



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Достовалова Венедикта Ивановича, Федорова Анатолия Сергеевича и Федорова Ивана Ивановича на нарушение их конституционных прав статьей 6 Закона Псковской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области»

город Санкт-Петербург

19 января 2010 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, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г.Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан В.И.Достовалова, А.С.Федорова и И.И.Федорова,

у с т а н о в и л :

1. Гражданин И.И.Федоров в 2006 году обратился в Псковский областной суд с заявлением о признании недействующим и не подлежащим применению пункта 1 статьи 6 Закона Псковской области от 11 января 2005 года № 401-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области», согласно которому реабилитированным лицам предоставляется ежемесячная денежная выплата

в размере 200 рублей, поскольку данная норма не обеспечивает, по его мнению, компенсацию льгот, которые предоставлялись ему до 1 января 2005 года на основании статьи 16 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции, действовавшей до вступления в силу 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»).

Псковский областной суд, придя к выводу о том, что передача субъектам Российской Федерации полномочий по определению мер социальной поддержки жертв политических репрессий и возложение на них обязанности по их финансовому обеспечению противоречит Конституции Российской Федерации, в силу чего федеральный законодатель не вправе обязывать субъекты Российской Федерации гарантировать объем социальной поддержки указанных категорий граждан не ниже ранее установленного уровня, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в данном деле положений преамбулы и статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на ранее выработанных им правовых позициях, в Определении от 11 июля 2006 года № 353-О, принятом по запросу Псковского областного суда, указал, что оспариваемые положения не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу предполагают обязанность Российской Федерации участвовать в финансовом обеспечении реализации полномочий субъектов

Российской Федерации по определению мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими вследствие политических репрессий, на уровне не ниже сложившегося в соответствии с федеральным законодательством, действовавшим до 1 января 2005 года. Решением Псковского областного суда от 26 марта 2007 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2007 года, в удовлетворении заявления о признании недействующим и не подлежащим применению пункта 1 статьи 6 Закона Псковской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области» было отказано.

Гражданину А.С.Федорову, который до 1 января 2005 года пользовался льготами на основании норм федерального законодательства как реабилитированное лицо, решением мирового судьи судебного участка № 38 города Пскова, оставленным без изменения определением Псковского городского суда от 5 мая 2008 года, было отказано в удовлетворении исковых требований о взыскании стоимости проезда железнодорожным транспортом. В передаче его надзорных жалоб на рассмотрение в заседании суда надзорной инстанции также было отказано. Надзорная жалоба в Верховный Суд Российской Федерации была возвращена А.С.Федорову без рассмотрения, после чего он подал в Псковский областной суд заявление о признании Закона Псковской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области» противоречащим федеральному законодательству и о взыскании с Главного государственного управления социального развития Псковской области расходов на проезд железнодорожным транспортом, на изготовление зубных протезов и недоплаты, связанной с заменой натуральных льгот ежемесячной денежной выплатой, в общей сумме 15 080 рублей. Определением от 30 марта 2009 года ему было отказано в принятии данного заявления в связи с наличием вступившего в законную силу решения Псковского областного суда, а в части взыскания компенсаций – в связи с неподведомственностью.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.С.Федоров и И.И.Федоров, а также гражданин В.И.Достовалов, не представивший документов, подтверждающих применение или возможность применения оспариваемого положения в его деле, оспаривают конституционность статьи 6 Закона Псковской области от 11 января 2005 года № 401-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области», устанавливающей систему мер социальной поддержки реабилитированных лиц.

По мнению заявителей, данная норма, устанавливающая такие меры социальной поддержки, которые не компенсируют в полной мере отмену льгот, предоставлявшихся реабилитированным лицам до 1 января 2005 года, противоречит статьям 19 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), а также возлагает на государство обязанность защищать права потерпевших от злоупотреблений властью (статьи 52 и 53).

Принятый в целях реализации данной обязанности Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (в первоначальной редакции) установил систему льгот для граждан, подвергшихся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированных, а также признанных пострадавшими от политических репрессий. По своей правовой природе указанные льготы носили компенсаторный характер, были направлены на создание благоприятных условий реализации прав и свобод граждан из числа вышеназванных категорий, обеспечение их социальной защищенности и в совокупности с другими мерами, предусмотренными данным Законом, были призваны способствовать возмещению причиненного в результате репрессий вреда (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля

2003 года № 282-О, от 5 июля 2005 года № 246-О и от 1 декабря 2005 года № 462-О).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ статья 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» была изложена в новой редакции, согласно которой с 1 января 2005 года меры социальной поддержки реабилитированных лиц определяются законами субъектов Российской Федерации, а расходные обязательства по обеспечению таких мер являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

2.1. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 1 декабря 2005 года № 462-О, основываясь на выраженных им ранее правовых позициях (Постановление от 9 января 1998 года № 1-П, Определение от 4 февраля 1997 года № 13-О), отнесение Конституцией Российской Федерации защиты прав и свобод человека, социальной защиты к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов 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 вопросов, относящихся 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, равно как и устанавливать принципы разграничения предметов ведения и полномочий; поэтому, закрепляя различного рода меры, направленные на восстановление и защиту прав реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на возмещение причиненного им вреда, и определяя степень и формы участия субъектов Российской Федерации в их реализации, федеральный законодатель вправе установить, что обеспечение указанных лиц мерами социальной поддержки

осуществляется субъектами Российской Федерации, и отнести расходные обязательства по обеспечению ими к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

По смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о недопустимости произвольного отказа от выполнения государством принятых на себя публично-правовых обязательств и необходимости введения компенсаторного механизма при отмене части ранее установленных в натуральной форме социальных гарантий (постановления от 1 декабря 1997 года № 18-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 8-П, определения от 4 декабря 2003 года № 415-О, от 15 февраля 2005 года № 17-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О и др.), при переходе к новому правовому регулированию обеспечения мерами социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, должны быть предусмотрены соответствующие правовые механизмы, позволяющие с учетом специфики правового статуса этих лиц обеспечить сохранение достигнутого уровня защиты их прав и свобод, гарантий их социальной защищенности, созданы необходимые, в том числе финансовые, условия для надлежащего осуществления субъектами Российской Федерации мер социальной поддержки названных категорий граждан.

При введении новой системы социальной защиты граждан федеральным законодателем определены как ее общие принципы, так и гарантированный минимальный (базовый) уровень мер социальной поддержки, и тем самым – пределы усмотрения субъекта Российской Федерации при решении вопросов об объеме мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, и условиях их предоставления (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 462-О и от 27 декабря 2005 года № 527-О).

2.2. В целях обеспечения гарантий сохранения ранее достигнутого уровня социальной защищенности реабилитированных граждан часть

третья статьи 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) предусматривает, что Российская Федерация обеспечивает софинансирование мер социальной поддержки указанным категориям граждан путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий исходя из фактической численности таких лиц и в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Механизм софинансирования мер социальной поддержки, установленных законодательством субъектов Российской Федерации, основан на положениях статей 129 и 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» в части 2 статьи 13 предусматривает, что распределение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации или осуществляется в установленном им порядке. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1058 (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 года № 798) были утверждены Правила предоставления в 2009 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и методика распределения указанных субсидий. В числе других категорий населения, меры социальной поддержки которых могут финансироваться с использованием средств федерального бюджета, предоставленных в форме субсидий, названы реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий.

Таким образом, на федеральном уровне были установлены основы правового механизма, направленного на обеспечение стабильности правового статуса реабилитированных лиц при осуществлении реформирования системы их социальной защиты.

2.3. Реализуя предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия, законодатель Псковской области установил в статье 6 Закона Псковской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области» систему мер социальной поддержки реабилитированных лиц, которая включает в себя предоставление ежемесячной денежной выплаты в размере 200 рублей, оплату жилья и коммунальных услуг в размере 50 процентов их стоимости в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, первоочередное обеспечение жилыми помещениями в государственном жилищном фонде социального использования, первоочередную бесплатную установку телефона, первоочередное вступление в жилищные, жилищно-строительные, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, первоочередное выделение земельных участков под жилищное строительство, внеочередной прием в учреждения социального обслуживания, а также ежегодную денежную выплату в размере 800 рублей на приобретение твердого топлива при наличии печного отопления. Тем самым меры социальной поддержки реабилитированных лиц, проживающих на территории Псковской области, определены законом названного субъекта Российской Федерации и включают льготы и преимущества в осуществлении доступа к социально значимым благам и услугам, а также их предоставление в денежной форме.

Выбор законодателем Псковской области конкретных мер социальной поддержки основывается на необходимости сохранения ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом возможностей финансового обеспечения соответствующих мер за счет средств областного бюджета и предоставляемых в форме субсидий средств федерального бюджета, имеет целью компенсацию причиненного политическими репрессиями вреда и не направлен на ущемление прав реабилитированных лиц.

Оценка же оспариваемой нормы в системе действующего правового регулирования связана с определением соотношения объема ранее предоставлявшихся в натуральной форме льгот и объема мер социальной поддержки, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации. Разрешение поставленного заявителями вопроса при таких обстоятельствах предполагало бы не только проверку постановлений судов общей юрисдикции, которыми Закон Псковской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области» был признан не противоречащим федеральному законодательству (с чем, как видно из жалобы, заявители выражают несогласие), но и оценку эффективности и экономической обоснованности механизма софинансирования мер социальной поддержки, предоставляемых реабилитированным лицам, что, по смыслу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, решающего только вопросы права.

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 граждан Достовалова Венедикта Ивановича, Федорова Анатолия Сергеевича и Федорова Ивана Ивановича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и поскольку разрешение поставленного заявителями 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

№ 13-О-О