



Коми Республикаса оланподув Ёрд

Конституционный Суд Республики Коми

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Конституционного Суда Республики Коми

по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 1 и подпункта «б» подпункта 1 пункта 18 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по жалобе гражданина Исаева Романа Викторовича

г. Сыктывкар

21 марта 2016 года

Конституционный Суд Республики Коми в составе председательствующего М.Г. Аграновича, судей Д.Н. Басманова и А.В. Проскурова,

с участием гражданина Р.В. Исаева, представителя Государственного Совета Республики Коми А.В. Турковой - начальника отдела социального законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Коми, представителей Главы Республики Коми Л.И. Мищенко - заместителя министра труда, занятости и социальной защиты Республики Коми, А.В. Перминовой - начальника отдела социального законодательства Государственно-правового управления Главы Республики Коми,

руководствуясь частью третьей статьи 96 Конституции Республики Коми, пунктом 2 части первой статьи 3, статьями 32, 90, 91, 92 и 93 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми»,

3

1) оплата за наем, оплата за содержание жилого помещения в размере 50 процентов в пределах установленной социальной нормы площади жилого помещения ветеранам боевых действий из числа лиц, указанных в подпунктах 1-4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах»;

2) оплата за наем, оплата за содержание жилого помещения в размере 100 процентов в пределах установленной социальной нормы площади жилого помещения ветеранам боевых действий из числа лиц, указанных в подпунктах 5 и 6 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах»;

3) оплата за коммунальные услуги в размере 100 процентов ветеранам боевых действий в пределах установленных нормативов потребления, за исключением отопления, предоставляемого в пределах установленных нормативов потребления и установленной социальной нормы площади жилого помещения.

Кроме того, подпунктом «б» подпункта 1 пункта 18 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» статья 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» дополнена пунктом 4, который предусмотрел компенсацию расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в твердой денежной сумме с учетом установленных этим Законом природно-климатических зон Республики Коми. В частности, для ветеранов боевых действий, указанных в статье 6 данного Закона и проживающих в южной природно-климатической зоне республики, определена фиксированная сумма компенсации в размере 850 рублей в месяц.

Гражданин Р.В. Исаев, на основании удостоверения серии РМ № 805192, является ветераном боевых действий, имеющим право на получение льгот по оплате за наем и содержание жилого помещения, установленных пунктом 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах». Следуя содержанию этого же Закона, льгота предусмотрена для него с учетом всех членов семьи,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 4 статьи 1 и подпункта «б» подпункта 1 пункта 18 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Р.В. Исаева, который полагает, что обжалуемые нормы закона нарушают его конституционные права как ветерана боевых действий на получение в полном объеме мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Основанием к рассмотрению явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Коми оспариваемые положения республиканского закона.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.Г. Аграновича, выступления приглашенных лиц, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Коми

у с т а н о в и л:

1. Пунктом 4 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» в подпункты 1 и 3 статьи 6 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» внесены изменения, которые касаются социальной поддержки ветеранов боевых действий в области оплаты жилья. В новой редакции эта норма республиканского закона предусматривает, что ветеранам боевых действий из числа лиц, указанных в пункте 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», дополнительно к мерам социальной поддержки, установленным Федеральным законом «О ветеранах», предоставляются следующие меры социальной поддержки:

4

проживающих с ним совместно. С заявителем проживают двое несовершеннолетних детей.

Закон Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» не распространил меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг на членов семьи ветеранов боевых действий, поэтому заявитель обратился в Конституционный Суд Республики Коми с жалобой, в которой просит признать это обстоятельство не соответствующим Конституции Республики Коми, считая также не конституционным определение компенсации расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг в твердой денежной сумме. Он полагает, что такой объем денежной компенсации не защищен от инфляционных процессов и роста тарифов на услуги. По смыслу обращения, республиканский закон в обжалуемой части не соответствует требованиям статей 11, 17, 18, 40 (пункты 1 и 2), 65 Конституции Республики Коми. Заявитель считает, что такое ограничение противоречит федеральному законодательству и лишает его полноценной государственной помощи. Это несоответствие нарушает его конституционные права и порождает неопределенность в практическом применении Закона.

Конституционный Суд Республики Коми в силу части 2 и части 3 статьи 3 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» в ходе конституционного судопроизводства решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, поэтому предметом рассмотрения по настоящему делу является проверка конституционности пункта 4 статьи 1 и подпункта «б» подпункта 1 пункта 18 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» в той части, в которой этим законом ограничено право заявителя на получение мер социальной

поддержки по ранее установленной форме и с учетом совместно проживающих с ним детей.

