ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ им. М.М. СПЕРАНСКОГО

МОНИТОРИНГ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 1 (5)

Иркутск
2017

Печатается по решению ученого совета
Иркутского областного государственного научно-исследовательского
казенного учреждения «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Составитель
Е.Л. Иванова, кандидат юридических наук

Мониторинг решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. — Иркутск : Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2017. — № 1 (5). — 23 с.

За первый квартал 2017 года в общедоступных источниках правовой информации выявлено 15 решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, из них пять приняты в форме постановления и содержат важные для регионального законодательства правовые позиции. В мониторинге проводится анализ правовых позиций, содержащихся в итоговых решениях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Мониторинг может быть использован в качестве информационно-справочного материала о наиболее актуальных проблемах регионального законодательства, обусловленных вопросом их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Положительный опыт органов конституционного (уставного) контроля может быть учтен в процессе совершенствования законодательства Иркутской области и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

© Иркутский институт
законодательства
и правовой информации
им. М.М. Сперанского, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

1. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которыми нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признаны соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации

1.1. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27 декабря 2016 года № 71-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания в Республике Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2014 года № 1100, в связи с жалобой гражданина З.М. Валиахметова» **4**

1.2. Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 12 января 2017 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года № 91, и Приложения 2 к нему, в связи с жалобой гражданки Зурабовой Мадины Умаровны» **7**

1.3. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 3 февраля 2017 года № 1-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области статьи 11 Закона Калининградской области от 19 мая 2000 года № 202 «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Калининградской области» (в редакции Закона Калининградской области от 17 июня 2016 года № 543)» **10**

1.4. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 14 февраля 2017 года «По делу о проверке конституционности пункта 3 Указа Главы Республики Коми от 17 октября 2016 года № 123 «О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми» по жалобе гражданина Тентюкова Андрея Михайловича» **13**

1.5. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 16 марта 2017 года «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 14, подпункта «д» пункта 1 части 1 и пункта 3 части 3 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по жалобе гражданина Павлова Николая Лукьяновича» **18**

1. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которыми нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации признаны соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации

1.1. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27 декабря 2016 года № 71-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания в Республике Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2014 года № 1100, в связи с жалобой гражданина З.М.Валиахметова»

Позиция заявителя

Заявитель является инвалидом I группы и согласно его индивидуальной программе реабилитации нуждается в предоставлении социокультурной реабилитации в реабилитационном центре 1–2 раза в год. Однако заявитель отмечает, что Порядком предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания в Республике Татарстан, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2014 года № 1100 (далее — Постановление, Порядок) установлена иная периодичность предоставления указанной социальной услуги в стационарной форме социального обслуживания в центрах реабилитации инвалидов — 1 раз в два года. На этом основании ему не предоставляют социальные услуги в соответствии с периодичностью, предусмотренной его индивидуальной программой реабилитации. Кроме того, он полагает, что взимание платы за предоставление социальных услуг в соответствии с договором, заключаемым между ним и поставщиком социальных услуг, является незаконным, поскольку их предоставление должно осуществляться бесплатно, на основании его индивидуальной программы реабилитации и только в Республиканском центре социальной реабилитации инвалидов «Идель».

В своей жалобе заявитель также указывает, что оспариваемые им Постановление и Порядок не были официально опубликованы для всеобщего сведения в полном объеме в газетах «Республика Татарстан» и «Ватаным Татарстан», что противоречит статье 24 (часть третья) и статье 48 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, сво-

боды и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения; органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с их решениями и иными материалами, затрагивающими его права, свободы и законные интересы, если иное не предусмотрено законом.

Позиция суда

В соответствии со статьей 5 Закона Республики Татарстан от 31 октября 2002 года № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина» днем официального опубликования нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина считается обязательная первая публикация их полного текста с пометкой «официальное опубликование» в газетах «Республика Татарстан» и «Ватаным Татарстан», журнале «Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти» или первое размещение (опубликование) на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Оспариваемое Постановление было опубликовано в полном объеме 16 марта 2015 года на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU), который, вопреки доводам заявителя, является равнозначным источником официального опубликования наряду с газетами «Республика Татарстан» и «Ватаным Татарстан». Таким образом, датой официального опубликования оспариваемого Постановления по смыслу приведенных выше норм Закона Республики Татарстан считается 16 марта 2015 года.

