ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 3 (34) (май—июнь) 2015

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Гребенюк М.А. Гарантии социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (опыт регионального кодифицированного регулирования)..... 3

Шабаева О.А. Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов и малоимущих граждан в субъектах Российской Федерации (опыт регионального кодифицированного регулирования) 9

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Петров А.А. Обзор принятых в 2014 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть I)..... 20

Хвалёв С.А. Обзор практики высших судов по вопросу об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих предоставление льгот работникам социальной сферы в сельской местности 34

Сведения об авторах 67

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 68

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор —
председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук —
ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
И.С. Суркова, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Л.Н. Заступова
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2015

Подписано в печать 24.06.2015. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.401

М.А. Гребенюк

Гарантии социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (опыт регионального кодифицированного регулирования)

В статье рассмотрены кодифицированные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в сфере предоставления социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Сделаны выводы о том, что гарантии социальной поддержки, предусмотренные региональным законодательством, идентичны гарантиям, действующим на федеральном уровне, самостоятельная правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации в сфере установления гарантий отсутствует.

Ключевые слова: *дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; гарантии; меры социальной поддержки; кодифицированные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.*

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, как наиболее уязвимая социальная группа, нуждаются в особой заботе государства. Одной из основных задач государственной политики в этой области является совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих надлежащую защиту их прав.

На федеральном уровне гарантии социальной поддержки установлены в Федеральном законе от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее — Федеральный закон № 159-ФЗ) [6]. На региональном уровне меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотрены как в нормативных правовых актах комплексного характера в сфере социального обеспечения, так и специальных нормативных правовых актах.

В настоящей работе в основу анализа гарантий социальной поддержки, предоставляемых детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, положены следующие кодифицированные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации: закон Белгородской области от 28 декабря 2004 года № 165 «Социальный кодекс Белгородской области» [9] (далее — СК Белгородской области); закон Омской области от 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» [3] (далее — СК Омской области); закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 года № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» [10] (далее — СК Санкт-Петербурга); закон Ярославской области от 19 декабря 2008 года № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» [11] (далее — СК Ярославской области).

Как правило, действие конкретных мер социальной поддержки распространяется на следующие категории лиц:

1) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

2) лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

3) обучающиеся, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя;

4) лица, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет;

5) дети, оставшиеся без попечения родителей, из числа детей, оба родителя которых неизвестны.

Безоговорочным условием предоставления мер социальной поддержки, установленных в законодательстве субъектов Российской Федерации, является место жительства или место пребывания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории соответствующих субъектов.

Анализ кодифицированных источников позволяет дать следующую классификацию мер социальной поддержки:

1) меры социальной поддержки в сфере охраны здоровья;

2) меры социальной поддержки в сфере образования;

3) меры социальной поддержки в сфере имущественных прав и прав на жилище;

4) иные меры социальной поддержки.

Меры социальной поддержки в сфере охраны здоровья. Кодифицированными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предусмотрено *право* детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, *на бесплатное медицинское обслуживание.*

В Омской области дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, бесплатно обеспечиваются лекарственными препаратами для медицинского применения в соответствии с федеральным и областным законодательством (статья 44 СК Омской области).

В соответствии со статьей 11 СК Санкт-Петербурга дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа, а также обучающиеся, потерявшие в период обучения обоих или единственного родителя, обеспечиваются проездом к месту лечения и обратно в размере полной стоимости. Предоставление этой гарантии осуществляется в виде денежной компенсации, которая при наличии медицинских показаний выплачивается без ограничения количества поездок.

Несколько иначе порядок предоставления компенсации расходов на проезд к месту лечения и обратно сформулирован в СК Ярославской области, статьей 73 которого предусмотрено, что право на получение компенсации имеют дети, оставшиеся без попечения родителей, при этом компенсация расходов производится на проезд к месту лечения, расположенному за пределами области, и не чаще 1 раза в течение календарного года.

Законодательством субъектов Российской Федерации также установлены меры социальной поддержки, направленные на *оздоровление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.*

Так, в городе федерального значения Санкт-Петербурге (статья 11 СК Санкт-Петербурга) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа предоставляются путевки в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные лагеря, лагеря труда и отдыха, в санаторно-курортные организации при наличии медицинских показаний, а также оплачивается проезд к месту лечения (отдыха) и обратно.

Аналогичное правило предусмотрено статьей 44 СК Омской области, при этом дополнительно определено право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на бесплатное пользование услугами материально-технической и учебно-методической базы областных государственных детских оздоровительных организаций, туристических лагерей, пансионатов, детских площадок; посещение областных государственных музеев, картинных галерей, выставок.

В Ярославской области дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, также имеют право на получение социальной услуги по обеспечению отдыха и оздоровления, однако в соответствии со статьей 60 СК Ярославской области социальная услуга предоставляется не чаще 1 раза в течение календарного года и только тем детям, которые нуждаются в санаторно-курортном лечении по медицинским показаниям.

На основе изложенного можно сделать вывод, что меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в сфере охраны здоровья носят по большей части компенсационный характер.

Меры социальной поддержки в сфере образования. Указанная группа мер социальной поддержки является наиболее многочисленной и разнообразной.

Весьма распространенной гарантией, предоставляемой детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, является *право на обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования.*

Между тем в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации установлены особенности предоставления этой гарантии. Так, в городе федерального значения Санкт-Петербурге денежная компенсация на возмещение расходов на обучение на курсах выплачивается по фактическим расходам, но не более чем в размере 19 602 рублей (статья 10 СК Санкт-Петербурга). В статье 65 СК Ярославской области установлено, что право на обучение на подготовительных отделениях без взимания платы может быть реализовано в одной образовательной организации по выбору и только 1 раз в течение календарного года.

Одной из установленных в субъектах Российской Федерации гарантий является *право*

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа *на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих без взимания платы*. Порядок предоставления этой гарантии сформулирован в законодательстве субъектов Российской Федерации единообразно.

В подавляющем большинстве кодифицированных законодательных актов субъектов Российской Федерации [9; 10] установлена также гарантия на *полное государственное обеспечение* до завершения обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования или высшего образования по очной форме обучения, а также обучающихся, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя.

При этом в период обучения за указанными лицами сохраняется право на полное государственное обеспечение и дополнительные гарантии по социальной поддержке и в случае достижения ими возраста 23 лет.

Правовое регулирование этой гарантии в законодательстве субъектов Российской Федерации также представлено одинаково. Это связано с тем, что на региональном уровне фактически полностью воспроизводится формулировка, установленная Федеральным законом № 159-ФЗ (пункт 3 статьи 6).

В нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации [3; 9] предусмотрена выплата *ежегодного пособия* для реализации права на образование детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающимся за счет средств регионального или местных бюджетов по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального или высшего образования по очной форме обучения, наряду с полным государственным обеспечением *на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере трехмесячной стипендии, а также 100 процентов заработной платы, начисленной в период производственного обучения и производственной практики.*

Изложенное правило в региональном законодательстве сформулировано, как и рассмотренные выше, единообразно, в соответствии с пунктом пятым статьи 6 Федерального закона № 159-ФЗ. Особенности правового регулирования имеют место только в статье 93 СК Ярославской области, в которой определен размер выплаты — 2 445 рублей и предусмотрено, что выплата на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей назначается и выплачивается образовательной организацией в период с 1 сентября по 1 декабря текущего года.

Законодательством субъектов Российской Федерации также установлен ряд гарантий обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального или высшего образования по очной форме обучения за счет средств регионального бюджета или бюджетов муниципальных образований. При этом содержатся гарантии при поступлении в образовательные учреждения, при обучении в них, а также при выпуске из них.

Так, например, в городе федерального значения Санкт-Петербурге дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из их числа, являющиеся выпускниками государственных образовательных учреждений, при поступлении в государственные образовательные учреждения, реализующие образовательные программы среднего профессионального и высшего образования, обеспечиваются *комплектом новой сезонной одежды и обуви, мягким инвентарем, оборудованием либо им выплачивается единовременная денежная компенсация в размере, необходимом для приобретения комплекта новой сезонной одежды и обуви, мягкого инвентаря, оборудования,* а также *единовременным денежным пособием* в размере 6 534 рублей (статья 10 СК Санкт-Петербурга).

В Омской области детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального или высшего образования по очной форме обучения за счет средств областного бюджета или бюджетов муниципальных образований, предоставляются бесплатное питание, бесплатный комплект одежды, обуви и мягкого инвентаря, а также бесплатное общежитие и бесплатное медицинское обеспечение (статья 44 СК Омской области).

Выпускникам образовательных организаций города федерального значения Санкт-Петербурга (статья 10 СК Санкт-Петербурга) выплачивается *единовременное денежное пособие* в размере, равном трехкратному размеру госу-

дарственной социальной стипендии, а также *единовременная денежная компенсация* расходов в сумме 65 339 рублей. При этом установлено, что единовременное денежное пособие и единовременная денежная компенсация назначаются, если обращение за ними последовало не позднее трех лет с момента окончания государственного образовательного учреждения.

В Ярославской области размер единовременного денежного пособия при выпуске из образовательной организации составляет: для выпускников — 1 308 рублей; для выпускников, продолжающих обучение по очной форме по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам за счет средств областного бюджета или местных бюджетов, — 523 рубля (статья 75 СК Ярославской области).

В подавляющем большинстве региональных кодифицированных нормативных правовых актов [3] содержится правило о том, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из их числа, обучающиеся за счет средств областного или местных бюджетов по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, имеют *право на бесплатный проезд на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатный проезд один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы.* Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации содержатся уточнения либо более детальное правовое регулирование указанной гарантии.

Так, например, статьей 10 СК Санкт-Петербурга предусмотрено, что лица обеспечиваются проездом за счет средств бюджета города федерального значения в размере полной стоимости проезда на социальных маршрутах наземного пассажирского маршрутного транспорта, в метро, на железнодорожном транспорте общего пользования в поездах пригородного сообщения.

Меры социальной поддержки в сфере имущественных прав и прав на жилище. Соблюдение жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является на сегодняшний день весьма актуальной темой. На уровне федерального законодательства предпринимаются постоянные попытки, направленные на повышение гарантий обеспечения детей-сирот правом на жилище: вносились изменения в Федеральный закон № 159-ФЗ, в Жилищный кодекс Российской Федерации [1], принимались подзаконные нормативные правовые акты во исполнение положений федеральных законов [7].

Вместе с тем можно констатировать, что ситуация в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему остается напряженной. По этой причине дополнительные гарантии по реализации жилищных прав имеют важное правовое и социальное значение.

Как и в федеральном законодательстве, так и в кодифицированных актах субъектов Российской Федерации [3] предусмотрено *право* детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, на *обеспечение жилыми помещениями.*

В ряде субъектов Российской Федерации [10] действуют нормы, которыми установлена компенсация на оплату жилого помещения и жилищно-коммунальных услуг. Данная практика регионального нормотворчества в науке характеризуется как положительная и крайне необходимая [4, с. 55].

Так, в городе федерального значения Санкт-Петербурге соответствующая компенсация предоставляется в размере 100% платы за всю площадь на весь период пребывания в семье опекуна, попечителя, в приемной семье, в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на период обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования по очной форме обучения независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, при условии, что лица являются единственными лицами, зарегистрированными на данной жилой площади, либо за жилое помещение, единственными собственниками которых они являются, при отсутствии сведений органов регистрационного учета о месте жительства или пребывания других граждан в данном жилом помещении. Ес-

ли на данной жилой площади имеются другие зарегистрированные лица, денежная компенсация предоставляется в размере 100% платы за жилое помещение и коммунальные услуги в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Кроме того, предоставляется денежная компенсация в размере 100% платы за топливо, приобретаемое в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортные услуги для доставки этого топлива (для лиц, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления) (статья 12 СК Санкт-Петербурга).

Нормативными правовыми актами некоторых субъектов Российской Федерации закреплена *единовременная денежная компенсация на ремонт жилого помещения.*

Так, например, в городе федерального значения Санкт-Петербурге детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющимся единственными собственниками, сособственниками жилого помещения, предоставляется дополнительная мера социальной поддержки по финансированию расходов, связанных с осуществлением ремонта указанного жилого помещения (в случае наличия в собственности нескольких жилых помещений — в одном жилом помещении по выбору) (статья 12 СК Санкт-Петербурга). При этом в Омской области единовременная денежная выплата предусмотрена только в отношении лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (статья 44 СК Омской области).

Размеры единовременной денежной выплаты различны: в Омской области — 40 000 рублей (статья 44 СК Омской области), в Санкт-Петербурге — в размере 100% стоимости указанного ремонта в пределах нормативов финансирования расходов бюджета Санкт-Петербурга на осуществление ремонта жилого помещения, утвержденных в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга (статья 12 СК Санкт-Петербурга).

Необходимо обратить внимание на то, что принятым недавно Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 72-р «Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015-2017 гг.» [7] утвержден комплекс мер, включающий в себя внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части совершенствования механизмов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа; проведение мониторингов исполнения судебных решений в части выделения жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа; проведение мониторингов оказания в субъектах Российской Федерации мер социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа по оплате жилых помещений и коммунальных услуг и освобождению от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем); осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за использованием и распоряжением жилыми помещениями, находящимися в собственности или пользовании (по договору социального найма) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе за обеспечением сохранности санитарно-технического состояния жилых помещений, и деятельностью опекунов (попечителей) по обеспечению сохранности жилых помещений и иные мероприятия.

Представляется, что предусмотренный Распоряжением комплекс мер действительно необходим, поскольку даже Федеральный закон от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [5], который был призван решить проблему обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилой площадью, как справедливо отмечают ученые, так и не привел к достижению этой цели [2, с. 26; 8, с. 32].