2. Согласно статье 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, которой соответствуют положения частей 1 и 2 статьи 40 Конституции Республики Коми, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

На основании статьи 72 (часть 1, пункт «ж») Конституции Российской Федерации и статьи 64 (часть 1, пункт «ж») Конституции Республики Коми вопросы социальной защиты являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование. Законы и иные правовые акты Республики Коми не могут противоречить законам, принятым федеральными органами государственной власти в соответствии с полномочиями Российской Федерации (часть 1 статьи 65 Конституции Республики Коми).

Закон Российской Федерации от 12 января 1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» (последняя редакция от 6 апреля 2015 года) установил конкретные меры социальной поддержки для ветеранов боевых действий и членов их семьи в области оплаты жилых помещений, которые являются правовой гарантией социальной защиты ветеранов в Российской Федерации и направлены на обеспечение им достойной жизни, почета и уважения в обществе.

Согласно подпункту 5 пункта 1 статьи 16 указанного Закона ветераны боевых действий и совместно проживающие с ними члены семьи пользуются 50% скидкой по оплате за наем и (или) содержание жилого помещения, включающей в себя плату за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и ремонт общего имущества в

многоквартирном доме, исходя из занимаемой соответственно нанимателем либо собственником общей площади жилых помещений.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Закона Российской Федерации от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» эти меры социальной защиты ветеранов боевых действий являются расходными обязательствами Российской Федерации. В пункте 3 данной статьи предусмотрено, что в дополнение к мерам социальной поддержки, установленным статьями 14-19 и 21 настоящего Федерального закона, субъекты Российской Федерации могут устанавливать иные меры социальной поддержки законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Дополнительные меры социальной поддержки, установленные в соответствии с настоящим пунктом, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

Из анализа приведенных выше законоположений следует, что федеральные законы, закрепляя конкретные меры, направленные на социальную защиту различных категорий граждан, и определяя степень и формы участия субъектов Российской Федерации в реализации этих мер, вправе наделять субъекты правом принимать дополнительные к федеральным меры социальной поддержки, возложив расходные обязательства по обеспечению такими мерами на субъекты Российской Федерации.

Относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Конституция Российской Федерации не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой той или иной категории граждан.

Однако, устанавливая дополнительные меры социальной поддержки, законодатель субъекта Российской Федерации должен исходить из недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права граждан (часть 2 статьи 18 Конституции Республики Коми), и основывать

свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан республики конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки.

3. В целях реализации своих полномочий, установленных федеральным законом, в Республике Коми принят Закон Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми», устанавливающий правовые гарантии социальной защиты отдельных категорий населения, проживающих в Республике Коми.

Меры социальной поддержки для ветеранов боевых действий в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг предусмотрены в статье 6 названного Закона (в редакции Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ), и в пункте 1 этой статьи определены как дополнительные к федеральным мерам.

В соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан. При этом указанный закон не допускает возможности издания федеральных законов, которые бы определяли объем и порядок расходования бюджетных средств субъекта Российской Федерации в рассматриваемой области их деятельности (пункт 4 статьи 26.3 Федерального закона).

Анализируя положения статей 1, 26.3 и 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» в их взаимосвязи с положениями статей 31 и 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающих принципы бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных полномочий и расходных полномочий субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод, что субъект Российской Федерации наделен полномочиями самостоятельно устанавливать виды, объем и порядок предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, финансовое обеспечение которых отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Аналогичной позиции придерживается и Верховный Суд Российской Федерации, изложенной в определении от 3 августа 2005 года по делу № 3-ГО5-5 о признании противоречащими федеральному законодательству некоторых положений Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

Согласно пункту 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

Поскольку меры социальной поддержки ветеранов боевых действий, установленные пунктом 4 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми», являются исключительно дополняющими федеральные льготы, а их финансирование осуществляется полностью за счет средств республиканского бюджета,

постольку Республика Коми вправе была изменить условия предоставления материальной поддержки для ветеранов боевых действий и предоставить эту помощь непосредственно для приобретателя льгот, без учета проживающих с ним членов семьи, руководствуясь финансовыми возможностями республиканского бюджета.

Данный вывод согласуется с позицией Конституционного Суда Республики Коми высказанной в Постановлении от 15 июля 2009 года по жалобе Г.М. Филиппова, согласно которой принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации позволяют субъектам Российской Федерации использовать самостоятельность бюджетов субъектов Российской Федерации в целях обеспечения функций государства, в том числе, государства как социального. Поэтому в пределах полномочий и экономических возможностей расходных обязательств, исходя из принципа справедливости, вытекающего из принципа равенства (статья 17 Конституции Республики Коми), законодатель Республики Коми вправе предоставить меры социальной поддержки в том объеме, который экономически обоснован, используя принцип адресности предоставления льгот.

При таких обстоятельствах положения пункта 4 статьи 1 обжалуемого закона нельзя рассматриваться как ограничивающие, отменяющие или умаляющие права заявителя, гарантированные Конституцией Республики Коми.

Иное понимание этого вопроса является не верным, противоречащим положениям частей 5 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации и статье 65 Конституции Республики Коми.