Оспариваемые заявителем правовые положения относятся к сфере социальной защиты, которая в соответствии со статьей 72 (пункт «ж» части 1) Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в силу чего Республика Татарстан вправе осуществлять правовое регулирование данной сферы в соответствии с федеральными законами и при условии, что ее законы и иные нормативные правовые акты не противоречат федеральным законам (статья 76 части 2 и 5 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» устанавливает полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания граждан (пункт 2

части 1 статьи 1). При этом согласно статье 8 указанного Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания относится, в том числе, утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг (пункт 10).

Во исполнение указанного Федерального закона был принят Закон Республики Татарстан от 18 декабря 2014 года № 126-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан», в соответствии с которым утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг относится к полномочиям Кабинета Министров Республики Татарстан в сфере социального обслуживания (пункт 8 статьи 4).

Требования к порядку предоставления социальных услуг регламентированы Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», в соответствии с которым данный порядок устанавливается по формам социального обслуживания (на дому, в полустационарной или стационарной формах), видам социальных услуг и включает в себя стандарт социальной услуги (пункт 2 части 2 статьи 27). В свою очередь, стандарт социальной услуги включает в себя, в том числе, сроки (периодичность) ее предоставления (пункт 5 статьи 3, пункт 2 части 3 статьи 27).

Конкретная периодичность предоставления социальных услуг в зависимости от формы и вида социального обслуживания федеральным законодательством не установлена. В связи с этим Кабинет Министров Республики Татарстан с учетом имеющейся потребности в предоставлении социальных услуг и уровня обеспеченности центрами реабилитации инвалидов в целом в Республике Татарстан установил в рамках своих дискреционных полномочий в оспариваемом Порядке следующую периодичность предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания: в социально-реабилитационных отделениях комплексных центров социального обслуживания населения — 2 раза в год, в центрах реабилитации инвалидов — 1 раз в два года, а при наличии свободных мест (отсутствии очередности) в центрах реабилитации инвалидов — 1 раз в год (абзац второй пункта 5.4.2).

При этом, как отмечает Конституционный Суд Республики Татарстан, обжалуемую заявителем норму необходимо рассматривать в системном единстве с положениями других нормативных правовых актов, регулирующих предоставление социальных услуг в Республике Татарстан, поскольку действующим законодательством предусмотрена возможность предоставления социально-реабилитационных мероприятий также и в иных формах социального обслуживания. Так, согласно абзацу 2 пункта 3.4.2 подраздела 3.4 раздела III Порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в полуста-

ционарной форме социального обслуживания в Республике Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2014 года № 1101, социальные услуги могут предоставляться гражданам также в полустационарной форме социального обслуживания в социально-реабилитационных отделениях комплексных центров социального обслуживания населения, центрах реабилитации инвалидов с периодичностью 2 раза в год.

Таким образом, оспариваемые положения, вопреки доводам заявителя, не ограничивают права граждан на получение социальных услуг по своему выбору и с различной периодичностью в зависимости от формы предоставления социального обслуживания (стационарной или полустационарной), в том числе в объемах, предусмотренных в их индивидуальной программе реабилитации.

Такое правовое регулирование согласуется с целями социального правового государства, которое в соответствии со статьей 13 Конституции Республики Татарстан призвано обеспечивать гарантии социальной защиты населения. Следовательно, положения абзаца второго пункта 5.4.2 Порядка, устанавливающие периодичность предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания в центрах реабилитации инвалидов — 1 раз в два года, в системе действующего правового регулирования по своему содержанию и целевому назначению являются одним из элементов механизма, направленного на обеспечение мер по реализации гражданами их права на социальную защиту со стороны государства, и сами по себе не могут рассматриваться как отменяющие, ограничивающие или иным образом нарушающие конституционные права граждан.

