



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Конституционного суда Республики Коми о проверке конституционности абзаца второго пункта 4 статьи 6, пунктов 17 и 18 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

1 декабря 2005 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, 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 запроса Конституционного суда Республики Коми,

установил:

1. В запросе Конституционного суда Республики Коми оспаривается конституционность следующих положений Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ:

абзаца второго пункта 4 статьи 6, предусматривающего замену слов "другими нормативными актами" словами "законами субъектов" в статье 12 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", что, по мнению заявителя, означает передачу полномочия Российской Федерации по восстановлению утраченных в связи с репрессиями социально-политических и гражданских прав реабилитированных лиц на уровень субъектов Российской Федерации;

пункта 17 статьи 44, излагающего статью 22 Федерального закона "О ветеранах" в новой редакции, которая, в отличие от ранее действовавшей, устанавливает, что меры социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

пункта 18 статьи 44 о признании статьи 23 (Меры социальной защиты ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы) Федерального закона "О ветеранах" утратившей силу.

Как следует из представленных материалов, в производстве Конституционного суда Республики Коми находится дело по жалобам граждан В.Г.Лябоги и В.В.Тимакова на нарушение их конституционных прав Законом Республики Коми от 12 ноября 2004 года "О социальной поддержке населения в Республике Коми": В.Г.Лябога указывает на то, что в оспариваемом Законе отсутствуют нормы о мерах социальной защиты, предоставляемых ветеранам военной службы, а В.В.Тимаков считает недостаточным установленный им объем мер социальной поддержки реабилитированных лиц по сравнению с тем, что предусматривался ранее федеральным законодательством.

Конституционный суд Республики Коми, придя к выводу о том, что подлежащие применению

при разрешении данного дела положения абзаца второго пункта 4 статьи 6, пунктов 17 и 18 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, закрепляющие полномочия субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию социальной поддержки ветеранов военной службы и реабилитированных лиц, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статье 71 (пункты "м" и "о"), приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке их конституционности.

Заявитель полагает, что социальная защита ветеранов военной службы относится, как и военная служба, к вопросам обороны и безопасности, которые согласно Конституции Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "м"), а компенсации за необоснованные репрессии входят, как и реабилитация жертв политических репрессий, в сферу уголовного и уголовного процессуального законодательства, отнесенного Конституцией Российской Федерации также к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "о"), и, следовательно, принятие субъектом Российской Федерации законов по указанным вопросам нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "в"); защита прав и свобод человека и гражданина, а также социальная защита, включая социальное обеспечение, - предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б" и "ж" части 1); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, а по предметам совместного ведения - издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, части 1 и 2).

Из приведенных положений статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть 1) и 7 (часть 1), определяющих Российскую Федерацию как правовое социальное государство, а также статьи 2, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту - обязанностью государства, и статьи 18, согласно которой права человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, следует, что защита прав и свобод человека и гражданина, установление и надлежащее функционирование правовых механизмов, гарантирующих их реализацию, как и осуществление конституционной обязанности государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности должны обеспечиваться и органами государственной власти Российской Федерации, и органами государственной власти каждого из ее субъектов.

По смыслу статей 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, регулируя вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения, вправе определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, равно как и устанавливать принципы разграничения соответствующих предметов ведения и полномочий (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 13-О).

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения предполагает и осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, часть 5 Конституции Российской Федерации).

2.1. Целью Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О реабилитации жертв политических репрессий" (с последующими изменениями и дополнениями) является, как следует из его преамбулы, реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в

гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба.

Исходя из этой цели названный Закон определяет круг лиц, подвергнутых политическим репрессиям и подлежащих реабилитации, лиц, которые признаются пострадавшими от политических репрессий, порядок разрешения вопроса о реабилитации, а также ее общие правовые последствия, включающие, в частности, восстановление в гражданстве Российской Федерации, в специальных званиях, возвращение государственных наград, обеспечение жилой площадью в населенных пунктах, где реабилитированные лица проживали до применения репрессий, выплату реабилитированным лицам единовременной денежной компенсации за время нахождения в местах лишения свободы или пребывания в психиатрических лечебных учреждениях, возвращение им (или возмещение стоимости) утраченного в связи с репрессиями имущества, предоставление мер социальной поддержки.

Изменения, внесенные абзацем вторым пункта 4 и пунктом 7 статьи 6 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", регламентируют участие субъектов Российской Федерации в реализации мер по восстановлению и защите прав реабилитированных лиц, устранению последствий допущенного произвола. Конкретизируя полномочия субъектов Российской Федерации в данной сфере, статья 16 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" в новой редакции предусматривает, что реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, обеспечиваются мерами социальной поддержки в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель, устанавливая правовые последствия реабилитации, не связывает их с каким-либо единственным правовым основанием применения репрессий. Как следует из Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", право на соответствующие компенсации, социальную поддержку в равной мере имеют как лица, подвергнутые по политическим мотивам мерам уголовно-правового, административного или иного характера, так и дети, находившиеся вместе с родителями или лицами, их заменявшими, в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, дети, оставшиеся в несовершеннолетнем возрасте без попечения родителей или одного из них, необоснованно репрессированных по политическим мотивам, дети, супруг (супруга), родители лиц, расстрелянных или умерших в местах лишения свободы и реабилитированных посмертно. Не зависит предоставление компенсаций и мер социальной поддержки и от того, в каком именно порядке - уголовно-процессуальном или ином - решен вопрос о реабилитации незаконно репрессированных лиц.