Иные меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К иным мерам социальной поддержки в настоящей работе отнесены меры, которые по своему содержанию не могут быть отнесены к группам мер, предоставляемым в сфере образования, жилищных прав и охраны здоровья.

В ряде субъектов Российской Федерации [10; 11] действуют нормы, которыми установлено право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющихся воспитанниками государственных учреждений, на *ежемесячную выплату денежных средств на личные расходы.*

Так, например, в статье 90 СК Ярославской области указано, что детям, оставшим-

ся без попечения родителей, при достижении ими 14 лет и лицам из числа детей, оставшихся без попечения родителей, являющимся воспитанниками образовательных организаций и обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, а также специализированных учреждений органов социальной защиты населения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, выплачивается ежемесячная выплата на личные расходы.

При этом сумма, выплачиваемая на личные расходы, в Ярославской области составляет 131 рубль в месяц (статья 90 СК Ярославской области), в Санкт-Петербурге — 490 рублей (статья 10 СК Санкт-Петербурга).

В городе федерального значения Санкт-Петербурге дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся под надзором в государственных образовательных учреждениях, медицинских государственных учреждениях, государственных учреждениях, оказывающих социальные услуги, или аналогичных государственных учреждениях и государственных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при временной передаче в семьи граждан *обеспечиваются продуктами питания или денежной выплатой на их приобретение* (статья 10 СК Санкт-Петербурга).

Анализ региональных кодифицированных нормативных правовых актов показал, что абсолютное большинство гарантий, предоставляемых субъектами Российской Федерации детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа, по своему содержанию единообразны и соотносятся с положениями Федерального закона № 159-ФЗ, в котором соответствующие гарантии также предусмотрены.

На основании этого можно сделать вывод, что самостоятельная правотворческая деятельность в сфере установления дополнительных гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации находится на достаточно низком уровне.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 14; СПС «КонсультантПлюс».

2. *Карибян С.О.* Правовые проблемы обеспечения жильем детей-сирот // Вопросы ювенальной юстиции. — 2014. — № 1. — С. 26—31.

3. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ (с изм. от 25 декабря 2014 г.) // Омский вестник. — 2008. — № 73. — 8 июля.

4. *Лазаренкова О.И.* Новеллы законодательства об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот: шаг вперед, два шага назад // Российская юстиция. — 2014. — № 12. — С. 53—56.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 10. — Ст. 1163.

6. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 52. — Ст. 5880; 2014. — № 52 (ч. I). — Ст. 5773.

7. Об утверждении комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015—2017 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 г. № 72-р // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 5. — Ст. 850.

8. *Огурцова М.Л.* Плата за принадлежащее детям-сиротам жилое помещение и коммунальные услуги // Адвокат. — 2014. — № 6. — С. 28—32.

9. Социальный кодекс Белгородской области : закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 (в ред. от 26 февраля 2015 г.) // Белгородские известия. — 2004. — № 226—227. — 29 дек.; Официальный Интернет-портал правовой информации www. pravo.gov.ru, 26.02.2015.

10. Социальный кодекс Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 года № 728-132 (в ред. от 26 декабря 2014 г.) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. — 2011. — № 46. — 5 дек.; Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2015. — № 1.

11. Социальный кодекс Ярославской области : закон Ярославской области от 19 декабря 2008 года № 65-з (в ред. от 25 декабря 2014 г.) // Губернские вести. — 2008. — № 116. — 20 дек.; Документ России. — 2014. — № 111-а. — 26 дек.

ББК 67.401

О.А. Шабаева, кандидат юридических наук

Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов и малоимущих граждан в субъектах Российской Федерации (опыт регионального кодифицированного регулирования)

В статье рассмотрены нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы предоставления мер социальной поддержки гражданам пожилого возраста, инвалидам и малоимущим гражданам. Анализируется практика кодификации законодательства субъектов Российской Федерации в данной сфере.

Ключевые слова: *социальная поддержка; социальное обслуживание; граждане пожилого возраста; инвалиды; малоимущие граждане.*

Социальная поддержка граждан представляет собой систему мер, обеспечивающую социальные гарантии граждан. В этом проявляется их общественная ценность. В сегодняшней неблагоприятной социально-экономической ситуации следует обратить внимание на систему мер социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов и малоимущих граждан с тем, чтобы преодолеть нарастание негативных тенденций в этой сфере и поддержать нуждающиеся в социальной защите многочисленные слои населения.

Статус мер социальной поддержки граждан в последнее время значительно вырос. Они становятся наиболее распространенными и в какой-то мере универсальными юридическими средствами выравнивания положения отдельных групп населения способом предоставления социальной помощи. В свою очередь, это требует к ним соответствующего отношения со стороны органов публичной власти.

Пожилые люди составляют особенно уязвимую группу населения в российском обществе. Они целиком зависят от проводимой государством социальной политики, больше других нуждаются в уходе и заботе со стороны общества и меньше других имеют средства для решения своих социальных проблем.

Для сферы социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов и малоимущих граждан характерна практика применения кодификации и комплексного правового регулирования. Обзор законодательства субъектов Российской Федерации, направленного на социальную поддержку *граждан пожилого возраста,* позволил выявить ряд тенденций.

Как было отмечено выше, для данной сферы характерно применение различного понятийного аппарата: социальная защита, социальная поддержка, социальное обслуживание, социальная помощь. Так, согласно Федеральному закону «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [19] под социальным обслуживанием понимается деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам. В соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» [2] под государственной социальной помощью понимается предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

В некоторых нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации понятия «социальная поддержка» и «социальное обслуживание» используются как тождественные (например, закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» [9]). В связи с чем можно сделать вывод, что соци-

альная поддержка включает в себя социальное обслуживание и социальную помощь.

Согласно Социальному кодексу Ярославской области [22] к гражданам пожилого возраста относятся лица, достигшие возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. В соответствии с данным законом граждане пожилого возраста имеют право на получение социальной услуги по освобождению от оплаты стоимости проезда в транспорте общего пользования. Иных мер социальной поддержки для граждан пожилого возраста данный Социальный кодекс Ярославской области не предусматривает.

Социальным кодексом Санкт-Петербурга [21] отдельным категориям пенсионеров предоставляются дополнительные меры социальной поддержки. В частности, статья 63 данного нормативного правового акта гражданам, являющимся в соответствии с действующим федеральным законодательством получателями пенсий, проработавшим в Санкт-Петербурге (Ленинграде) не менее 20 лет и имеющим трудовой стаж (в календарном исчислении) не менее 45 лет для мужчин и 40 лет для женщин, исключая периоды работы, выполняемой осужденными, содержащимися в исправительных учреждениях и тюрьмах, предоставляются следующие дополнительные меры социальной поддержки:

1) ежемесячная денежная выплата в размере 707 рублей;

2) оплата жилого помещения в размере 50% занимаемой общей площади жилого помещения (площади комнат в общежитиях) в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, в том числе занимаемой членами семей лиц указанной категории, совместно с ними проживающими, являющимися нетрудоспособными и находящимися на их иждивении;

3) оплата в размере 50% коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления) в пределах нормативов потребления указанных услуг, установленных в Санкт-Петербурге, и транспортных услуг для поставки твердого топлива (при наличии печного отопления);

4) право на приобретение месячного единого (трамвай, троллейбус, автобус, метро) именного льготного билета в Санкт-Петербурге по цене, равной размеру ежемесячной денежной выплаты, установленной в пункте 2 статьи 66 Социального кодекса Санкт-Петербурга, с учетом индексации;

5) право на проезд ежегодно с 27 апреля по 31 октября на железнодорожном транспорте пригородного сообщения с оплатой части стоимости разового проезда за счет средств бюджета Санкт-Петербурга в размере 10% от стоимости действующего тарифа на проезд железнодорожным транспортом общего пользования в поездах пригородного сообщения;

6) право на проезд ежегодно с 27 апреля по 31 октября в автобусах пригородного сообщения, обслуживаемых маршрутными перевозчиками, заключившими с уполномоченным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга договоры на перевозку пассажиров по социальным маршрутам наземного пассажирского маршрутного транспорта, с оплатой части стоимости разового проезда за счет средств бюджета Санкт-Петербурга в размере 10% от тарифа.

В Белгородской области Социальным кодексом также устанавливаются отдельные меры социальной поддержки пенсионерам [20]. Так, например, малоимущие пенсионеры имеют право на единовременное пособие при условии, что гражданин является нетрудоспособным, а семья не имеет в своем составе трудоспособных неработающих членов семьи. Размер единовременного пособия данным гражданам определяется в порядке, установленном Правительством Белгородской области, и не может быть менее 500 рублей. Пособие назначается один раз в год (статья 40).

В Чеченской Республике специальным нормативным правовым актом комплексного характера предусматривается социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов. Социальное обслуживание как форма социальной поддержки в соответствии с Законом «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Чеченской Республике» [12] включает в себя совокупность социальных услуг: уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощи в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и другие, которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому или в учреждениях соци-

ального обслуживания независимо от форм собственности (статья 1).

Следует отметить, что данный закон достаточно четко определяет круг субъектов, имеющих право на социальную поддержку, осуществляемую в государственном и негосударственном секторах системы социального обслуживания. К ним относятся граждане пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет), нуждающиеся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению.

В Хабаровском крае Закон «О мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей, и иных категорий граждан» [3] достаточно подробно регламентирует порядок предоставления мер социальной поддержки указанному кругу лиц. Так, данный закон к мерам социальной поддержки граждан пожилого возраста относит: бесплатное оказание медицинской помощи; бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) в порядке, установленном Правительством края; бесплатный проезд на транспорте; компенсация в размере 50% расходов по оплате жилого помещения; компенсация в размере 50% расходов по оплате коммунальных услуг, а проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, — топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого топлива; компенсация в размере 50% расходов по оплате за пользование домашним телефоном и радио; 50%-ная скидка на оплату за пользование коллективной телевизионной антенной (кроме спутниковых телевизионных антенн).

Законом города Москвы «О социальном обслуживании населения и социальной помощи в городе Москве» [13] установлены следующие меры социального обслуживания граждан пожилого возраста: социальное обслуживание на дому с периодичностью, установленной индивидуальной программой; социально-психологическое обслуживание на дому; социальное сопровождение; социальное обслуживание в дневное время (по месту нахождения организации социального обслуживания); стационарное социальное обслуживание. При этом социальные жилые дома относятся к специализированному жилищному фонду города Москвы системы социального обслуживания населения и являются организациями стационарного социального обслуживания, предназначенными для постоянного проживания граждан пожилого возраста, супружеских пар граждан пожилого возраста (при условии передачи принадлежащего им на праве собственности жилья городу Москве) и создания условий для их самореализации и удовлетворения основных жизненных потребностей.

К категориям получателей мер социальной поддержки согласно Закону Ненецкого автономного округа «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Ненецкого автономного округа» [5] относятся граждане пожилого возраста: женщины старше 55 лет и мужчины старше 60 лет. Данным законом предусмотрена лишь одна мера социальной поддержки данной категории граждан в виде единовременной компенсационной выплаты ко Дню пожилого человека (1 октября) в размере 10 000 рублей.

Согласно Закону Самарской области «О социальной помощи в Самарской области» [11] право на социальную помощь имеют одиноко проживающие пенсионеры. При этом социальная помощь оказывается, если доход одиноко проживающего гражданина ниже установленной в области величины прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам на первое число текущего квартала. Социальная помощь предоставляется в виде денежных выплат (социальных пособий), денежных выплат и социальных услуг по социальному контракту, денежных выплат — 50% от назначенной суммы (социальное пособие) и 50% в натуральной форме.

Кроме того, в Самарской области действует Закон от 8 декабря 2005 года № 210-ГД «Об обеспечении отдельных категорий граждан, проживающих в Самарской области, путевками на санаторно-курортное лечение» [16]. Согласно закону мерой социальной поддержки является право на бесплатное обеспечение путевками. Данным правом обладают получатели трудовой пенсии по старости, у которых средняя величина денежного дохода на момент обращения за предоставлением путевки и месяц выдачи путевки на санаторно-курорт-

ное лечение не превышает полуторного размера величины прожиточного минимума, установленного в Самарской области для пенсионеров.

Законом Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» [8] предусмотрен ряд мер социальной поддержки одиноко проживающих граждан пожилого возраста, достигших возраста 80 лет. К таким мерам отнесены: оплата в размере 100% за жилое помещение в пределах установленной социальной нормы площади жилого помещения; оплата в размере 100% коммунальных услуг; республиканская ежемесячная денежная выплата и пособие на оплату проезда в пассажирском транспорте; сохранение права на получение медицинской помощи в медицинских организациях, к которым указанные лица были прикреплены в период работы до выхода на пенсию, а также внеочередное оказание медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; преимущественное право на вступление в жилищно-строительные, гаражно-строительные кооперативы; преимущественное право на получение земельных участков под индивидуальное жилищное и гаражное строительство, садово-огородное хозяйство.

Законом Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» предусмотрены следующие формы социального обслуживания граждан пожилого возраста: социальное обслуживание на дому (включая социально-медицинское обслуживание); полустационарное социальное обслуживание в отделениях дневного (ночного) пребывания учреждений социального обслуживания; стационарное социальное обслуживание в стационарных учреждениях социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов (домах-интернатах (милосердия) для престарелых и инвалидов, психоневрологических интернатах, центрах временного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов и других стационарных учреждениях социального обслуживания населения); срочное социальное обслуживание; социально-консультативная помощь.

В деятельность учреждений социального обслуживания внедряются и современные технологии социальной поддержки граждан пожилого возраста, в их числе «приемная семья для пожилого человека». Так, в Ямало-Ненецком автономном округе действует закон «О социальных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе» [14]. Согласно пункту 1 статьи 4 данного закона право на создание социальной семьи имеют граждане Российской Федерации пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) постоянно проживающие на территории автономного округа. Пунктом 2 статьи 4 указанного закона определены условия для создания таких семей: наличие потребности в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению и отсутствие близких родственников, обязанных в соответствии с федеральным законодательством содержать и оказывать необходимую поддержку лицу, нуждающемуся в социальной поддержке.

В соответствии со статьей 5 Закона «О социальных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе» для создания социальной семьи лицо, нуждающееся в социальной поддержке, заключает договор о создании социальной семьи только с одним социальным помощником. Кроме того, на период действия договора о создании социальной семьи социальному помощнику назначается ежемесячное пособие в размере 6000 рублей (статья 8 Закона «О социальных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе»).

Аналогичные нормативные правовые акты действуют в Забайкальском крае, Курской области (см., например: Закон Забайкальского края «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Забайкальском крае» [6]; Закон Курской области «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Курской области» [17]). В данном случае варьируется размер ежемесячного денежного вознаграждения лицу, изъявившему желание образовать приемную семью.

Так, в статье 7 Закона Забайкальского края «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Забайкальском крае» лицу, изъявившему желание создать приемную семью и заключившему договор, выплачивается ежемесячная денежная выплата в размере 4200 рублей на одно лицо, нуждающееся в социальной поддержке.

Согласно пункту 1 статьи 5 Закона Курской области «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Курской области» размер ежемесячного денежного вознаграждения составляет 4500 рублей — при наличии в приемной семье до четырех лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации; при наличии в приемной семье до шести лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, размер ежемесячного денежного вознаграждения увеличивается на 50% соответствующего вознаграждения.

В статье 5 Закона Амурской области «Об организации приемных семей для граждан пожилого возраста в Амурской области» [18] размер ежемесячного денежного вознаграждения на одного гражданина пожилого возраста, нуждающегося в социальной поддержке, составляет 4611 рублей. В случае если гражданин пожилого возраста, нуждающийся в социальной поддержке, имеет инвалидность I группы или достиг возраста 80 и более лет, размер ежемесячного денежного вознаграждения увеличивается на 50% от установленного размера.

С целью более полного осуществления мер по поддержанию жизнедеятельности и улучшению положения *инвалидов* разработаны и реализуются комплексные программы в субъектах Российской Федерации, включающие основные мероприятия по решению приоритетных задач жизнеобеспечения данной категории населения.

В некоторых субъектах Российской Федерации (Санкт-Петербург, Белгородская область, Омская область, Ярославская область) действуют кодифицированные нормативные правовые акты, регулирующие виды и порядок предоставления социальной поддержки инвалидам.

Так, Социальный кодекс Санкт-Петербурга предусматривает меры социальной поддержки в сфере организации отдыха и оздоровления для детей-инвалидов, а также лиц, их сопровождающих, если такой ребенок по медицинским показаниям нуждается в постоянном уходе и помощи.

Дополнительная мера социальной поддержки, указанная в Социальном кодексе Санкт-Петербурга, в виде права на проезд на социальных маршрутах наземного пассажирского маршрутного транспорта, а также в метро за счет средств бюджета города федерального значения в размере полной стоимости проезда предоставляется гражданам, имеющим место жительства в Санкт-Петербурге, и гражданам без определенного места жительства, которые являются инвалидами по зрению I или II группы или инвалидами, не имеющими обеих ног и(или) обеих рук, или инвалидами с параличом двух и более конечностей, или инвалидами, не имеющими руки и ноги, и одному лицу, сопровождающему инвалида одной из указанных категорий, являющемуся совершеннолетним, который оказывает помощь инвалиду при проезде на социальных маршрутах наземного пассажирского маршрутного транспорта, а также в метро.

Кроме того, в соответствии с Социальным кодексом Санкт-Петербурга гражданам, имеющим место жительства в Санкт-Петербурге, и гражданам без определенного места жительства, являющимся инвалидами с детства I группы предоставляется ежемесячное пособие в размере 11 966 рублей.

Согласно Социальному кодексу Санкт-Петербурга ежемесячное пособие в размере 5 310 рублей предоставляется гражданам, имеющим место жительства в Санкт-Петербурге, и гражданам без определенного места жительства, являющимся: одинокими неработающими инвалидами с детства II группы; неработающими инвалидами с детства II группы, проживающими в семьях, состоящих исключительно из инвалидов с детства I группы и (или) неработающих инвалидов с детства II группы; инвалидами с детства, имеющими III степень ограничения способности к трудовой деятельности, инвалидность которым установлена без указания срока переосвидетельствования, являющимися получателями ежемесячного пособия по состоянию на 31 декабря 2009 года; одинокими неработающими инвалидами с детства, имеющими II степень ограничения способности к трудовой деятельности, инвалидность которым установлена без указания срока переосвидетельствования, являющимися получателями ежемесячного пособия по состоянию на 31 декабря 2009 года; неработающими инвалидами с детства, имеющими II степень ограничения способности к трудовой деятельности, инвалидность которым установлена без указания срока переосвидетельствования, являющимися получателями ежемесячного пособия по состоянию на 31 декабря 2009 года, проживающими в семьях, состоящих исключительно из инвалидов с детства I группы и (или) неработающих инвалидов с детства II группы.

Дополнительная мера социальной поддержки в Социальном кодексе Санкт-Петербурга в виде финансирования за счет средств бюджета города федерального значения расходов, связанных с предоставлением следующих дополнительных технических средств реабилитации, предоставляется гражданам, имеющим место жительства в Санкт-Петербурге, являющимся инвалидами и нуждающимся по медицинским показаниям в дополнительных технических средствах реабилитации. Дополнительная мера социальной поддержки в виде финансирования за счет средств бюджета города федерального значения расходов, связанных с предоставлением оздоровительного отдыха, предоставляется гражданам, имеющим место жительства в Санкт-Петербурге, являющимся инвалидами с детства I группы, и одному лицу, сопровождающему инвалида указанной категории, не чаще одного раза в год. Помимо этого Социальным кодексом города федерального значения предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки инвалидов по обеспечению питанием в государственных образовательных учреждениях.

В отличие от Социального кодекса Санкт-Петербурга, в Социальном кодексе Белгородской области меры социальной защиты инвалидов (например, родителей детей-инвалидов, студентов и учащихся, являющихся инвалидами) рассматриваются не в одной специальной главе, а в различных главах.

Так, родители, воспитывающие детей-инвалидов, которые по заключению лечебно-профилактического учреждения по состоянию здоровья временно или постоянно не могут посещать общеобразовательное учреждение, имеют право на предоставление мер социальной защиты в форме мер социальной поддержки.

В соответствии с Социальным кодексом Белгородской области студентам и учащимся, являющимся инвалидами, нуждающимся по медицинским показаниям в предоставлении специальных учебных пособий и литературы, в услугах сурдопереводчика, указанные пособия, литература и услуги предоставляются бесплатно.

Необходимо сказать о том, что Социальный кодекс Белгородской области предусматривает ряд мер социальной защиты, которые предоставляются в разных формах:

1) меры социальной поддержки;
2) социальные услуги;
3) ежемесячные денежные выплаты;
4) социальные выплаты (стипендии, пособия, субсидии);
5) региональный материнский (семейный) капитал.

Таким образом, региональный законодатель по-разному использует понятийный аппарат в части определения социальной защиты, социальной помощи, социальных услуг и т. д.

Согласно Кодексу Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан право на внеочередное оказание медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в установленном ею порядке имеют инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды боевых действий [1].

Развернутую регламентацию социальной поддержки инвалидов содержит Социальный кодекс Ярославской области. Инвалиды имеют право на получение следующих социальных услуг: по освобождению от оплаты стоимости проезда в транспорте общего пользования; по лекарственному обеспечению; по медицинскому обслуживанию; по профессиональному обучению и получению второго среднего профессионального образования по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих без взимания платы; по первоочередному приему их детей в дошкольные образовательные организации; социальной стипендии.

При этом право на получение социальной услуги по освобождению от оплаты стоимости проезда в транспорте общего пользования распространяется на лицо, сопровождающее в поездке инвалида, которому установлена I группа инвалидности, а также на одного из родителей или иное лицо, сопровождающее ребенка-инвалида.

Помимо этого Социальный кодекс Ярославской области содержит норму, согласно которой инвалиды вследствие военной травмы имеют право на получение социальной поддержки, а также ежемесячной выплаты инвалидам вследствие военной травмы: для инвалидов I группы — 200% фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости; для инвалидов II группы — 160% фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости; для инвалидов III группы — 130% фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости.

Социальный кодекс Ярославской области предусматривает ряд иных мер социальной поддержки: освобождение от оплаты 50% стоимости проезда в городском, пригородном и междугородном сообщении; дополнительное обеспечение необходимыми по жизненно важным показаниям лекарственными средствами; социальная услуга по медицинскому обслуживанию в виде оказания внеочередной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Ряд специальных законов комплексного характера субъектов Российской Федерации также предусматривает меры социальной поддержки лиц пожилого возраста, инвалидов, ветеранов и других граждан.

Так, Закон Хабаровского края «О мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей, и иных категорий граждан» предусматривает комплекс норм инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, устанавливающий следующие меры социальной поддержки: внеочередная установка телефона с последующей компенсацией в размере 50% произведенных расходов по его установке малоимущим инвалидам I и II групп, малоимущим семьям, имеющим детей-инвалидов; обеспечение периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературой, в том числе издаваемой на магнитных кассетах и рельефно-точечным шрифтом Брайля, в краевых образовательных организациях и библиотеках.

Согласно закону Хабаровского края «О мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей, и иных категорий граждан» членам малоимущих семей, проживающим совместно с инвалидами с детства, достигшими совершеннолетия, предоставляются меры социальной поддержки в виде: компенсации в размере 50% расходов по оплате жилого помещения (в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, установленного законодательством края) независимо от вида жилищного фонда; компенсации в размере 50% расходов по оплате коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, газ, электрическая и тепловая энергия — в пределах нормативов потребления, установленных Правительством края), за подвоз воды; инвалидам, членам малоимущих семей, проживающим совместно с инвалидами с детства, достигшими совершеннолетия, предоставляются меры социальной поддержки в виде 50% скидки на оплату за пользование коллективной телевизионной антенной (кроме спутниковых телевизионных антенн) независимо от вида жилищного фонда.

Закон Республики Марий Эл «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл» [7] устанавливает, что при невозможности обучения детей-инвалидов по основным общеобразовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, органы, осуществляющие управление в сфере образования, с согласия родителей (законных представителей) детей-инвалидов обеспечивают организацию обучения детей-инвалидов по основным общеобразовательным программам на дому или в медицинских организациях. Кроме того, этим же законом предусмотрены социальные услуги, предоставляемые детям-инвалидам в стационарной форме (дом-интернат для умственно отсталых детей).

Законом Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области» [10] предусмотрены следующие дополнительные меры социальной поддержки инвалидов: возмещение расходов на оплату занимаемой общей площади жилых помещений независимо от формы собственности жилищного фонда в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для предоставления социальной поддержки, в размере 50% установленных тарифов — в отношении членов семей инвалидов, совместно с ними проживающих; возмещение расходов на оплату единовременной установки квартирного проводного телефона в размере 50% установленного тарифа — в отношении инвалидов первой и второй групп; частичное возмещение расходов родителей на воспитание и обучение ребенка-инвалида на дому, за исключением случаев, когда воспитание и обучение ребенка-инвалида (детей-инвалидов) на дому обеспечивается за счет средств соответствующих образовательных организаций.

В нормативно-правовых актах на региональном уровне адресной социальной под-

держке населения, направленной на помощь *малоимущим гражданам,* уделяется все более пристальное внимание. Обратимся к кодифицированным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно Социальному кодексу Белгородской области малоимущей семьей (малоимущим гражданином) считается семья (гражданин), среднедушевой доход которой (среднедушевой доход семьи которого) ниже величины прожиточного минимума по области. Данной категории граждан предоставляются меры социальной защиты в форме социальных выплат в виде единовременных пособий и пособий на основе социальных контрактов.

Правом на получение единовременного пособия согласно Социальному кодексу Белгородской области обладают граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, в частности, в случае получения материального ущерба от пожара или стихийного бедствия, необходимости неотложной оплаты медицинских услуг малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане, а также семьи (одиноко проживающие граждане), среднедушевой доход (доход) которых превышает величину прожиточного минимума не более чем на 150%. В данном случае размер единовременного пособия гражданам и семьям определяется в порядке, установленном Правительством Белгородской области, исходя из степени тяжести жизненной ситуации, в которой оказались указанные лица. Пособие назначается один раз в год. В случаях полной утраты имущества, а также при необходимости неотложной оплаты медицинских услуг, пособие назначается повторно, но не более двух раз в год. Помимо этого правом на получение единовременного пособия согласно Социальному кодексу Белгородской области обладают малоимущие многодетные или неполные семьи, в которых имеются дети до восемнадцати лет (учащиеся — до двадцати трех лет); малоимущие семьи, в которых имеются дети до восемнадцати лет (учащиеся — до двадцати трех лет), и при этом один или оба родителя являются инвалидами или студентами очной формы обучения образовательного учреждения высшего или среднего профессионального образования; малоимущие семьи, в которых имеются дети, находящиеся под опекой и (или) попечительством; малоимущие одиноко проживающие инвалиды I и II групп и пенсионеры, а также одинокие супружеские пары; малоимущие беременные женщины; малоимущие неработающие трудоспособные граждане, осуществляющие в установленном порядке уход за детьми-инвалидами в возрасте до восемнадцати лет, инвалидами I группы, престарелыми, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению лечебно-профилактического учреждения, и лицами, достигшими восьмидесяти лет. В данном случае размер единовременного пособия определяется в порядке, установленном Правительством Белгородской области, и не может быть менее 500 рублей. Пособие назначается один раз в год.

Правом на получение пособия на основе социального контракта обладают малоимущие семьи, а также малоимущие одиноко проживающие граждане. Пособие на условиях социального контракта назначается на период от трех месяцев до одного года исходя из содержания программы социальной адаптации и выплачивается единовременно или частями в течение срока действия социального контракта. Размер пособия определяется в порядке, установленном Правительством Белгородской области с учетом мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации, и не может быть менее 100 рублей в месяц.

Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан предусматривает основанием для предоставления социальной помощи наличие у малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан по не зависящим от них причинам среднедушевого дохода ниже величины прожиточного минимума, установленного для соответствующих социально-демографических групп населения Омской области. При этом размер государственной социальной помощи определяется уполномоченным органом при ее назначении в пределах разницы между: суммой величин прожиточного минимума для населения области по основным социально-демографическим группам населения в зависимости от состава малоимущей семьи и общей суммой доходов членов данной семьи, подлежащих учету; величиной прожиточного минимума для населения области по одной из основных социально-демографических групп населения, к которой принадлежит малоимущий одиноко проживающий гражданин, и общей суммой его доходов, подлежащих учету.

Согласно Кодексу Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан размер государственной социальной помощи,

оказываемой в виде предоставления малоимущей семье или малоимущему одиноко проживающему гражданину жизненно необходимых товаров, определяется с учетом стоимости этих товаров. При этом максимальный размер государственной социальной помощи, оказываемой на основании социального контракта в виде единовременной денежной выплаты, не может превышать 50 000 рублей.

В субъектах Российской Федерации осуществляется и специальное комплексное регулирование социальной поддержки малоимущих граждан. К таким можно отнести, например, Закон Республики Адыгея «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Республики Адыгея», Закон Республики Ингушетия «О мерах социальной поддержки малоимущих слоев населения».

Закон Нижегородской области «Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области» [15] признает получателями социальной поддержки малоимущие семьи или малоимущих одиноко проживающих граждан, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной Правительством области, и оказались в трудной жизненной ситуации (низкий уровень оплаты труда, пенсионного обеспечения, отсутствие возможности трудоустройства и т. п.).

Согласно данному закону видами адресной государственной социальной поддержки малоимущим гражданам является, во-первых, социальная помощь, в том числе на основании социального контракта: денежные выплаты (социальные пособия и иные выплаты), натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие предметы потребления); во-вторых, социальные услуги, предоставляемые населению государственными учреждениями социального обслуживания Нижегородской области.

Социальная помощь, в том числе на основании социального контракта, в виде ежемесячного социального пособия может быть оказана на срок от трех месяцев до одного года. Данный срок может быть продлен органом социальной защиты населения по основаниям, установленным постановлением Правительства Нижегородской области. Социальная помощь, в том числе на основании социального контракта, в виде единовременного социального пособия может быть оказана один раз в календарном году.

Закон Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области» предусматривает оказание малоимущим гражданам адресной социальной помощи в виде социального пособия и (или) натуральной помощи.

Право на адресную социальную помощь имеют проживающие в Тюменской области малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже установленной по Тюменской области величины прожиточного минимума на душу населения или по соответствующей социально-демографической группе.

Важно отметить, что данный закон раскрывает термин «независящие причины». Независящими причинами, дающими право на получение адресной социальной помощи малоимущим семьям, являются: многодетность (наличие в семье трех и более нетрудоспособных детей и (или) детей, обучающихся в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях, организациях высшего образования по очной форме); наличие нетрудоспособного члена семьи при отсутствии других трудоспособных членов семьи, которые обязаны их содержать в соответствии с действующим законодательством. При этом с учетом конкретной ситуации органом, назначающим адресную социальную помощь, могут быть признаны иные независящие причины, дающие право на получение адресной социальной помощи.

Законом Ставропольского края «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, и ветеранов Великой Отечественной войны» [4] предусмотрена социальная поддержка в виде бесплатного обеспечения протезно-ортопедическими изделиями в сроки, исчисляемые в соответствии с федеральным законодательством.

Перераспределение полномочий между центром н регионами, уточнение их предметов ведения и компетенции, формирование регионального законодательства привели к существенным изменениям в системе организации социальной поддержки отдельных категорий граждан на уровне субъектов Российской Федерации. Значительные преобразования в системе социальной защиты населения связаны с развитием регионального законода-

тельства, повышением роли этого института в обществе. Данные процессы находят определенное отражение как в структурных изменениях системы социальной поддержки населения, так и в закреплении новых принципов оказания социальной поддержки населению, пересмотре условий функционирования учреждений социального обслуживания и их финансирования.

Проанализировав социальную поддержку граждан пожилого возраста, инвалидов и малоимущих граждан, следует отметить, что зачастую нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации носят декларативный характер, так как не подкреплены эффективным механизмом реализации и не обеспечены необходимыми финансовыми ресурсами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : закон Омской области от 4 июля 2008 г. (в ред. от 25 декабря 2014 г.) // Омский вестник. — 2008.— 8 июля; 2014. — 27 дек.

2. О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3699; 2014. — № 30 (ч. I). — Ст. 4257.

3. О мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей, и иных категорий граждан : закон Хабаровского края от 26 января 2005 г. № 254 (в ред. от 29 октября 2014 г.) // Приамурские ведомости. — 2005. — 9 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.11.2014.

4. О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, и ветеранов Великой Отечественной войны : закон Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз (в ред. от 29 апреля 2015 г.) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. — 2006. — № 12. — Ст. 5448; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.05.2015.

5. О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 20 декабря 2013 г. № 121-ОЗ (в ред. от 13 марта 2015 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа.— 2013. — № 60 (ч. 1); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.03.2015.

6. О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Забайкальском крае : закон Забайкальского края от 22 декабря 2011 г. № 609-ЗЗК (в ред. от 24 декабря 2014 г.) // Забайкальский рабочий. — 2011. — 22 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.12.2014.

7. О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 50-З (в ред. от 29 декабря 2014 г.) // Марийская правда. — 11 дек.; Официальный интернет-портал Республики Марий Эл www.portal.mari.ru, 02.03.2015.

8. О социальной поддержке населения в Республике Коми : закон Республики Коми от 12 ноября 2004 г. № 55-РЗ (в ред. от 9 декабря 2014 г.) // Республика. — 2004. — 23 нояб.; Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — 2014. — № 33. — Ст. 676.

9. О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области : закон Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ (в ред. от 5 мая 2015 г.) // Молодой коммунар. — 2008. — 18 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.05.2015.

10. О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области : закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 331 (в ред. от 7 мая 2015 г.) // Парламентская газета «Тюменские известия». — 2004. — 29 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 08.05.2015.

11. О социальной помощи в Самарской области : закон Самарской области от 6 мая 2000 г. № 16-ГД (в ред. от 4 июня 2014 г.) // Волжская коммуна. — 2000. — 24 мая; Официальный сайт Правительства Самарской области www.pravo.samregion.ru, 05.06.2014.

12. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Чеченской Республике : закон Чеченской Республики от 25 июля 2006 г. № 26-РЗ (в ред. от 19 июля 2007 г.) // Вести Республики. — 2006. — 4 авг.; 2007. — 25 авг.

13. О социальном обслуживании населения и социальной помощи в городе Москве : закон города Москвы от 9 июля 2008 г. № 34 (в ред. от 24 декабря 2014 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2008. — № 45; Официальный сайт Правительства Москвы www.mos.ru, 29.12.2014.

14. О социальных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 декабря 2012 г. № 147-ЗАО (в ред. от 20 апреля 2015 г.) // Красный Север (спецвыпуск). — 2012. — 30 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 23.04.2015.

15. Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области : закон Нижегородской области от 8 января 2004 г. № 1-З (в ред. от 5 ноября 2013 г.) // Правовая среда. — 2004. — 21 янв.; 2013. — 8 нояб.

16. Об обеспечении отдельных категорий граждан, проживающих в Самарской области, путевками на санаторно-курортное лечение : закон Самарской области от 8 декабря 2005 г. № 210-ГД (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Волжская коммуна. — 2005. — 13 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.01.2015.

17. Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Курской области : закон Курской области от 1 февраля 2012 г. № 12-ЗКО (в ред. от 29 октября 2012 г.) // Курская правда. — 2012. — 4 февр.; Официальный сайт Администрации Курской области http://adm.rkursk.ru, 30.10.2012.

18. Об организации приемных семей для граждан пожилого возраста в Амурской области : закон Амурской области от 6 марта 2012 г. № 15-ОЗ (в ред. от 31 октября 2014 г.) // Амурская правда. — 2012. — 13 марта; 2014. — 12 июля.

19. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 7007; 2014. — № 30 (ч. I). — Ст. 4257.

20. Социальный кодекс Белгородской области : закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 (в ред. от 3 октября 2014 г.) // Белгородские известия. — 2004. — 29 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.02.2015.

21. Социальный кодекс Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 (в ред. от 26 декабря 2014 г.) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. — 2011. — № 46; Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2015. — № 1.

22. Социальный кодекс Ярославской области : закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з (в ред. от 25 декабря 2014 г.) // Губернские вести. — 2008. — 20 дек.; Документ-Регион. — 2014. — 26 дек. — № 111-а.

ББК 67.400

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Обзор принятых в 2014 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть I)

В обзоре дается краткое изложение содержания решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых по обращениям об оспаривании конституционности законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в 2014 году. Для каждого дела приводится позиция заявителя и основные положения принятого решения Конституционного Суда.

Ключевые слова: *Конституционный Суд Российской Федерации; законодательство субъектов Российской Федерации; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.*

В 2014 году Конституционный Суд Российской Федерации, реализуя свои полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [1], рассмотрел несколько десятков обращений о проверке конституционности отдельных положений законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По таким обращениям Конституционный Суд вынес одно постановление и несколько десятков определений. Правовые позиции, выраженные в этих решениях, как следует из статьи 6 названного Федерального конституционного закона, являются обязательными для органов государственной власти субъектов Российской Федерации — причем для всех, а не только тех, кого непосредственно касается решение Конституционного Суда. В настоящем обзоре приводятся основные положения из решений Конституционного Суда по указанным делам.

1. Определение от 14 января 2014 года № 7-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, отсутствие в оспариваемом Законе положений, предусматривающих выдвижение кандидатов на должность губернатора Новгородской области в порядке самовыдвижения, необоснованно ограничивает пассивное избирательное право граждан, и, кроме того, данный Закон, как не содержащий ни четкого механизма обращения лиц, желающих баллотироваться на указанную должность, в политическую партию с соответствующим заявлением, ни процедур одобрения его политической партией или отказа в поддержке самовыдвижения, ставит граждан в неравное положение. В силу этого заявитель просил признать данный Закон, а фактически положения его статей 29 и 30, противоречащим статьям 19 и 32 Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Федеральный законодатель при определении порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации предусмотрел право субъектов Федерации расширить перечень способов выдвижения кандидатов на указанную должность, включив в него самовыдвижение, причем решение этого вопроса субъектом Федерации

какими-либо специальными требованиями непосредственно не обусловлено. Такой подход отражает тенденцию укрепления федеративных начал организации избирательной системы в Российской Федерации и дискрецию, предоставленную субъектам Федерации при установлении конкретного способа замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации. Эта модель правового регулирования направлена на то, чтобы применяемый в субъектах Федерации выборный порядок замещения соответствующей должности был, по возможности, согласован с реальными политико-правовыми условиями того или иного региона, учитывал уровень развития в нем партийной системы и иные значимые обстоятельства.

Оспариваемое правовое регулирование должно оцениваться в контексте реализованных федеральным законодателем комплексных мер по развитию российской политической системы, включая упрощение порядка создания политических партий и отмену для всех без исключения политических партий требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации. В свете этого само по себе отсутствие в избирательном законодательстве субъекта Федерации положений о выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Федерации в порядке самовыдвижения препятствует эффективной реализации гражданами права на участие в соответствующих выборах в качестве кандидатов иным способом — посредством выдвижения кандидатов политическими партиями как из числа своих членов, так и из числа лиц, не являющихся членами этой или иной политической партии.

Право граждан участвовать в процедуре замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации путем выдвижения кандидата на эту должность в порядке самовыдвижения из Конституции Российской Федерации не вытекает, а потому и отсутствие у гражданина такой возможности не свидетельствует о нарушении каких-либо его конституционных прав и свобод.

2. Определение от 14 января 2014 года № 75-О по запросу Правительства Республики Карелия о проверке конституционности положения пункта 10 статьи 51 Конституции Республики Карелия [3]

Позиция заявителя. В своем запросе заявитель оспаривает конституционность положения пункта 10 статьи 51 Конституции Республики Карелия, согласно которому Глава Республики назначает первых заместителей и заместителей Главы Республики, руководителей органов исполнительной власти Республики, официальных представителей Республики за ее пределами, а также освобождает их от должности. По мнению заявителя, в той мере, в какой оспариваемое нормативное положение не позволяет Главе Республики по собственному усмотрению освобождать от занимаемой должности первого заместителя Главы Республики, оно противоречит статьям 10, 73, 76 (части 2 и 5) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Лица, замещающие государственные и муниципальные должности, обладают особым — публично-правовым — статусом, имеющим конституционную природу, на них возлагаются обусловленные спецификой государственной и муниципальной власти обязанности по решению вопросов государственного и муниципального значения, их статус обусловлен целями, задачами, функциями и компетенцией органов государственной и муниципальной власти. Соответственно, исполнение должностных обязанностей лицом, замещающим государственную должность, связанное с использованием его личного труда в интересах публично-правового образования, влечет возникновение публично-правовых отношений, т. е. деятельность лиц на таких должностях обусловливается политическими и иными социальными целями публично-правовых образований и органов государственной власти, которыми они были избраны или назначены на соответствующую должность. Таким образом, публично-правовой статус лиц, замещающих государственные должности, предполагает особое правовое регулирование их назначения на должность и освобождения от должности, которое существенно отличается от положений трудового законодательства и законодательства о государственной службе, касающихся приема на работу (службу) и увольнения с работы (со службы).

Право высшего должностного лица субъекта Федерации подбирать и назначать своих заместителей, определять их количество и распределять между ними обязанности, по собственной инициативе освобождать от должности, в том числе принимать решение об их отставке, не только исходя из деловых, профессиональных и личных качеств конкретных

лиц, но и на основе политического и личного доверия обусловлено полномочиями по формированию и организации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Оспариваемое положение пункта 10 статьи 51 Конституции Республики Карелия, устанавливающее полномочие Главы Республики освобождать от должности первых заместителей и заместителей Главы Республики, которые являются членами высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта Федерации, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования означает, что такое освобождение происходит по решению Главы Республики в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики, при этом требования о наличии оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя, предусмотренные нормами Трудового кодекса Российской Федерации, неприменимы.

3. Определение от 22 января 2014 года № 51-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Арефьева Валерия Борисовича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 5 Закона Пензенской области «О государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности в Пензенской области» [4]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение ограничивает его право на получение пенсии и противоречит статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку помимо требования к общему стажу государственной гражданской службы устанавливает дополнительное требование к продолжительности стажа на должностях государственной гражданской службы Пензенской области.

Позиция Суда. Предоставляемые лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в субъекте Федерации, за счет средств бюджетов субъектов Федерации доплаты (пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям при наличии у государственного служащего определенного стажа государственной службы (выслуги лет) являются дополнительным обеспечением бывших государственных служащих субъекта Федерации. Следовательно, при отсутствии федерального законодательного регулирования законодатель субъекта Федерации вправе вводить порядок и условия предоставления за счет средств субъекта Федерации доплат (пенсий за выслугу лет) к устанавливаемым государством пенсиям, как и других видов дополнительного обеспечения лиц, замещавших в субъекте Федерации соответствующие должности, что само по себе не вступает в противоречие с предписаниями статьи 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Оспариваемое предписание является частью правового механизма, направленного на реализацию права на дополнительное пенсионное обеспечение лиц, продолжительное время замещавших должности государственной гражданской службы Пензенской области, в равной мере применяющегося ко всем лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, и не может рассматриваться как нарушающая конституционные права.

4. Определение от 22 января 2014 года № 73-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Емцева Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 6 статьи 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О ветеранах» и подпункта «а» пункта 1 статьи 50 Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014—2015 годов» [5]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 6 (часть 2), 7, 18, 19 (часть 2), 39, 55 и 76 (часть 5), поскольку позволяют органам государственной власти субъектов Федерации обусловливать оказание адресной социальной помощи установлением гражданам, проходившим военную службу, инвалидности вследствие заболевания, полученного в период военной службы, а ветеранам боевых действий — вследствие общего заболевания и тем самым ограничивать право граждан из числа ветеранов боевых действий, признанных инвалидами вследствие заболевания, полученного в период службы в органах и уч-

реждениях уголовно-исполнительной системы, на получение дополнительных мер социальной поддержки.

Позиция Суда. Оспариваемые положения федерального законодательства направлены на повышение уровня социальной защиты отдельных категорий граждан посредством предоставления им дополнительных мер социальной поддержки, а потому не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо конституционные права граждан.

Предусмотренная подпунктом «а» пункта 1 статьи 50 названного Закона Красноярского края адресная социальная помощь устанавливается в порядке реализации полномочий органов государственной власти субъекта Федерации, определенных статьей 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», по своей правовой природе является дополнительным обеспечением за счет средств субъекта Федерации и выплачивается наряду с предоставляемыми на основании норм соответствующих федеральных законов мерами социальной поддержки. Соответственно, субъект Федерации вправе устанавливать, а также изменять условия и порядок предоставления такого обеспечения, определять круг лиц, на которых оно распространяется, с учетом заслуг в развитии субъекта Федерации (в частности, присвоения звания почетного ветерана региональных общественных организаций), финансовых возможностей и других критериев.

Разрешение вопроса о расширении круга лиц, которым оказывается адресная социальная помощь за счет средств бюджета субъекта Федерации, относится к дискреционным полномочиям органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации и не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

5. Определение от 4 февраля 2014 года № 218-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 4.3 статьи 89 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» [6]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, предусматривающее в качестве критерия распределения депутатских мандатов между территориальными группами единого списка кандидатов процентное отношение количества голосов, отданных за данный список на территории, соответствующей каждой территориальной группе, к общему количеству действительных бюллетеней на соответствующей территории и не исключающее тем самым возникновение ситуаций, при которых территориальная группа, получившая наибольшее по сравнению с другими территориальными группами количество голосов избирателей, не будет допущена к распределению мандатов, противоречит статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Избирательные права граждан, опосредующие их участие в осуществлении народом своей власти, составляют неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина и служат одним из необходимых средств организации местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, а правовое регулирование избирательных прав должно обеспечивать на основе соблюдения принципа юридического равенства адекватное выражение и наиболее полный учет воли населения муниципального образования, результатом чего являются итоги выборов и формирование на их основе органов муниципальной власти.

Конституция Российской Федерации, рассматривая выборы в качестве одной из высших форм непосредственного осуществления народовластия, в том числе на уровне местного самоуправления, и предусматривая обязательность наличия выборных органов в организационной структуре муниципальной власти, вместе с тем прямо не устанавливает конкретный вид избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, и не предопределяет использование какого-либо конкретного способа распределения депутатских мандатов по итогам выборов в представительные органы муниципальных образований. Разрешение этих вопросов осуществляется законодателем, призванным устанавливать — в целях обеспечения эффективных гарантий организации и проведения свободных демократических выборов на уровне местного самоуправления — порядок и условия реализации гражданами их права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, включая определение видов

подлежащих применению избирательных систем, и на основе конституционного разграничения полномочий в этой сфере между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Образование в рамках единых списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления территориальных групп, соответствующих одномандатным избирательным округам, направлено на формирование устойчивых связей между избирателями и депутатами, избираемыми по пропорциональной избирательной системе, и индивидуализацию ответственности выборных лиц местного самоуправления за исполнение взятых перед населением публично-правовых обязательств, что соотносится с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти.

При оценке порядка распределения депутатских мандатов внутри единого списка кандидатов между входящими в его состав территориальными группами и сопоставлении различных методик следует принимать во внимание, что распределение мандатов должно производиться как итог конкурентного взаимодействия территориальных групп, относящихся к единым спискам кандидатов, выдвинутым различными политическими партиями, с учетом реально выраженных посредством голосования предпочтений местных жителей и, соответственно, положенных в основу создания территориальных групп критериев определения их пространственного охвата и с соблюдением конституционных принципов равенства и справедливости, а также требований формальной определенности норм, устанавливающих соответствующий порядок (методику) в увязке с результатами волеизъявления избирателей.

Положенный в основу оспариваемого правового регулирования подход отражает необходимость обеспечения обусловленной результатами волеизъявления населения очередности в переходе депутатских мандатов, определяемой на основе количественных показателей полученных территориальными группами голосов избирателей, притом что такие показатели (принимаемые в данном случае в виде определенного процентного отношения) позволяют охарактеризовать связанный с предвыборной деятельностью территориальной группы объективный уровень поддержки данной политической партии — в сравнении с другими политическими партиями — гражданами, принявшими участие в выборах в качестве избирателей.

Соответственно, порядок передачи депутатских мандатов кандидатам в составе территориальных групп (по мере убывания удельного веса достигнутого ими уровня поддержки политической партии избирателями на соответствующей территории, в том числе в зависимости от вклада территориальной группы в общий полученный политической партией на выборах итог) является достаточно определенным и не может рассматриваться как отступление от вытекающих из Конституции Российской Федерации общих начал правового регулирования распределения депутатских мандатов внутри списков кандидатов в рамках пропорциональной избирательной системы.

6. Определение от 20 февраля 2014 года № 301-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Николая Лукьяновича на нарушение его конституционных прав статьей 14 Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» [7]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемая статья нарушает принцип равенства прав и свобод человека и гражданина, установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения между Российской Федерации и ее субъектами, противоречит статье 16 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий» и тем самым не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Оспариваемая статья устанавливает являющиеся расходными обязательствами Республики Коми меры социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий: она не изменяет перечня федеральных мер, обеспечивающих реабилитацию указанных лиц, и не регулирует вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, оспариваемое законоположение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Федеральный законодатель, закрепляя различного рода меры, направленные на восстановление и защиту прав реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на возмещение причиненного им вреда, и определяя степень и формы участия субъектов Федерации в их реализации, вправе установить, что обеспечение указанных лиц мерами социальной поддержки осуществляется субъектами Федерации, и отнести расходные обязательства по обеспечению ими к расходным обязательствам субъектов Федерации.

Равенство лиц, имеющих право на социальную поддержку государства по одному и тому же основанию, но проживающих в различных субъектах Федерации, обеспечивается недопустимостью отказа со стороны субъекта Федерации от установления мер социальной поддержки и требованием о сохранении базового уровня обеспечения. Введение же субъектом Федерации дополнительных по сравнению с базовым уровнем мер социальной поддержки осуществляется в пределах компетенции соответствующих органов государственной власти данного субъекта Федерации, направлено на повышение гарантий реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, и не может расцениваться как нарушающее принцип равенства.

Оценка достаточности и экономической обоснованности установленных в законе субъекта Федерации мер социальной поддержки не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

7. Определение от 20 февраля 2014 года № 387-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Козиенко Алексея Сергеевича и Козиенко Надежды Сергеевны на нарушение их конституционных прав положением статьи 2 Закона Краснодарского края «О мерах государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, утративших жилые помещения в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск и Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года» [8]

Позиция заявителей. В своей жалобе заявители просили признать не соответствующим статьям 19 (части 1 и 2), 40, 45, 46 (часть 1) и 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации примененное судом в их деле положение названного Закона Краснодарского края, в силу которого оказание мер государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, утративших жилые помещения в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением, осуществляется применительно к одному из утраченных жилых помещений.

Позиция Суда. Законодатель Краснодарского края в оспариваемом законоположении определил меры государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, утративших жилые помещения вследствие чрезвычайной ситуации, и условия их предоставления, действуя во исполнение Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Указанное правовое регулирование направлено на осуществление социальной поддержки граждан, лишившихся жилых помещений вследствие чрезвычайной ситуации, компенсацию им вреда, причиненного в результате наводнения, и не может рассматриваться как нарушающее какие-либо конституционные права заявителей.

Разрешение вопроса о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.

8. Определение от 20 марта 2014 года № 610-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 1, 2, 4 и 4.1 Закона Московской области «О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области» [9]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые нормы не соответствуют статьям 2, 8, 17, 19, 34, 35, 45, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 71 (пункт «о») Конституции Российской Федерации, поскольку допускают отнесение строящихся на территории Московской области многоквартирных домов к категории проблемных объектов — без учета вины застройщика в нарушении срока передачи таких объектов участникам долевого строительства — и тем самым несоразмерно ограничивают его право на осуществление соответствующего вида коммерческой деятельности, а также оказывают негативное влияние на его деловую репутацию.

Позиция Суда. Рассматриваемые во взаимосвязи, оспариваемые нормы направлены на защиту прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов с целью приобретения жилых помещений на территории Московской области для дальнейшего проживания и пострадавших от недобросовестных действий застройщиков, и, таким образом, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, перечисленные в жалобе.

Положения, закрепляющие право органа местного самоуправления принимать решение о признании строящегося на территории соответствующего муниципального образования многоквартирного дома проблемным объектом и его обязанность по ведению перечня таких объектов и по предоставлению указанного перечня в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляющий государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (контролирующий орган), направлены на надлежащее информирование населения муниципального образования о наличии на его территории объектов капитального строительства, имеющих статус проблемных, и одновременно на обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и контролирующего органа в процессе реализации указанным органом своих полномочий, предусмотренных статьей 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Следовательно, сами по себе данные законоположения не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Законоположение, определяющее, что обстоятельством, влекущим признание многоквартирного дома проблемным объектом, является просрочка более чем на три месяца застройщиком исполнения обязательств по договорам, заключенным с гражданами и (или) иными лицами, чьи денежные средства привлечены для строительства данного многоквартирного дома, направлено на обеспечение своевременного выявления фактов нарушения прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов с целью приобретения жилых помещений на территории субъекта Федерации для дальнейшего проживания, и тем самым на защиту прав и законных интересов данной категории граждан. Таким образом, указанное законоположение, вопреки утверждению заявителя, также не может рассматриваться как нарушающее его конституционные права, перечисленные в жалобе.

Оспариваемые нормы предусматривают особый публично-правовой порядок сбора и ведения учета информации, касающейся проблемных застройщиков, пострадавших инвесторов, незавершенных строительством многоквартирных домов, отнесенных оспариваемым Законом к проблемным объектам, и, вопреки мнению заявителя, не регулируют гражданско-правовые отношения, в том числе связанные с привлечением застройщиков к ответственности.

9. Определение от 22 апреля 2014 года № 762-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грузинова Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 7 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» [10]

Позиция заявителя. Оспариваемая норма предусматривает в качестве одного из условий признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, проживание в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет. По мнению заявителя, это законоположение не соответствует статьям 27 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 76 (части 5 и 6) Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяет реализовать закрепленное в статье 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий» право указанных в данной статье лиц на возвращение для проживания в прежнее место жительства.

Позиция Суда. Конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления, для предоставления им жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам Российской Федерации, нуждающимся в жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации); реализация этого права может

быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в нормативных актах жилищного законодательства. Следовательно, оспариваемая заявителем норма, устанавливающая общие условия признания жителей города Москвы нуждающимися в жилых помещениях, не может рассматриваться как нарушающая его конституционные права и свободы.