1.2. Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 12 января 2017 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года № 91, и Приложения 2 к нему, в связи с жалобой гражданки Зурабовой Мадины Умаровны»

Позиция заявителя

В соответствии с пунктом 1.11 Положения об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия, утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года № 91 (далее — Положение), оплата труда работников, занятых по совместительству, а также на условиях неполного рабочего времени, производится пропорционально отработанному времени либо в зависимости от выполненного объема работ. Определение размеров заработной платы по

основной должности и по должности, занимаемой в порядке совместительства, производится раздельно по каждой из должностей. Приложением 2 к Положению установлены размеры должностных окладов профессиональных квалификационных групп работников здравоохранения, в числе которых определен минимальный размер оклада санитарки в сумме 3 130 рублей.

Гражданкой М.У. Зурабовой, которая работает в Государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Ингушская республиканская клиническая больница», оспаривается конституционность данных норм. Как следует из жалобы, заявительница занимает в больнице должность санитарки и в порядке совмещения должности выполняет работу на условиях 1,5 ставки по этой должности. Размер ее заработной платы с учетом дополнительных выплат составляет 9 703 рубля за одну ставку и 2 504 рубля за 0,5 ставки. То есть заработная плата по дополнительной 0,5 ставке — менее 50% минимального размера оплаты труда.

По мнению заявительницы, оспариваемые положения в той мере, в какой ими не предусматриваются условия определения заработной платы при совмещении профессий (должностей) и тем самым допускается начисление заработной платы за выполнение дополнительной работы при совмещении профессий без учета пропорционального соотношения с минимальным размером оплаты труда, являются неопределенными и создают возможность для произвольного толкования и применения правоприменителем, что влечет нарушение конституционных прав граждан. В связи с этим заявительница просит признать оспариваемые нормы противоречащими статье 18 (часть 1) и статье 36 (часть 3) Конституции Республики Ингушетия.

Позиция суда

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит трудовое право к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1). Согласно статье 76 (часть 2) по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, Республика Ингушетия вправе осуществлять правовое регулирование в данной сфере при условии, что принимаемые органами государственной власти Республики Ингушетия нормативные акты не противоречат федеральным законам.

В рамках указанных полномочий, в целях совершенствования системы оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 1 июня 2016 года № 91 утверждено Положение об отраслевой системе оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Ингушетия.

Нормы Конституции Российской Федерации о праве на труд и справедливом вознаграждении за труд конкретизированы в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее — ТК РФ), часть 3 статьи 133 которого предусматривает, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

В соответствии со статьей 60^2 ТК РФ с письменного согласия работника ему может быть поручено выполнение в течение установленной продолжительности рабочего дня (смены) наряду с работой, определенной трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности) за дополнительную оплату. Поручаемая работнику дополнительная работа по другой профессии (должности) может осуществляться путем совмещения профессий (должностей). Статья 149 ТК РФ предусматривает, что при выполнении работ в условиях, отклоняющихся от нормальных, в том числе при совмещении профессий (должностей), работнику производятся соответствующие выплаты, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором. Согласно статье 151 ТК РФ при совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания, увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором, работнику производится доплата. Размер доплаты устанавливается по соглашению сторон трудового договора с учетом содержания и (или) объема дополнительной работы.

Таким образом, совмещение профессий (должностей) предполагает выполнение дополнительной работы не сверх установленного времени, а в пределах определенной законом продолжительности рабочего дня, с установлением доплаты в размере, определяемом соглашением сторон. По своей правовой природе плата за совмещение профессий (должностей) представляет собой доплату компенсационного характера (статья 129 ТК РФ), т. е. является частью заработной платы, а не самостоятельной заработной платой.

С учетом этого, положение статьи 133 ТК РФ о минимальном размере заработной платы не применимо к доплате за совмещение профессий (должностей). Размер заработной платы, который не может быть ниже минимального размера оплаты труда, определяется с учетом выплат компенсационного и стимулирующего характера, т. е. включает в себя доплату в качестве одного из элементов. Исходя из характера правоотношений, связанных с выполнением работы на условиях совмещения профессий (должностей), их правовое регулирование не может осуществляться по правилам, аналогичным закреп-

ленным в пункте 1.11 Положения о раздельном определении размеров заработной платы по основной должности и по должности, занимаемой в порядке совместительства.

Пункты 3.1 и 3.2 оспариваемого Положения предусматривают осуществление выплаты компенсационного характера за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, в том числе при совмещении профессий (должностей), применение которой не образует новый оклад. Согласно пункту 3.4 выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, устанавливаются в соответствии с законодательством и с учетом финансово-экономического положения учреждения. В соответствии с пунктом 3.5 размер доплаты за совмещение профессий (должностей) устанавливается по соглашению сторон трудового договора с учетом содержания и (или) объема дополнительной работы.

Конституционный Суд Республики Ингушетия также подчеркивает, что в своем Постановлении от 19 декабря 2016 года № 13-П он уже отмечал, что принцип правовой определенности не исключает применения в нормативных актах норм бланкетного характера, которые для реализации содержащихся в них положений требуют обращения к нормативным предписаниям иных правовых актов. Исходя из данной правовой позиции, нормы рассматриваемого Положения подлежат применению в системной связи с нормами трудового законодательства, регламентирующими вопросы оплаты труда при совмещении профессий (должностей). Положение с учетом применения корреспондирующих норм трудового законодательства содержит правовое регулирование, достаточное для осуществления надлежащего расчета и начисления заработной платы при выполнении работы на условиях совмещения профессий (должностей), которое не может рассматриваться как недопустимое отступление от принципа правовой определенности.

С учетом изложенного оспариваемые положения нормативного акта не нарушают конституционное право на справедливое вознаграждение за труд и не могут быть признаны противоречащими Конституции Республики Ингушетия.

1.3. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 3 февраля 2017 года № 1-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области статьи 11 Закона Калининградской области от 19 мая 2000 года № 202 «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Калининградской области» (в редакции Закона Калининградской области от 17 июня 2016 года № 543)»

Позиция заявителя

По мнению заявителя, норма статьи 11 Закона Калининградской области от 19 мая 2000 года № 202 «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Калининградской области» (далее — Закон

Калининградской области № 202) не соответствует Уставу (Основному Закону) Калининградской области в связи с отсутствием в ней указания на орган исполнительной власти, осуществляющий организационное обеспечение помещениями для деятельности мировых судей на судебных участках Калининградской области.

Позиция суда

Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации как судоустройство (пункт «о» статьи 71) и установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности (пункт «г» статьи 71), так и установление судебной системы Российской Федерации в целом, которое осуществляется исключительно Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом (часть 3 статьи 118).

В соответствии с пунктами «л» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации кадры судебных органов, установление общих принципов организации системы органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно частям 2, 4 статьи 4, части 2 статьи 28 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» мировые судьи относятся к числу судов субъектов Российской Федерации, которые входят в единую судебную систему Российской Федерации, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации.

Статья 51, пункты 2 и 3 статьи 53 Устава (Основного Закона) Калининградской области также предусматривают, что мировые судьи, входящие в единую судебную систему Российской Федерации, относятся к судам Калининградской области, полномочия и порядок деятельности мировых судей, порядок наделения их полномочиями устанавливаются федеральными законами и законом Калининградской области.

В целях реализации предоставленных субъектам Российской Федерации полномочий, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Уставом (Основным Законом) Калининградской области был принят Закон Калининградской области № 202, регулирующий порядок назначения и деятельности мировых судей в Калининградской области.

Статьей 11 указанного Закона Калининградской области «Размещение мирового судьи и его аппарата» предусмотрено, что мировой судья и его аппарат размещаются в надлежащем для его деятельности

и доступном для населения судебного участка помещении, определяемом органом исполнительной власти области с учетом мнения председателя районного суда.

Частью 9 статьи 42 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ) установлено, что место постоянного пребывания мирового судьи определяется законом соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом мнения председателя районного суда. Таким образом, федеральный законодатель предоставил законодателю субъекта Российской Федерации полномочия по определению места постоянного пребывания мирового судьи, что подразумевает непосредственно закрепление законом мест постоянного пребывания всех мировых судей согласно их количеству, определенному в соответствии с законом.

Как отмечает Уставной Суд, данное полномочие реализовано Калининградской областной Думой путем принятия Закона Калининградской области от 19 июля 2000 года № 221 «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Калининградской области» (далее — Закон Калининградской области № 221).

Статьей 3 указанного Закона по аналогии с федеральным регулированием в отношении судов общей юрисдикции в качестве места постоянного пребывания мирового судьи определены соответствующие города Калининградской области в зависимости от распределения судебных участков мировых судей по объектам административно-территориального деления области (внутригородским административным районам города областного значения Калининграда, административным районам, городам областного значения).

Как следует из содержания статьи 11 Закона Калининградской области № 202, указанная норма регулирует не территориальный принцип постоянного пребывания мировых судьей, а их организационное обеспечение, а именно размещение мирового судьи и его аппарата, что в силу части 4 статьи 37 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ относится к распорядительным полномочиям соответствующих органов исполнительной власти Калининградской области. Под организационным обеспечением деятельности судов общей юрисдикции федеральный законодатель понимает мероприятия кадрового, финансового, материально-технического, информационного и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия.

В соответствии с пунктом 3 статьи 10 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 188-ФЗ) материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют ор-

ганы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Исходя из взаимосвязанных положений пункта 3 статьи 10 Федерального закона № 188-ФЗ, частей 1 и 4 статьи 37, части 9 статьи 42 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, федеральным законодательством не предусмотрено специальных предписаний по определению порядка размещения мирового судьи и его аппарата, а также органов государственной власти, наделенных полномочиями по их организационному и материально-техническому обеспечению.

Таким образом, содержащееся в статье 11 Закона Калининградской области № 202 правовое регулирование осуществлено в рамках собственных полномочий органов государственной власти Калининградской области по организации деятельности мировых судей и не основано на положениях пункта 9 статьи 42 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, вследствие чего не может им противоречить.

На основании изложенного Уставный Суд приходит к выводу, что статья 11 Закона Калининградской области № 202 не противоречит требованиям федерального законодательства. Уставный Суд не находит оснований для ее признания не соответствующей Уставу (Основному Закону) Калининградской области.

1.4. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 14 февраля 2017 года «По делу о проверке конституционности пункта 3 Указа Главы Республики Коми от 17 октября 2016 года № 123 «О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми» по жалобе гражданина Тентюкова Андрея Михайловича»

Позиция заявителя

Проживающий в городе Сыктывкаре Республики Коми гражданин А.М. Тентюков обратился в Конституционный Суд Республики Коми с жалобой о проверке конституционности пункта 3 Указа Главы Республики Коми от 17 октября 2016 года № 123 «О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми», которым Министерство промышленности, транспорта и энергетики Республики Коми переименовано в Министерство промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми с присоединением к нему Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми и с передачей функций данного Министерства переименованному Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми (далее — Министерство).

В обоснование жалобы А.М. Тентюков указал, что фактическая ликвидация Министерства природных ресурсов и охраны окружаю-

щей среды Республики Коми, как самостоятельного органа исполнительной власти, и передача его полномочий переименованному Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми создает реальную угрозу экологической безопасности, поскольку основной задачей указанного Министерства была и остается функция по формированию и реализации государственной политики в сфере промышленности (нефтяной, газовой, горнорудной, угольной и т. д.), а также в области энергетики и транспорта, что уже само по себе может оказать негативное влияние на окружающую среду, так как осуществление под эгидой Министерства производственно-хозяйственной деятельности по определению влечет за собой причинение того или иного ущерба земле, водам, лесам и другим природным ресурсам. В связи с этим заявитель полагает, что присоединение профильного министерства к министерству, ведающему промышленностью, энергетикой и транспортом, не согласуется с требованиями статей 13, 43 Конституции Республики Коми, поскольку может привести к существенному нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Позиция суда

Согласно статьям 4 и 10 Конституции Республики Коми человек, его права и свободы являются высшей ценностью и их признание, соблюдение и защита — обязанность Республики Коми. Данной обязанности корреспондируют положения статьи 43 Конституции Республики Коми, в соответствии с которыми к числу конституционно признаваемых и защищаемых прав человека и гражданина относится право граждан на благоприятную окружающую среду и получение достоверной информации о ее состоянии.