4. Согласно части 2 статьи 68 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» Конституционный Суд Республики Коми обязан оценивать как буквальный смысл рассматриваемого

акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой.

Задачей законодателя является создание социально направленных норм, органично сочетающих в себе соблюдение конституционных принципов с разумной бюджетной политикой государства.

Принимая во внимание требования указанного Закона в его взаимосвязи с нормами пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что при отсутствии федерального правового регулирования законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств социальной помощи в области оплаты жилищно-коммунальных услуг, как и других видов дополнительного обеспечения лиц, пользующихся повышенным вниманием со стороны государства за особые перед ним заслуги. Это, однако, не означает, что при изменении законодательного регулирования он обладает неограниченной свободой усмотрения и может произвольно изменить правовое регулирование или отказаться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств по предоставлению отдельным категориям граждан социальных гарантий.

При внесении в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость произвольных изменений в действующую систему норм (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П).

Приведенной правовой позиции соответствует позиция Европейского Суда по правам человека, который в ряде своих решений указывал, что право на пенсию по старости или на социальные выплаты в конкретном объеме и в определенной форме не относится к правам и свободам, гарантируемым Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и государство может

корректировать соответствующее законодательство, в том числе путем уменьшения размеров пенсий, однако, при этом должен соблюдаться справедливый баланс интересов государства и имущественных интересов личности (Постановление от 18 ноября 2004 года по делу «Праведная против Российской Федерации»).

Таким образом, законодатель субъекта Российской Федерации, взяв на себя определенные социальные обязательства по предоставлению дополнительного обеспечения в сфере социальной поддержки ветеранов боевых действий, не может действовать произвольно. При изменении правового регулирования льготного обеспечения данной категории граждан он должен руководствоваться принципом социальной справедливости, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта, а также принимать во внимание социально-экономическое положение и возможности бюджета.

5. В связи с принятием 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 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» произошло изменение принципа установления системы мер социальной защиты льготных категорий граждан, к которым относятся и ветераны боевых действий. Новая система предоставления мер социальной поддержки основана на принципе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и предусматривает замену льгот в натуральной форме на денежные компенсации при соблюдении условий сохранения ранее достигнутого уровня социальной защиты (преамбула и статья 153

Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Методика исчисления размера денежной выплаты взамен ранее действовавших льгот не установлена, поэтому субъект Российской Федерации вправе самостоятельно определять данную методику и устанавливать в соответствии с ней размер денежной компенсации. Не установлены федеральным законодателем в отношении субъектов Российской Федерации и нормы о необходимости предоставления последними конкретных видов льгот и размерах денежных компенсаций соответствующим категориям граждан.

Продолжая оказывать социальную помощь ветеранам боевых действий путем установления взамен процентного эквивалента фиксированной суммы компенсации жилищно-коммунальных расходов, Республика Коми, тем самым, продолжила выполнение ранее взятых на себя обязательств по финансовой поддержке ветеранов, сохранив общий объем средств, направленных на эти цели, и определив размер денежной компенсации для каждой в отдельности группы льготников с учетом финансовой возможности республиканского бюджета в период кризисных процессов в экономике.

Таким образом, изменив форму поддержки, законодатель субъекта Российской Федерации действовал в пределах предоставленных ему полномочий и с учетом позиции федеральных органов власти по замене натуральных льгот денежной компенсацией, предусмотрев при этом меры для сохранения объема оказываемой помощи в период инфляции цен на услуги путем ее индексации (часть 2 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми»), обеспечив тем самым частные интересы ветеранов, касающиеся права на получение социальной помощи, и интересы Республики Коми в части финансовых возможностей оказания такой помощи, что отвечает требованию поддержания доверия граждан закону.

Эти действия законодателя имеют социальную направленность, оказываемая поддержка является гарантированной обязанностью

республики, поэтому произведенное изменение способа предоставления помощи не может быть расценено как умаляющее права и свободы ветеранов боевых действий.

6. Любая законодательная власть в свете реализации своих властных полномочий может наделять органы исполнительной власти определенными функциями, дающими им право в ходе применения закона выработать формы и методы его исполнения, однако данное обстоятельство не лишает эту власть, как высшую законодательную инстанцию, права самой устанавливать порядок исполнения закона.

На основании изложенного, руководствуясь частью второй статьи 96 Конституции Республики Коми, статьями 66 - 69, 80, 81 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми», Конституционный Суд Республики Коми

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 4 статьи 1 и подпункт «б» подпункта 1 пункта 18 статьи 1 Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» соответствующими Конституции Республики Коми, ее статьям 11, 17, 18, 40 (пункты 1 и 2) и 65.

2. Согласно статье 73 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 72 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Ведомостях нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» и размещению на

официальном сайте Республики Коми в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (на официальном интернет-портале Республики Коми).

Конституционный Суд Республики Коми