Проверка законности и обоснованности вынесенных по делу заявителя судебных постановлений, в том числе с учетом соответствующих положений федерального законодательства, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

10. Определение от 22 апреля 2014 года № 855-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маркелова Анатолия Степановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Саратовской области «О внесении изменений в закон Саратовской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Саратовской области» [11]

Позиция заявителя. Оспариваемый закон предусматривает уменьшение размера ежемесячной денежной выплаты, входящей в состав мер социальной поддержки, установленных для ветеранов труда, ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы, ветеранов труда Саратовской области. По мнению заявителя, данное нормативное положение противоречит статьям 2, 7, 15, 18, 19, 33, 39, 45, 46, 52, 53 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку вопреки положениям Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не компенсирует льготы, предоставлявшиеся этой категории граждан статьей 22 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», чем снижает уровень их социальной защиты.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Разрешение этих вопросов отнесено к компетенции законодателя, который располагает свободой усмотрения при определении организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, в частности, при выборе или изменении формы их предоставления — денежной или натуральной.

С принятием оспариваемого Закона ежемесячная денежная выплата ветеранам, в том числе военной службы, уменьшена с 400 до 150 рублей, однако законодательство Самарской области было дополнено нормами о предоставлении таких мер социальной поддержки, как бесплатные изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) в государственных или муниципальных учреждениях здравоохранения на территории области; ежемесячное возмещение расходов по оплате услуг местной телефонной связи (за предоставление в постоянное пользование абонентской линии и местного телефонного соединения абоненту сети фиксированной телефонной связи) в размере 50 процентов стоимости фиксированного месячного платежа за неограниченный объем местных телефонных соединений; ежемесячное возмещение расходов в размере 50 процентов оплаты услуг за пользование радио в пределах установленного тарифа. Таким образом, изменяя форму предоставления социальной поддержки, законодатель Саратовской области взамен уменьшения размера ежемесячной денежной выплаты ввел новые — ранее не предоставлявшиеся — меры социальной поддержки. Такое правовое регулирование, принятое в пределах дискреционных полномочий законодателя и в равной мере распространяющееся на всех ветеранов военной службы, не может рассматриваться как нарушающее права заявителя.

Оценка целесообразности внесенных законодателем субъекта Федерации изменений и достаточности мер социальной поддержки, установленных для ветеранов военной службы, как и проверка соответствия положений субъекта Федерации федеральному законодательству, не входят в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

11. Определение от 22 апреля 2014 года № 864-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коломникова Ивана Филипповича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Калининградской области «О компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» [12]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, согласно которому порядок предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг определяется правительством Калининградской области, не соответст-

вует статьям 7 (часть 2), 19 (часть 2), 39 (часть 1), 55 (часть 2), 71 (пункт «в») и 114 (пункт «в» части 1) Конституции Российской Федерации, поскольку лишает инвалидов, проживающих в принадлежащих им на праве собственности жилых помещениях, права на получение предусмотренной статьей 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» скидки не ниже 50 процентов на оплату данного жилого помещения.

Позиция Суда. Оспариваемое положение и взаимосвязанное с ним постановление правительства Калининградской области, определяющее процедуру предоставления денежной компенсации части расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Калининградской области, носят отсылочный характер, не закрепляют льготные категории граждан и не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо конституционные права заявителя, поскольку предусматривают механизм реализации прав граждан, установленных федеральным законодательством.

12. Определение от 22 апреля 2014 года № 976-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Передрука Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьей 5.2 Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» [13]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемая статья вводит запрет на проведение публичных мероприятий около зданий органов государственной власти Санкт-Петербурга и иных государственных учреждений Санкт-Петербурга и фактически — на выражение мнения о работе государственного аппарата и иных представителей власти, тем самым несоразмерно ограничивая право на проведение мирных собраний. В связи с этим заявитель просил признать оспариваемую норму не соответствующей статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Как следует из взаимосвязанных норм Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», оспариваемого Закона Санкт-Петербурга и принятых на их основе подзаконных актов, положение статьи 5.2 оспариваемого Закона Санкт-Петербурга, запрещающее проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций общественно-политического характера на Невском проспекте, преследует конституционно значимые цели, а такой запрет с учетом определения специально отведенного места для подобных мероприятий, уведомления о проведении которых не требуется, сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права граждан и не имеющий объективного обоснования (с учетом, в частности, того, что Невский проспект Санкт-Петербурга является одной из основных автомобильных магистралей пассажирского транспорта и характеризуется высокой пешеходной загруженностью).

Оспариваемое законоположение во взаимосвязи с другими нормами того же Закона Санкт-Петербурга не допускает произвольного ограничения права на проведение публичных мероприятий и тем самым не нарушает конституционные права.

Разрешение споров, в которых требуется установление и исследование фактических обстоятельств применения норм закона субъекта Федерации, в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит.

Проверка конституционности закона субъекта Федерации вне связи с конкретным делом, т. е. в порядке абстрактного нормоконтроля, может быть осуществлена лишь по запросам перечисленных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статье 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» субъектов, к числу которых граждане не отнесены.

13. Определение от 22 апреля 2014 года № 984-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кобринского Александра Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на их перемещение и хранение, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» [14]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 35 (части 1–3) и 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет не выдавать задержанное транспортное средство со специализированной стоянки до оплаты стоимости его перемещения и хранения, если причины перемещения отпали и в отношении гражданина не

имеется вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Позиция Суда. Принимая во внимание, что оплата расходов на перемещение транспортных средств на специализированную стоянку, их хранение не является санкцией за административное правонарушение, а также то, что в силу положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не исключается возмещение такой оплаты лицу, не совершившему административного правонарушения, в связи с которым было применено задержание транспортного средства, нет оснований рассматривать оспариваемое законоположение как нарушающее конституционные права заявителя в указанном им аспекте в его конкретном деле.

14. Определение от 29 мая 2014 года № 1008-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Малининой Валентины Семеновны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 3, частями 3 и 5 статьи 4 и статьей 6 Закона Тамбовской области «О пенсиях за выслугу лет лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих Тамбовской области» [15]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемые законоположения, примененные в ее деле судами общей юрисдикции, по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 39 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку допускают неравенство в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории государственных служащих.

Позиция Суда. Законодатель субъекта Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в субъекте Федерации, муниципальным служащим, лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления субъекта Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат, исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

Оспариваемые положения являются частью правового механизма, направленного на реализацию права на дополнительное пенсионное обеспечение лиц, продолжительное время замещавших государственные должности в органах государственной власти Тамбовской области и муниципальные должности в органах местного самоуправления Тамбовской области, государственных и муниципальных служащих Тамбовской области, и не могут рассматриваться как нарушающие ее конституционные права.

Статья 6 оспариваемого Закона, положения которой направлены на создание гарантий дополнительного пенсионного обеспечения, не может рассматриваться как нарушающая права заявительницы, которой, как следует из представленных материалов, на основании указанной статьи названного Закона выплачивается пенсия за выслугу лет в прежнем, более высоком размере.

Разрешение вопроса о возможности исчисления размера пенсии за выслугу лет лицам, уволенным с государственной и муниципальной службы субъекта Федерации до вступления в силу закона субъекта Федерации, регулирующего пенсионное обеспечение указанных лиц, с учетом денежного вознаграждения (денежного содержания), установленного по должности государственной и муниципальной службы, аналогичной занимаемой соответствующим служащим, на момент вступления в силу такого закона, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

15. Определение от 29 мая 2014 года № 1089-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пущаева Николая Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 5 Закона Красноярского края «О порядке обеспечения жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц на территории Красноярского края» [16]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемая норма не соответствует статьям 8 (часть 2), 17 (часть 3), 35 (части 2 и 3), 40 (часть 1), 55 (часть 2) и 60 Конституции Российской Федерации, поскольку допускает принуждение граждан, не участвующих в программе обеспечения жильем военнослужащих, к безвозмездной передаче в муниципальную собственность принадлежащих им долей в праве общей собственности на жилое поме-

щение и позволяет отказывать гражданам, участвующим в такой программе, в передаче своих долей в праве общей собственности на жилое помещение.

Позиция Суда. Оспариваемое законоположение, предусматривающее посредством определения соответствующего перечня документов возможность предоставления определенного вида гарантий в жилищной сфере не только гражданам, не имеющим жилья, но и гражданам — собственникам жилых помещений, при условии передачи этих помещений в собственность муниципального образования, само по себе конституционные права не нарушает.

Разрешение вопроса о внесении целесообразных с точки зрения заявителя изменений в действующее законодательство не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.

16. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 года № 1133-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Батракова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 8 пункта 1 статьи 3 Закона Брянской области «О транспортном налоге» [17]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, предоставляющее льготу по транспортному налогу в зависимости от мощности двигателя легкового автомобиля, противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Освобождение от уплаты налогов по своей природе — льгота, являющаяся исключением из вытекающих из Конституции Российской Федерации (статьи 19 и 57) принципов всеобщности и равенства налогообложения, в силу которых каждый обязан платить законно установленный налог с соответствующего объекта налогообложения. Льгота адресована определенной категории налогоплательщиков, и ее установление относится к исключительной прерогативе законодателя. Именно законодатель вправе определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы. Льготы по налогу и основания для их использования налогоплательщиком могут предусматриваться в актах законодательства о налогах и сборах лишь в необходимых, по мнению законодателя, случаях, и, поскольку установление льгот не является обязательным, их отсутствие при определении существенных элементов налога не влияет на оценку законности его установления. С учетом этого оспариваемое законоположение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права налогоплательщиков.

Разрешение вопроса об изменении порядка и основания освобождения от обязанности по уплате транспортного налога возможно только путем внесения соответствующих изменений и дополнений в акты законодательства о налогах, что является прерогативой законодателя и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

17. Определение от 24 июня 2014 года № 1301-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Пестовой Зои Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 статьи 1 и частью 2 статьи 72 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах социальной поддержки в 2012–2014 годах медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в федеральных государственных учреждениях» и положением пункта 6 части 1 статьи 1 Закона Ростовской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области» [18]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемая норма Закона Ростовской области противоречат статьям 7 (часть 1), 19, 39 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет правоприменительным органам возмещать пенсионерам из числа медицинских работников расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг с учетом доли занимаемой ими жилой площади.

Позиция Суда. Установленная оспариваемой нормой ежемесячная денежная выплата, компенсирующая расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, является мерой социальной поддержки, направленной на повышение уровня социальной защиты пенсионеров, которые проживают в сельской местности и длительный период работали в организациях системы здравоохранения, расположенных в сельской местности. Такое правовое регулирование не может рассматриваться как нарушающее права заявительницы, получающей данную выплату.

Разрешение вопроса о необходимости исчисления ежемесячной денежной выплаты,

компенсирующей расходы на оплату жилья и коммунальных услуг, пенсионерам из числа медицинских работников, проработавших не менее 10 лет в сельской местности, независимо от размера занимаемой ими жилой площади и количества совместно проживающих членов семьи является полномочием законодателя и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

18. Определение от 24 июня 2014 года № 1404-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Евгения Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 Порядка исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации, частями 2 и 3 статьи 9 Закона Ивановской области «О государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную гражданскую службу в органах государственной власти Ивановской области и иных государственных органах Ивановской области», пунктами 7 и 7.1 Порядка подсчета и подтверждения стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для назначения пенсии за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению государственным гражданским служащим Ивановской области, определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж, включения иных периодов службы (работы) в стаж [19]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые положения не соответствуют статьям 15 (части 1 и 2), 18, 19 (часть 1), 55 (часть 2), 72 (пункты «а», «н» части 1) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, поскольку препятствуют включению в стаж государственной гражданской службы для назначения ему пенсии за выслугу лет периода работы в должности директора областного государственного учреждения «Центр по обеспечению деятельности мировых судей Ивановской области», несмотря на то что впоследствии оно было ликвидировано и его функции были переданы органу исполнительной власти субъекта Федерации, а также вопреки тому обстоятельству, что при прохождении заявителем государственной гражданской службы в Региональной службе по тарифам Ивановской области стаж его работы в указанном учреждении учитывался для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет.

Нарушение своих прав заявитель также усматривает в том, что оспариваемые нормы предоставляют право решать вопрос о включении в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет иных периодов работы губернатору Ивановской области и создаваемой им комиссии, а не Правительству Ивановской области.

Позиция Суда. В рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещавших должности государственной гражданской службы субъектов Федерации, возложено федеральным законодателем на субъекты Федерации, которые — впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, порядок пенсионного обеспечения, — сохраняют полномочие самостоятельно устанавливать такой порядок за счет собственных бюджетных средств и вправе определять, периоды какой трудовой деятельности, предшествовавшей государственной гражданской службе, помимо предусмотренной непосредственно федеральным законодательством, подлежат зачету в стаж, дающий право на такую пенсию, исходя в том числе из своих финансовых возможностей.

Оспариваемое правовое регулирование, осуществленное органами государственной власти субъекта Федерации, направлено на реализацию права на дополнительное пенсионное обеспечение лиц, замещавших должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации за счет бюджета субъекта Федерации, в равной мере применяется ко всем лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя.

Разрешение вопроса о правильности исчисления стажа государственной гражданской службы для назначения заявителю пенсии за выслугу лет к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. (в ред. от 6 августа 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; 2014. — № 23. — Ст. 2922.

2. Определение от 14 января 2014 года № 7-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2014. — № 4.

3. Определение от 14 января 2014 года № 75-О по запросу Правительства Республики Карелия о проверке конституционности положения пункта 10 статьи 51 Конституции Республики Карелия // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2014. — № 4.

4. Определение от 22 января 2014 года № 51-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Арефьева Валерия Борисовича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 5 Закона Пензенской области «О государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности в Пензенской области» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Определение от 22 января 2014 года № 73-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Емцева Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 6 статьи 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О ветеранах» и подпункта «а» пункта 1 статьи 50 Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014—2015 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Определение от 4 февраля 2014 года № 218-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 4.3 статьи 89 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2014. — № 5.

7. Определение от 20 февраля 2014 года № 301-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Николая Лукьяновича на нарушение его конституционных прав статьей 14 Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Определение от 20 февраля 2014 года № 387-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Козиенко Алексея Сергеевича и Козиенко Надежды Сергеевны на нарушение их конституционных прав положением статьи 2 Закона Краснодарского края «О мерах государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, утративших жилые помещения в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск и Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Определение от 20 марта 2014 года № 610-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 1, 2, 4 и 4.1 Закона Московской области «О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Определение от 22 апреля 2014 года № 762-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грузинова Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 7 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Определение от 22 апреля 2014 года № 855-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маркелова Анатолия Степановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Саратовской области «О внесении изменений в закон Саратовской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Саратовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

12. Определение от 22 апреля 2014 года № 864-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коломникова Ивана Филипповича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Калининградской области «О компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Определение от 22 апреля 2014 года № 976-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Передрука Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьей 5.2 Закона

Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение от 22 апреля 2014 года № 984-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кобринского Александра Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на их перемещение и хранение, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Определение от 29 мая 2014 года № 1008-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Малининой Валентины Семеновны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 3, частями 3 и 5 статьи 4 и статьей 6 Закона Тамбовской области «О пенсиях за выслугу лет лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих Тамбовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Определение от 29 мая 2014 года № 1089-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пущаева Николая Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 5 Закона Красноярского края «О порядке обеспечения жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц на территории Красноярского края» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 года № 1133-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Батракова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 8 пункта 1 статьи 3 Закона Брянской области «О транспортном налоге» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Определение от 24 июня 2014 года № 1301-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Пестовой Зои Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 статьи 1 и частью 2 статьи 72 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах социальной поддержки в 2012—2014 годах медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в федеральных государственных учреждениях» и положением пункта 6 части 1 статьи 1 Закона Ростовской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Определение от 24 июня 2014 года № 1404-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Евгения Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 Порядка исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации, частями 2 и 3 статьи 9 Закона Ивановской области «О государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную гражданскую службу в органах государственной власти Ивановской области и иных государственных органах Ивановской области», пунктами 7 и 7.1 Порядка подсчета и подтверждения стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для назначения пенсии за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению государственным гражданским служащим Ивановской области, определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж, включения иных периодов службы (работы) в стаж // СПС «КонсультантПлюс».

ББК 67.405

С.А. Хвалёв, кандидат юридических наук

Обзор практики высших судов по вопросу об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих предоставление льгот работникам социальной сферы в сельской местности

В статье исследуются подходы судов к вопросу разграничения полномочий в системе государственного управления в сфере социального обеспечения работников социальной сферы, проживающих в сельской местности, возможности замены одних льгот указанным категориям граждан на льготы в иной форме, а также подходы судов в вопросах соблюдения в региональном законодательстве принципа недопустимости ухудшения достигнутого уровня социального обеспечения отдельных категорий граждан.

***Ключевые слова**: льгота; сельская местность; социальная поддержка; работник социальной сферы.*

Проведенный обзор показал, что судебная практика высших судов в Российской Федерации по вопросу об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих предоставление льгот работникам социальной сферы, проживающим в сельской местности, достаточно обширна. Связано это с изменившимся в свое время федеральным правовым регулированием, разграничивающим нормотворческие и административные полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями власти в области социального обеспечения отдельных категорий граждан, проживающих в сельской местности. Несмотря на провозглашение в федеральном законодательстве принципа недопустимости ухудшения достигнутого уровня социального обеспечения отдельных категорий граждан, органы государственной власти субъектов РФ зачастую реализовывали свои нормотворческие полномочия в нарушение указанного принципа, что, по существу дела, и выступило в абсолютном большинстве случаев основанием для обращения заинтересованных лиц в суды с требованиями об отмене незаконного правового регулирования.

Решения высших судов в Российской Федерации по вопросу об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих предоставление льгот работникам социальной сферы, проживающим в сельской местности, можно разбить на следующие условные группы в зависимости от выраженной судами позиции:

1) о недопустимости снижения достигнутого уровня социального обеспечения при изменении законодательства РФ;

2) о недопустимости ограничения законодательством субъекта РФ круга лиц, которым полагается предоставление соответствующих мер социальной поддержки;

3) о допустимости изменения порядка предоставления соответствующих мер социальной поддержки в случае фактического сохранения при этом достигнутого ранее уровня социальной защиты;

4) о допустимости установления законодательными актами субъектов РФ дополнительных мер социальной поддержки соответствующих категорий граждан, работающих в муниципальных учреждениях;

5) о невозможности замены законодательством субъектов РФ мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством в натуральной форме, на поддержку в ином выражении.

1. О недопустимости снижения достигнутого уровня социального обеспечения при изменении законодательства РФ, регулирующего предоставление социальной поддержки отельным категориям граждан

1.1. Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 553-О-П «По жа-

лобе граждан Капустиной Валентины Максимовны, Своровской Валентины Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 1 и пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области» [61]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В жалобе оспаривается конституционность части 3 статьи 1 Закона Новосибирской области от 13 апреля 2005 года № 285-ОЗ «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области» [15] во взаимосвязи с пунктом 2 части 2 статьи 2 того же Закона, предусматривающих, что за ушедшими на пенсию педагогическими работниками, проработавшими в сельской местности и поселках городского типа не менее 10 лет и проживающими там, а также за проживающими совместно с ними нетрудоспособными и несовершеннолетними членами их семей, сохраняется право на такую меру социальной поддержки, как освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг, предоставляемую в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения.

Как указывается в жалобе, на основании оспариваемых законоположений ранее существовавшая для данной категории пенсионеров льгота в виде бесплатного пользования всем занимаемым жилым помещением с отоплением и освещением с 1 января 2005 года была ограничена, что в нарушение статей 2, 7, 15 (части 1 и 2), 18, 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции РФ [2] привело к снижению уровня их социальной защищенности.

Заявители оспаривали указанные положения в судах общей юрисдикции как противоречащие федеральному законодательству, но в удовлетворении их требований им было отказано на основании того, что федеральным законодательством об образовании такая мера не предусмотрена, а потому субъект Российской Федерации за счет собственных средств вправе установить ее в том объеме, который считает целесообразным.

Позиция Конституционного Суда РФ

Согласно неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда РФ правовой позиции изменение содержания и формы ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться законодателем таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Данный принцип предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость политики в социальной сфере, иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать произвольную отмену прав, приобретенных гражданами в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемых в конкретных правоотношениях, что несовместимо с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

Из этого исходил федеральный законодатель, закрепляя в Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее — Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) правило, согласно которому при переходе к основанной на положениях данного Федерального закона системе социальной защиты граждан должны вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого ее уровня с учетом специфики правового, имущественного положения граждан, а также других обстоятельств (преамбула); при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены (статья 153). Применительно к рассматриваемой ситуации такой переход, в том числе, означает, что соответствующие субсидии (компенсации) подлежат установлению в

размерах, покрывающих затраты этих лиц на оплату жилья, отопления и освещения.

До 1 января 2005 года педагогические работники, ушедшие на пенсию и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением при наличии установленных законом условий. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ данная норма была дополнена положением о том, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанной меры социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. Таким образом, не предполагалась отмена указанной льготы, в федеральном законе не содержатся положения, препятствующие реализации предоставленного указанным лицам права на данную льготу на всей территории Российской Федерации, а также положения о возможности введения подобного рода ограничительных условий. Что касается механизма предоставления социальных гарантий, то его изменение не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления (Определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 года № 480-О-П [65]).

Законом Новосибирской области определяются условия и порядок предоставления с 1 января 2005 года мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг специалистам, проживающим и работающим в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области, в том числе тем из них, кто вышел на пенсию, включая педагогических работников областных государственных и муниципальных учреждений (пункт 4 части 1 и часть 3 статьи 1), при этом согласно пункту 2 части 2 его статьи 2 данные меры предоставляются таким пенсионерам и проживающим совместно с ними нетрудоспособным и несовершеннолетним членам их семей в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения (в предыдущей редакции — в пределах социальной нормы площади жилья).

По смыслу, придаваемому названным законоположениям правоприменительной практикой, — поскольку пенсионеры из числа педагогических работников правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением федеральным законом (абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании») не наделены, — в Новосибирской области установление для них мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг в указанном объеме обусловлено возможностями областного бюджета. Подобное истолкование установленного законодателем субъекта Российской Федерации правового регулирования в отношении данной категории пенсионеров, чье право на получение рассматриваемой льготы в полном объеме уполномоченными органами государственной власти под сомнение ранее не ставилось и не оспаривалось, препятствует реализации в отношении них положений абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» [25], действующих в системе правового регулирования во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Как подчеркнуто в Определении Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 года № 958-О-О [30], из абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не следует, что субъект Российской Федерации наделяется полномочием снижать объем полагающихся педагогическим работникам мер социальной поддержки по оплате жилья, отопления и освещения, равно как и ограничивать круг педагогических работников, в том числе пенсионеров, пользующихся правом на получение таких мер социальной поддержки, по сравнению с тем, что установлено действующими на федеральном уровне нормативными правовыми актами.

Таким образом, в силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда РФ оспариваемые положения Закона Новосибирской области не могут истолковываться как предполагающие ограничение права пенсионеров из числа бывших педагогических работников, проработавших не менее 10 лет и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением.

В противном случае вопреки предписаниям статей 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции РФ нарушался бы конституционный принцип равенства при реализации этими лицами приобретенных социальных прав, а также принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, с соблюдением которых

должно осуществляться изменение действующего правового регулирования в социальной сфере.

Решение Конституционного Суда РФ

Оспариваемые положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают какого-либо ограничения (в том числе пределами регионального стандарта нормативной площади жилого помещения) права на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением пенсионеров из числа бывших педагогических работников, проработавших не менее 10 лет и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, гарантированного абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании».

1.2. Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2008 года № 383-О-П «По жалобе граждан А.В. Иванова и других на нарушение их конституционных прав отдельными положениями пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [60]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В жалобе оспаривают конституционность отдельных положений пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, которым в статью 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан [54] был внесен ряд изменений, а именно: часть вторая данной статьи, закреплявшая право медицинских и фармацевтических работников, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением, признана утратившей силу, а меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, и муниципальных организаций здравоохранения устанавливаются соответственно органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

По мнению заявителей, названные законоположения в той мере, в какой они — при отсутствии надлежащего правового регулирования на уровне субъекта РФ и муниципального образования — позволяют правоприменительным органам отменять льготу, предоставлявшуюся медицинским работникам до 1 января 2005 года в натуральной форме на основании части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, неправомерно лишают их установленных государством социальных гарантий без равноценной компенсации и тем самым противоречат статьям 2, 7, 18, 19, 39, 40 и 55 (часть 2) Конституции РФ.

Как следует из представленных материалов, с 1 января 2005 года на основании Закона Воронежской области от 2 июня 2005 года № 36-ОЗ «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и (или) коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих в сельской местности» [14] и Постановления Администрации Воронежской области от 19 августа 2005 года № 801 «Об установлении размера и порядка предоставления субвенции бюджетам муниципальных образований для социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)» [31] для медицинских работников областных и муниципальных учреждений здравоохранения, расположенных в сельской местности, была установлена мера социальной поддержки в виде возмещения расходов на оплату коммунальных услуг в форме ежемесячной денежной выплаты.

Аналогичная мера социальной поддержки для медицинских работников муниципальных учреждений здравоохранения, расположенных в сельской местности, была с 1 января 2007 года установлена решением Совета народных депутатов Хохольского муниципального района Воронежской области от 25 декабря 2006 года № 78 «О мерах социальной поддержки по оплате коммунальных услуг медицинских работников муниципальных учреждений здравоохранения» [16].

Позиция Конституционного Суда РФ

Конституционно-правовой смысл положений пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ был выявлен Конституционным Судом РФ в определе-

ниях от 12 июля 2006 года № 375-О [66] и от 4 декабря 2007 года № 947-О-П [64].

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (пункт 50 статьи 35) передал решение вопросов социальной поддержки медицинских работников тем властным структурам, в ведении которых находятся соответствующие организации здравоохранения. Таким образом, уровень правового регулирования мер социальной поддержки работающих и проживающих в сельской местности (поселках городского типа) медицинских работников должен определяться в зависимости от того, в чьем ведении находится организация здравоохранения, расположенная в сельской местности, что само по себе не противоречит конституционным предписаниям.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что закрепленное в пункте 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ правовое регулирование во взаимосвязи с положениями преамбулы и статьи 153 данного Федерального закона не предполагает отмену права на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг (отопления и освещения), приобретенного работающими и проживающими в сельской местности и поселках городского типа медицинскими работниками организаций здравоохранения на основании законодательства, которое действовало до 1 января 2005 года, а, напротив, обеспечивает возможность его сохранения после указанной даты. При этом органы государственной власти РФ, субъектов РФ и органы местного самоуправления при возможном изменении порядка и способа социальной поддержки указанной категории медицинских работников должны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение прежнего уровня их социальной защиты в жилищно-коммунальной сфере.

Решение Конституционного Суда РФ

Следовательно, в целях недопущения ущемления социальных прав медицинских работников муниципальных учреждений здравоохранения, расположенных в сельской местности, соответствующие органы местного самоуправления обязаны осуществить надлежащее правовое регулирование, обеспечив предоставление указанной категории граждан мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг (отопления и освещения) с учетом требований Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и правовых позиций Конституционного Суда РФ.