Поскольку вопросы природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности в силу пункта «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части 1 статьи 64 Конституции Республики Коми находятся в совместном ведении Российской Федерации и Республики Коми, то с учетом приведенных выше конституционных предписаний и требований статей 26^{1}, 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), преамбулы и статей 3, 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) на органы государственной власти Республики Коми возложена обязанность по осуществлению комплекса мероприятий, предотвращающих нанесение какого-либо вреда природе и окружающей среде и обеспечивающих надлежащую экологическую безопасность на территории данного региона.

В связи с этим соответствующие органы исполнительной власти Республики Коми при формировании и реализации государственной политики в сфере экономики в обязательном порядке решают и вопросы, направленные на обеспечение наибольшего благоприятствования окружающей среды, сохранение биологического разнообразия и природных ресурсов.

Согласно же статье 77 Конституции Российской Федерации, преамбуле Федерального закона № 184-ФЗ и согласующимися с этими нормами статьям 66, 84 Конституции Республики Коми система исполнительных органов государственной власти Республики Коми устанавливается Главой Республики Коми самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом № 184-ФЗ.

Таким образом, при определении структуры и полномочий органов исполнительной власти Глава Республики Коми обладает достаточно широкой свободой усмотрения, но при этом принимаемые им решения не должны противоречить конституционным основам и общим принципам разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Республикой Коми.

Применительно к оспариваемому пункту 3 Указа Главы Республики Коми «О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми» это означает, что после присоединения Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми к переименованному Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми вопросы развития и функционирования промышленности, энергетики и транспорта должны решаться данным Министерством с учетом требований статей 9, 42, 58 Конституции Российской Федерации, статей 13, 43 Конституции Республики Коми и законодательства Российской Федерации и Республики Коми, определяющего основы государственной политики в сфере охраны земли, водных, лесных и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народа, проживающего на территории Республики Коми, и гарантирующего конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Иными словами, Министерство промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми при осуществлении своих полномочий обязано обеспечивать разумный баланс интересов субъектов хозяйственной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов граждан на гарантированное соблюдение и всемерную защиту их экологических прав.

Данный вывод основан и на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно отмечал, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на

конституционном уровне и имеет всеобщий характер. Поэтому при решении социально-экономических задач принципиальное значение имеет признание, соблюдение и защита конституционных прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, что предполагает планирование и реализацию органами власти комплекса различных мероприятий, предотвращающих нанесение вреда природе, биологическим ресурсам и окружающей среде и минимизирующих экологические риски при осуществлении той или иной хозяйственной деятельности (постановления от 14 мая 2009 года № 8-П; от 5 марта 2013 года № 5-П; от 13 октября 2015 года № 26-П; определения от 28 июня 2012 года № 1256-О; от 26 мая 2016 года № 1003-О).

Таким образом, установленная на конституционном уровне и конкретизированная в Федеральном законе № 7-ФЗ, Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и других нормативных правовых актах обязанность органов исполнительной власти Республики Коми по сохранению природы и окружающей среды носит всеобщий и универсальный характер и не зависит ни от переименования этих органов, ни от изменения их структуры, полномочий и общего назначения.

В связи с этим нет оснований считать, что принятое Главой Республики Коми в рамках своих дискреционных полномочий и в соответствии с положениями статьи 77 Конституции Российской Федерации, Федерального закона № 184-ФЗ и статей 66, 84 Конституции Республики Коми решение о реорганизации Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми путем присоединения его к переименованному Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми может повлиять на экологическую безопасность на территории Республики Коми и умалить конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду.

Напротив, полная передача функций и кадрового потенциала Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми переименованному Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми предполагает, что последнее Министерство фактически принимает на себя повышенные обязательства по соблюдению законодательства об охране окружающей среды, поскольку при формировании и реализации государственной политики в сфере промышленности, энергетики и транспорта непосредственно в самом Министерстве будет более оперативно и комплексно определяться тот самый баланс интересов хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с воздействием на окружающую среду, и интересов неопределенного круга лиц в области сохранения природы и окружающей среды в целом.

При этом в соответствии с требованиями Федерального закона № 7-ФЗ, Водного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов Министерство промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми при осуществлении полномочий, предусмотренных Положением о министерстве, утвержденным Постановлением Правительства Республики Коми от 28 декабря 2016 года № 615 и воспринявшим весь функционал присоединенного Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми, обязано оперативно реагировать на любые случаи негативного воздействия на окружающую среду, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, и принимать исчерпывающие меры к предупреждению или устранению такого воздействия, в том числе и под угрозой ответственности, установленной федеральным законодательством.

Помимо этого, к Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми на основании статьи 6 Федерального закона № 7-ФЗ и указанного выше Положения перешли и полномочия по решению вопросов регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному экологическому надзору, что предопределяет возложение на Министерство обязанности по выполнению координирующих, контрольных и регулятивных функций в сфере соблюдения и защиты экологических прав граждан.

Следовательно, Министерство промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми должно действовать, исходя из принципа приоритета публичных интересов в области обеспечения экологической безопасности граждан и региона в целом, и в силу прямого указания закона не допускать неправомерного и неоправданного воздействия на окружающую среду как со стороны подразделений и должностных лиц самого Министерства, так и со стороны иных хозяйствующих субъектов.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение данной обязанности является прямым нарушением основанных на Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Коми правил экологической безопасности и влечет за собой соответствующие неблагоприятные последствия как для самого Министерства, так и для его должностных лиц.

В связи с изложенным нет оснований считать, что указанное выше изменение в системе исполнительной власти Республики Коми может негативно повлиять на состояние природы и окружающей среды и привести к нарушению конституционных прав граждан в сфере экологии.

С учетом вышесказанного Конституционный Суд Республики Коми признал, что предусмотренное пунктом 3 Указа Главы Республики Коми от 17 октября 2016 года № 123 «О структуре органов в системе исполнительной власти Республики Коми» присоединение Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми к переименованному Министерству промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми само по себе не влияет на надлежащее осуществление государственных полномочий по охране земли, водных, лесных и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народа, проживающего на территории Республики Коми, и не нарушает конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, поэтому пункт 3 настоящего Указа не может быть признан противоречащим Конституции Республики Коми, ее статьям 4, 10, 13, 43, 66.

1.5. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 16 марта 2017 года «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 14, подпункта «д» пункта 1 части 1 и пункта 3 части 3 статьи 20 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по жалобе гражданина Павлова Николая Лукьяновича»

Позиция заявителя

Заявитель является лицом, имеющим право на получение мер социальной поддержки в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», статьей 14 Закона Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» (далее — Закон Республики Коми).

С принятием Закона Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» и Закона Республики Коми от 1 марта 2016 года № 11-РЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Коми» в Республике Коми установлен новый порядок предоставления мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, а именно в виде денежных выплат в размерах, определенных статьей 20 оспариваемого Закона Республики Коми.

По мнению заявителя, проживающим в республике реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, сокращены выплаты на проезд общественным транспортом, на обеспечение лекарственными средствами, изготовление и ре-

монт зубных протезов, а существующий порядок предоставления мер социальной поддержки данной категории лиц в виде денежных выплат в твердых суммах лишает его полноценной государственной помощи и нарушает его конституционные права на социальное обеспечение, гарантированные статьями 11, 40 Конституции Республики Коми.

Позиция суда

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).

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» (далее — Федеральный закон № 122-ФЗ) произошло изменение принципа установления системы мер социальной защиты льготных категорий граждан, к которым относятся и реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий. 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 № 122-ФЗ).

Так, начиная с 1 января 2005 года, согласно статье 16 Федерального закона от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, обеспечиваются мерами социальной поддержки в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; расходные обязательства по обеспечению

указанных лиц мерами социальной поддержки являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

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 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 № 184-ФЗ).

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 полномочий субъектов Российской Федерации, суд делает вывод о том, 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.

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 финансовых возможностей, исходя из принципа справедливости, вытекающего из принципа равенства (статья 17 Конституции Республики Коми), законодатель Республики Коми вправе определить меры социальной поддержки в том объеме, который экономически обоснован, используя принципы адресности и критерии нуждаемости граждан при предоставлении льгот.

Вместе с тем, взяв на себя определенные обязательства по предоставлению мер социальной поддержки жертвам политических репрессий, Республика Коми 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.