Следовательно, то обстоятельство, что Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" среди механизмов восстановления в правах предусматривает и уголовно-процессуальный, не означает тем самым, что все нормы, в той или иной степени касающиеся последствий реабилитации жертв политических репрессий, в том числе регулирующие осуществление социальной поддержки реабилитированных лиц, относятся к нормам уголовного или уголовно-процессуального законодательства, которое находится в ведении Российской Федерации.

Предоставление реабилитированным лицам мер социальной поддержки (ранее именовавшихся льготами) направлено на защиту прав и свобод этих лиц, создание благоприятных условий для их реализации, обеспечение социальной защищенности данной категории граждан и призвано в совокупности с иными предусмотренными названным Законом мерами способствовать возмещению причиненного им в результате репрессий вреда. Поскольку защита прав и свобод человека и гражданина, социальная защита относятся к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б" и "ж" части 1, Конституции Российской Федерации), закрепление федеральным законодателем полномочия субъекта Российской Федерации по регулированию обеспечения мерами социальной поддержки реабилитированных лиц, при том что такое регулирование должно осуществляться с соблюдением требований и норм федерального законодательства (статья 76, части 2 и 5, Конституции Российской Федерации), само по себе не может расцениваться как нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2.2. Отнесение к полномочиям субъектов Российской Федерации определения мер социальной поддержки ветеранов военной службы также не может рассматриваться, вопреки утверждению заявителя, как нарушающее предписания статьи 71 (пункт "м") Конституции Российской Федерации.

Из статей 71 и 72 (пункт "ж" части 1) Конституции Российской Федерации вытекает, что вопросы социальной защиты, даже если они связаны с тем или иным предметом ведения Российской Федерации,

Федерации, отнесены конституционным законодателем к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и, таким образом, социальная защита независимо от основания предоставления и категории граждан, для которых устанавливаются и реализуются соответствующие меры социальной защиты (инвалиды, пенсионеры, ветераны, дети-сироты и др.), находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Поэтому федеральный законодатель, разграничивая полномочия по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в частности устанавливая в рамках реформирования системы социальной защиты граждан конкретные формы участия в ее реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вправе передать субъектам Российской Федерации осуществление полномочия по определению мер социальной поддержки ветеранов военной службы.

2.3. Отнесение к полномочиям субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения обеспечения мерами социальной поддержки реабилитированных лиц и ветеранов военной службы не освобождает Российскую Федерацию от обязанности гарантировать надлежащее осуществление субъектами Российской Федерации указанных полномочий, в том числе предусмотреть их необходимое финансовое обеспечение при регулировании межбюджетных отношений, исходя из того, что достигнутый уровень защиты прав указанных лиц, гарантии их социальной защищенности не должны снижаться.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что изменение законодателем ранее установленных правил предоставления гражданам льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает 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 федеральным законодателем 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 5 июля 2005 года № 246-О и № 303-О и др.).

2.4. Конституционный суд Республики Коми необходимость проверки конституционности пунктов 17 и 18 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ связывает, в частности, с тем, что в результате внесенных ими изменений в Федеральный закон "О ветеранах" в нем более не содержится упоминание об обеспечении мерами социальной защиты такой категории лиц, как ветераны военной службы.

Согласно статье 23 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года) ветераны военной службы по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости, приобретали право на льготы, установленные для ветеранов труда, т.е. были приравнены при предоставлении мер социальной защиты к ветеранам труда. Признание данной статьи в соответствии с пунктом 18 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ утратившей силу не означает, что эта категория ветеранов исключена федеральным законодателем из числа лиц, которым гарантируется предоставление мер социальной поддержки, а решение вопроса об обеспечении их мерами социальной поддержки оставлено на усмотрение субъекта Российской Федерации.

Статья 22 Федерального закона "О ветеранах" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) предусматривает, что меры социальной поддержки граждан, приравненных к ветеранам труда по состоянию на 31 декабря 2004 года, определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Следовательно, с 1 января 2005 года ветеранам военной службы, достигшим общеустановленного пенсионного возраста, должны предоставляться меры социальной поддержки в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации в объеме не ниже, чем ветеранам труда, и условия их предоставления не должны быть ухудшены по сравнению с существовавшими на 31 декабря 2004 года.

Иное истолкование статьи 22 Федерального закона "О ветеранах" противоречило бы сформулированным в преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ задачам обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод граждан в сфере социальной защиты, повышения материального благосостояния граждан, приведения системы социальной защиты в соответствие с принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой, которые ставил перед собой законодатель, принимая этот Федеральный закон.

2.5. Таким образом, какая-либо неопределенность в вопросе о соответствии положений абзаца второго пункта 4 статьи 6, пунктов 17 и 18 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ предписаниям статьи 71 (пункты "м", "о") Конституции Российской Федерации отсутствует, а следовательно, отсутствует и предусмотренное частью второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основание к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации, в связи с чем запрос Конституционного суда Республики Коми не может быть признан допустимым и принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Конституционного суда Республики Коми, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми запрос признается допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов