



Коми Республикаса оланподув Ёрд

Конституционный Суд Республики Коми

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Конституционного Суда Республики Коми

по делу о проверке конституционности абзаца 2 части 2 статьи 2 и абзаца 10 пункта 4 части 1 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по жалобе гражданина Хозяинова Владимира Ивановича

г. Сыктывкар

14 апреля 2016 года

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

с участием представителя Государственного Совета Республики Коми И.А. Груздевой – консультанта-эксперта 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, Н.Н. Кимши – заведующей службой правового обеспечения в сфере социального и

жилищного законодательства ГКУ Республики Коми «Центр правового обеспечения»,

руководствуясь частью третьей статьи 96 Конституции Республики Коми, пунктом 2 части первой статьи 3, статьями 32, 68, 78, 79, 80, 81, 90 и 91 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности абзаца 2 части 2 статьи 2 и абзаца 10 пункта 4 части 1 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

Поводом к рассмотрению явилась жалоба гражданина В.И. Хозяинова, а основанием для рассмотрения - обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Коми положения оспариваемого заявителем нормативного правового акта.

Жалоба В.И. Хозяинова является допустимой в соответствии со статьей 78 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Д.Н. Басманова, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Коми

у с т а н о в и л:

В Конституционный Суд Республики Коми обратился гражданин В.И. Хозяинов с жалобой о проверке конституционности взаимосвязанных положений абзаца 2 части 2 статьи 2 и абзаца 10 пункта 4 части 1 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» (далее - Закон Республики Коми № 55-РЗ).

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, заявитель проживает в городе Ухте, имеет звание «Ветеран труда» и в связи с

этим до 1 января 2016 года получал меры социальной поддержки. В соответствии со статьей 11 Закона Республики Коми № 55-РЗ заявителю оказывалась помощь в виде оплаты в размере 50 процентов коммунальных услуг в пределах установленных нормативов потребления, за исключением отопления (теплоснабжения), предоставляемых в пределах установленных нормативов потребления и установленной социальной нормы площади жилого помещения.

Приняв Закон Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» и Закон Республики Коми от 1 марта 2016 года № 11-РЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Коми», республиканский законодатель установил в Республике Коми новый порядок предоставления мер социальной поддержки ветеранам труда.

Так, в соответствии с новой редакцией Закона Республики Коми № 55-РЗ в системе мер социальной поддержки населения Республики Коми предусмотрена компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (подпункт 1 части 1 статьи 2). Абзацем 2 части 2 указанной статьи определено, что меры социальной поддержки, установленные настоящим Законом, предоставляются в размерах, установленных статьей 20 настоящего Закона, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.

Законом Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» часть 1 статьи 20 Закона Республики Коми № 55-РЗ дополнена пунктом 4, абзац 10 которого предусмотрел, что лицам, указанным в статье 11 этого нормативного правового акта, производится выплата компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг с учетом установленных Законом Республики Коми природно-климатических зон Республики Коми, а именно по южной

природно-климатической зоне в размере 841 рубль (члену семьи - в размере 168 рублей).

Такое определение республиканским законодателем компенсации расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг в твердой денежной сумме, по мнению заявителя, снижает ранее достигнутый им уровень социальной защиты, лишает его полноценной социальной поддержки и нарушает его конституционные права, гарантированные статьями 18 и 40 Конституции Республики Коми.

В силу положений пункта 2 части первой статьи 3 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» Конституционный Суд Республики Коми разрешает дела о соответствии Конституции Республики Коми по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан нормативным правовым актом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Конституционный Суд Республики Коми в соответствии со статьями 68, 80 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» выносит постановления и определения только по предмету, указанному в обращении и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению.

Исходя из этого, предметом проверки Конституционного Суда Республики Коми по настоящему делу являются взаимосвязанные положения абзаца 2 части 2 статьи 2 и абзаца 10 пункта 4 части 1 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» в той части, в которой ими ограничено право заявителя на получение мер социальной поддержки по ранее установленной форме.

Оспариваемый заявителем нормативный правовой акт относится к сфере социальной защиты, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72 пункт «ж» части 1). 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, которые не могут противоречить федеральным законам (статья 76 части 2 и 5 Конституции Российской Федерации). Аналогичные положения содержит часть 1 статьи 65 Конституции Республики Коми.

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» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) 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 обеспечения 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 № 184-ФЗ).

Также, пунктом 2 статьи 26.14 указанного Федерального закона определено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливают, в том числе региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение полномочий, указанных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Кроме того, в соответствии с положениями статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при

осуществлении органами государственной власти названного публично-правового образования полномочий по предметам совместного ведения. Данные расходные обязательства устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных бюджетных средств.