Кроме того, внося изменения в правовой механизм оказания мер социальной поддержки, республиканский законодатель должен исходить и 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 обусловливающих специальный статус отдельных категорий граждан — получателей мер социальной поддержки.

В целях реализации предусмотренных федеральным законодательством полномочий в Республике Коми принят Закон Республики Коми, устанавливающий правовые гарантии социальной защиты отдельных категорий граждан, проживающих в Республике Коми.

Реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, Законом Республики Коми предусмотрены следующие меры социальной поддержки: 1) компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг лицам, пострадавшим от политических репрессий, и членам их семей, а именно по южной природно-климатической зоне в размере 814 рублей (пункт 1 части 1 статьи 14); 2) республиканская ежемесячная денежная выплата в размере 330 рублей, при этом часть выплаты может направляться на финансирование обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, изготовления и ремонта зубных протезов (пункт 4 части 1 статьи 14; подпункт «д» пункта 1 части 1 и пункт 3 части 3 статьи 20); 3) первоочередное вступление в садоводческие товарищества и жилищно-строительные кооперативы; внеочередной прием в государственные организации социального обслуживания населения Республики Коми (пункты 5, 6 части 1 статьи 14).

Кроме того, в целях реализации вышеуказанного Закона Республики Коми Правительством Республики Коми приняты постановления, устанавливающие меры социальной поддержки в виде льготного проезда на транспорте, в том числе для реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (постановления от 9 декабря 2008 года № 340 «Об обеспечении в период навигации равной доступности транспортных услуг на пассажирском внутреннем водном транспорте для отдельных категорий граждан, имеющих право на оказание мер социальной поддержки на территории Республики Коми»; от 9 декабря 2008 года № 341 «Об обеспечении равной доступности транспортных услуг на пассажирском железнодорожном транспорте в пригородном сообщении на территории Республ-

лики Коми для отдельных категорий граждан, имеющих право на оказание мер социальной поддержки»; от 9 декабря 2008 года № 342 «Об обеспечении равной доступности транспортных услуг на пассажирском автомобильном транспорте (кроме такси) для отдельных категорий граждан, имеющих право на оказание мер социальной поддержки, на территории Республики Коми»).

Таким образом, продолжая оказывать социальную помощь жертвам политических репрессий, в том числе и путем установления взамен процентного эквивалента фиксированной суммы компенсации жилищно-коммунальных расходов, Республика Коми не отказывается от ранее взятых публично-правовых обязательств по предоставлению социальных гарантий, а последовательно выполняет их и оказывает финансовую поддержку данной категории лиц, сохранив общий объем средств, направленных на эти цели, и определив размер денежных выплат с учетом финансовой возможности республиканского бюджета.

Поскольку методика исчисления размера денежной выплаты взамен ранее действовавших льгот не установлена на федеральном уровне, то 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.

Изменив форму поддержки, законодатель республики действовал в пределах предоставленных ему 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 путем индексации размера денежных выплат (часть 2 статьи 20 Закона Республики Коми).

Данная позиция ранее неоднократно высказывалась Конституционным Судом Республики Коми в принятых им решениях, в том числе в постановлениях от 21 марта 2016 года, от 14 апреля 2016 года.

Таким образом, сами по себе оспариваемые положения Закона Республики Коми не могут рассматриваться как ограничивающие, отменяющие или умаляющие права заявителя, гарантированные Конституцией Республики Коми, поскольку направлены на создание благоприятных условий для обеспечения социальной защищенности жертв политических репрессий. Выбор конкретных мер социальной поддержки основывается на необходимости сохранения ранее достигнутого уровня социальной защиты данной категории граждан с учетом финансовых возможностей республиканского бюджета и

имеет целью компенсацию причиненного политическими репрессиями вреда.

Проверка же соответствия указанных мер социальной поддержки жертвам политических репрессий тому уровню (объему) социальных гарантий, который предоставлялся данной категории граждан ранее, в том числе и до 1 января 2005 года, не относится к компетенции Конституционного Суда Республики Коми.

Редактор Г.Ю. Абдрашитова
Верстка Е.В. Бер

Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой информации
имени М.М. Сперанского»
664003, Иркутск, ул. Горького, 31
www.izpi.ru