работникам, в том числе вышедшим на пенсию, с учетом их общей численности – вправе рассчитывать на выделение дополнительных средств из федерального бюджета, поскольку на Российской Федерации как правовом социальном государстве, взявшем на себя выполнение публично-правовых обязательств, лежит обязанность обеспечить в рамках осуществленной федеральным законодателем передачи субъектам Российской Федерации полномочия по определению размеров, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, установление такого регионального правового регулирования, которое позволяет сельским пенсионерам из числа бывших педагогических работников сельских (поселковых) образовательных учреждений реализовать в полном объеме право на эти льготы вне зависимости от места их жительства на территории Российской Федерации и возможного его изменения в пределах страны.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, 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. Положения Закона Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают лишение права на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением переехавших на постоянное жительство на территорию Республики Бурятия из других субъектов Российской Федерации пенсионеров из числа бывших сельских педагогических работников, которые по прежнему месту жительства в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) пользовались таким правом.

Конституционно-правовой смысл положений названного Закона Республики Бурятия, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе ранее выраженных им правовых позиций, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу гражданки Шуровой Элеоноры Александровны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявительницей вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Шуровой Элеоноры Александровны, основанные на положениях Закона Республики

Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

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

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» и официальных изданиях органов государственной власти Республики Бурятия.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М.Данилов

№ 480-О-П