Анализируя положения статей 1, 26.3 и 26.14 Федерального закона № 184-ФЗ в их взаимосвязи с положениями статей 31 и 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающих принципы бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных полномочий и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод, что Республика Коми вправе самостоятельно устанавливать виды, объем и порядок предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Конституция Российской Федерации в соответствии с положениями ее статьи 39 (части 1 и 2), которой корреспондирует статья 40 (части 1 и 2) Конституции Республики Коми, гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и пособия устанавливаются законом.

Конституция Республики Коми провозглашает, что социальная и экономическая политика в Республике Коми направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 11), государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина (статья 17).

Не устанавливая конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, Конституция Российской Федерации относит соответствующее регулирование к полномочиям законодателя. Располагая достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной поддержки, законодатель вправе осуществлять выбор конкретных мер социальной защиты, порядка и условий их предоставления.

Признавая заслуги лиц, удостоенных звания «Ветеран труда», государство берет на себя определенные публично-правовые обязательства по осуществлению их социальной защиты.

Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее - Федеральный закон № 5-ФЗ) установлены правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь.

В пункте 1 статьи 7 указанного Закона федеральный законодатель определил круг лиц, относящихся к категории ветеранов труда.

Порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 4 статьи 7 Федерального закона № 5-ФЗ).

Меры социальной поддержки, устанавливаемые законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 20 и 22 Федерального закона № 5-ФЗ, являются расходными обязательствами субъекта Российской Федерации (подпункт 2 статьи 10 Федерального закона).

В статье 22 вышеназванного Закона федеральный законодатель определил, что меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Во исполнение предписаний федерального законодательства в Республике Коми принят Закон от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми», установивший правовые гарантии социальной защиты отдельных категорий населения, проживающих в Республике Коми.

В числе прочих мер социальной поддержки ветеранов труда и членов их семей республиканский законодатель предусмотрел в соответствии с действующей редакцией пункта 1 части 1 статьи 11 указанного Закона

компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (кроме услуг и работ, связанных с управлением многоквартирным домом и взносами на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме).

В силу приведенных выше конституционных положений в Российской Федерации установлена двухуровневая система нормативно-правового регулирования правоотношений по вопросам оказания мер социальной поддержки ветеранов: на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом вопросы предоставления мер социальной поддержки ветеранов труда за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (определение форм и объемов предоставления мер социальной поддержки ветеранов труда) отнесены федеральным законодателем к полномочиям субъекта Российской Федерации.

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.

Внося изменения в правовой механизм оказания мер социальной поддержки, законодатель Республики Коми 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 конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан-получателей мер социальной поддержки.

Республика Коми, взяв на себя определенные обязательства по предоставлению мер социальной поддержки ветеранам труда, не может действовать произвольно. При изменении правового регулирования социального обеспечения этой категории граждан она должна руководствоваться принципом социальной справедливости, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичные интересы республики, а также принимать во внимание социально-экономические возможности бюджета.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, изменение законодателем ранее установленных правил предоставления 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, действенности их государственной защиты, то есть в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (Определение от 1 декабря 2005 года № 521-О).

В соответствии с представленными в суд сведениями об исполнении республиканского бюджета за 2014 и 2015 годы и планируемых расходах на 2016 год по Республике Коми объем денежных средств, выделяемых на

предоставление указанных мер социальной поддержки ветеранов труда ежегодно увеличивается.

Изменив форму поддержки, Республика Коми действовала в пределах предоставленных ей полномочий и с учетом требований федерального законодательства 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 № 55 –РЗ).

Поскольку методика исчисления размера денежной выплаты взамен ранее действовавших льгот не установлена на федеральном уровне, постольку 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 путем установления взамен процентного эквивалента твердой суммы компенсации жилищно-коммунальных расходов, Республика Коми, тем самым, выполняет ранее взятые на себя обязательства 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. Аналогичная позиция высказана Конституционным Судом Республики Коми в Постановлении от 21 марта 2016 года «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».

Эти действия имеют социальную направленность, обеспечивают справедливый баланс интересов ветеранов труда и Республики Коми, разумное соотношение потребности в получении мер социальной поддержки с одной стороны и финансовых возможностей к их обеспечению с другой. Замена формы предоставления мер социальной поддержки произведена с соблюдением законодателем принципа равенства для всех граждан определенной категории, имеющих льготу, так как выплата в фиксированном размере имеет единый размер для всех, не зависит от каких-либо субъективных критериев (объемов потребления жилищно-коммунальных услуг, размера жилого помещения и др.).

Оказываемая государством поддержка является гарантированной обязанностью, поэтому произведенное изменение способа предоставления мер социальной поддержки не может быть расценено как нарушающее права и свободы ветеранов труда.

На основании изложенного, руководствуясь частью третьей статьи 96 Конституции Республики Коми, статьей 63, частью первой статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 68, статьями 69, 78, 80 и 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 соответствующими статьям 18 и 40 Конституции Республики Коми абзац 2 части 2 статьи 2 и абзац 10 пункта 4 части 1 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

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