1.3. Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 года № 136-О-П «По жалобе гражданина Репы Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [62]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В жалобе оспаривается пункт 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, в соответствии с которым в статью 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан был внесен ряд изменений. В частности, часть вторая данной статьи, закреплявшая право врачей, провизоров, работников со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающих с ними членов их семей на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством, признана утратившей силу. Одновременно в нее была введена часть четвертая, согласно которой меры социальной поддержки медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения устанавливаются Правительством РФ.

По мнению заявителя, осуществленное федеральным законодателем изменение действовавшего правового регулирования привело — в нарушение статей 2, 7, 18, 19, 21, 39, 40 и 55 (часть 2) Конституции РФ — к отмене без равноценной компенсации ранее предоставлявшихся медицинским работникам федеральных специализированных учреждений здравоохранения, расположенных в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, поставило их в неравное положение с работающими и проживающими в сельской местности медицинскими работниками иных организаций здравоохранения и, при отсутствии соответствующего нормативного правового акта Правительства РФ, фактически лишило медицинских ра-

ботников федеральных специализированных учреждений здравоохранения, расположенных в сельской местности, социальной поддержки.

Как следует из представленных материалов, решениями судов общей юрисдикции со ссылкой на оспариваемые нормы было отказано в сохранении соответствующих социальных льгот.

Позиция Конституционного Суда РФ

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ был осуществлен пересмотр системы социальных гарантий, установленных по состоянию на 31 декабря 2004 года для различных категорий граждан. В частности, решение вопросов социальной поддержки медицинских работников было передано тем властным структурам, в ведении которых находятся соответствующие организации здравоохранения (части четвертая — шестая статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в указанной редакции).

Само по себе такое правовое регулирование, принятое в рамках процесса разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, как отмечал Конституционный Суд РФ в Определениях от 12 июля 2006 года № 375-О, от 4 декабря 2007 года № 947-О-П, от 7 февраля 2008 года № 383-О-П и др., не вступает в противоречие с конституционными предписаниями. При этом, реализуя указанные полномочия, соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления обязаны учитывать, что изменение ранее установленных правил предоставления населению льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, 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, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано, а отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсаторного характера будут иметь место только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться (Постановления от 16 декабря 1997 года № 20-П [56], от 24 мая 2001 года № 8-П [55], от 19 июня 2002 года № 11-П [57] и др.).

Согласно части четвертой статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан к полномочиям Правительства РФ отнесено принятие нормативных правовых актов, устанавливающих с 1 января 2005 года меры социальной поддержки медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения, в том числе медицинских учреждений. Однако до настоящего времени Правительство РФ не установило меры социальной поддержки для медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения, в связи с чем данные работники оказались лишенными возможности реализовать право на меры социальной поддержки, а те из них, кто, работая и проживая в сельской местности, до 1 января 2005 года пользовался жилищно-коммунальными льготами, фактически утратили такую возможность без какой-либо компенсации.

Отсутствие надлежащего правового регулирования, которое должно было осуществить Правительство РФ, не предполагает произвольный отказ Российской Федерации от предоставления медицинским работникам федеральных специализированных медицинских учреждений, работающим и проживающим в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, которыми они пользовались на основании законодательства, действовавшего до 1 января 2005 года. Обратное не согласуется с приведенной выше правовой позицией Конституционного Суда РФ.

Решение Конституционного Суда РФ

В целях недопущения ущемления социальных прав указанной категории медицинских работников Правительству РФ надлежит незамедлительно установить меры их социальной поддержки, а до установления таких мер на Российской Федерации лежит обязанность по сохранению жилищно-коммунальных льгот для тех из них, кто, работая и проживая в сельской местности, пользовался этими льготами до 1 января 2005 года.

1.4. Определение Верховного Суда РФ от 13 ноября 2013 года № 82-АПГ13-3 [39]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

Лицо обратилось в Курганский областной суд с заявлением, в котором оспаривалась законность пункта 4 статьи 1 Закона Курганской области от 26 декабря 2012 года № 82 «О внесении изменений в Закон Курганской области «О социальной поддержке лиц, проживающих и работающих в сельской местности и в рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Курганской области» [6]. С учетом внесенных в Закон Курганской области изменений врачам, провизорам, работникам со средним медицинским и фармацевтическим образованием организаций здравоохранения, находящихся в ведении области, а также членам семей лиц предоставляются следующие меры социальной поддержки: компенсация оплаты общей площади жилых помещений (в коммунальных квартирах — занимаемой жилой площади); компенсация оплаты отдельных видов коммунальных услуг: электроснабжения и отопления.

В отношении членов семьи медицинских и фармацевтических работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении области, меры социальной поддержки предоставляются в размере 50% от объема мер социальной поддержки, предоставляемых медицинским и фармацевтическим работникам организаций здравоохранения, находящихся в ведении области, независимо от количества членов семьи. В заявлении указано, что оспариваемые нормы противоречат федеральному законодательству, поскольку в соответствии с обновленным законодательством предоставляемые меры социальной поддержки снизились в 2 раза.

Решением областного суда заявление удовлетворено.

В апелляционных жалобах ставится вопрос об отмене решения суда.

Позиция Верховного Суда РФ

19 августа 1993 года вступили в силу Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, часть 2 статья 63 которых в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года, предусматривала, что врачи, провизоры, работники со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством.

Пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в статью 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан был внесен ряд изменений. В частности, часть 2 статьи 63, закреплявшая право соответствующего медицинского персонала, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающих с ними членов их семей на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством, признана утратившей силу. Одновременно статья 63 дополнена частями 4, 5 и 6, согласно которым меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников устанавливаются в зависимости от того, в чьем ведении находятся организации здравоохранения, Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Статья 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ предусматривает, что при издании органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в связи с принятием указанного Федерального закона нормативных правовых актов должно быть соблюдено условие о том, что при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Разрешая заявление, региональный суд установил, что объем мер социальной поддержки, предоставляемых медицинским работникам, работающим и проживающим в сельской местности и в рабочих поселках (поселках городского типа) на территории области, уменьшился по сравнению с объемом, установленным ранее действовавшим законодательством области (членам семей медицинских работников, которые ранее имели право на предоставление мер социальной поддержки в виде освобождения от оплаты услуг освещения и отопления в домах, в которых проживали, предоставлена мера социальной поддержки в размере 50% от объема мер, предоставляемых медицинским работникам), и пришел к правильному выводу об удовлетворении заявления.

Суд обоснованно не согласился с позицией заинтересованных лиц о том, что оспариваемая норма Закона области принята в соответствии с полномочием, предоставленным субъекту РФ частью 2 статьи 72 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [29] и заключающимся в праве органов государственной власти субъектов РФ за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ устанавливать дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников.

Решение Верховного Суда РФ

В связи с обоснованностью изначально заявленных требований решение областного суда оставить в силе, отказать в удовлетворении апелляционных жалоб.

1.5. Определение Верховного Суда РФ от 10 декабря 2014 года № 42-АПГ14-5 [38]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

Прокурор Республики Калмыкия обратился в Верховный Суд Республики Калмыкия с заявлением о признании недействующим постановления Правительства Республики Калмыкия от 13 марта 2014 года № 84 «О мерах социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в государственных учреждениях Республики Калмыкия» [11], считая, что объем мер социальной поддержки, предоставляемых данным постановлением медицинским работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории республики, на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением уменьшился и ограничился по сравнению с объемом, установленным ранее действовавшим законодательством до 1 января 2005 года.

Решением Верховного Суда Республики Калмыкия постановление Правительства Республики Калмыкия признано противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения в законную силу по основаниям, изложенным в заявлениях.

В апелляционной жалобе Председатель Правительства Республики Калмыкия просит решение суда первой инстанции отменить.

Позиция Верховного Суда РФ

Признавая противоречащим федеральному законодательству и недействующим постановление Правительства Республики Калмыкия, суд справедливо исходил из того, что наделение федеральным законодателем органы государственной власти субъектов РФ полномочием устанавливать дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинских работников не отменяет ранее установленные в соответствии с федеральным законодательством гарантии и меры социальной поддержки, указывая, в частности, в решении на то, что изменение ранее введенных льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип правовой определенности, предполагающий, в том числе, сохранение объема получаемых медицинским работником льгот или компенсаций в случае изменения порядка предоставления таких мер.

Вывод суда согласуется с положениями преамбулы и статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, откуда следует, что в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы, носящие компенсационный характер, данный Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных им. При этом вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года; при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации субъекты РФ должны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан.

По общему правилу при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации

льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Судом установлено, что медицинские работники государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающие с ними члены их семей, на основании части 2 статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением.

Поскольку из содержания постановления Правительства Республики Калмыкия усматривается, что ежемесячная денежная выплата по оплате жилых помещений, отопления и освещения на проживающих с медицинскими работниками членов их семей не распространяется, суд справедливо посчитал, что размер ежемесячной денежной выплаты без учета членов семей медицинских работников не покрывает фактические затраты на оплату жилых помещений, отопления и освещения названной категории граждан и тем самым снижает уровень социальных гарантий медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в государственных учреждениях республики и имевших до 1 января 2005 года право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением.

Решение Верховного Суда РФ

Решение суда первой инстанции обоснованно и законно. Оснований удовлетворять апелляционную жалобу не имеется.

1.6. Определение Верховного Суда РФ от 20 июня 2007 года № 53-Г07-20 [44]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

Заявители обратились в суд с заявлениями о признании противоречащими федеральному законодательству норм Закона Красноярского края от 27 сентября 1996 года № 11-339 «О социальной норме площади жилья на территории Красноярского края» [18], касающихся медицинских работников, проживающих в сельской местности, в части применения нормы площади жилья 25 кв. м на одного человека в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, и в части применения нормы площади жилья 33 кв. м для одиноко проживающих граждан, а также положений Закона Красноярского края от 14 апреля 2005 года № 14-3275 «О внесении изменений в статьи 6 и 13 Закона края «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» [9] в части распространения мер социальной поддержки на совместно проживающих с ними детей.

Заявители ссылались на то, что работают квалифицированными медицинскими сестрами, проживают в поселке, их права на льготы по бесплатному предоставлению жилых помещений, их освещения и отопления были нарушены, установлением социальных норм.

Решением Красноярского краевого суда постановлено в удовлетворении заявленных требований отказать.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с частью второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, действовавшей до 1 января 2005 года, работники здравоохранения, проживающие в сельской местности, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с законодательством.

С 1 января 2005 года в соответствии с пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ данная норма утратила силу, а статья 63 Основ была дополнена частью пятой, возлагающей установление мер социальной поддержки медицинских работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, на органы государственной власти субъектов РФ.

Законом края установлены льготы врачам, провизорам, средним медицинским и фармацевтическим работникам краевых государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Социальная норма площади жилья, приходящейся на одного человека, определена статьей 3 Закона Красноярского края «О социальной норме площади жилья на территории Красноярского края».

Суд сделал правильный вывод, что положения краевого законодательства, устанавливающие льготы по оплате коммунальных услуг, исходя из социальной нормы площади жилья, не свидетельствуют об ущемлении прав и свобод граждан, сокращении совокупного объема финансирования соответствующих льгот,

ухудшении условий их предоставления и не противоречат федеральному законодательству.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» [3] до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены порядка предоставления гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг на порядок предоставления в соответствии со статьей 160 Жилищного кодекса РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный данными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами до введения в действие Жилищного кодекса РФ.

Вывод суда о том, что действующее федеральное законодательство не препятствует субъектам РФ самостоятельно определять меры социальной поддержки определенным категориям работников и не устанавливает требований к объему мер социальной поддержки, предоставляемых работникам учреждений здравоохранения, находящихся в ведении субъектов, является обоснованным.

Органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по установлению мер социальной поддержки работникам муниципальных организаций здравоохранения.

Предусмотренные Законом края для врачей, провизоров, средних медицинских и фармацевтических работников муниципальных учреждений здравоохранения меры социальной поддержки установлены в силу статьи 26^{3-1} Федерального закона 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» [26] (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ), согласно которой органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

При таких обстоятельствах меры социальной поддержки медицинским работникам в сельской местности установлены Законом Красноярского края в соответствии с порядком, предусмотренным нормами федерального законодательства.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, обсудив доводы жалобы, Судебная коллегия Верховного Суда РФ не находит оснований для ее удовлетворения.

1.7. Определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2006 года № 33-Г06-3 [52]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

Прокурор обратился в Ленинградский областной суд с заявлением об оспаривании отдельных положений областного закона от 3 марта 2005 года № 13-оз «Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах социальной поддержки специалистов, работающих и проживающих в сельской местности Ленинградской области» [28]. Прокурор просил о признании противоречащими федеральному законодательству, а потому недействующими с момента принятия подпункта «г» пункта 1 статьи 2, абзаца 2 в части слов «50 процентов» и в части слов «в пределах установленной социальной нормы», абзаца 3 в части слов «электрическая и тепловая энергия» и абзаца 4 в части слов «в пределах норм, установленных органами местного самоуправления для продажи населению» статьи 4 областного закона, ссылаясь на несоответствие оспариваемых норм абзацу 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» и преамбуле к Федеральному закону от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. В обоснование заявленных требований прокурор указывал, что статьей 2 оспариваемого областного закона установлен перечень категорий граждан, которым предоставляются меры социальной поддержки, а именно, педагогические работники государственных и муниципальных учреждений, финансируемых за счет средств областного или местного бюджета. По мнению прокурора, размер компенсации, выплачиваемой в соответствии с областным законом указанным категориям работников, не соответствует федеральному законодательству. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ внесены изменения в статью 55 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которыми установление мер социальной поддержки указанных категорий граждан, в том числе проживающих в сельской местности, отнесено к ведению законодательных органов субъектов РФ. При этом преамбулой Федерального закона № 122-ФЗ определено, что при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного закона, субъекты РФ должны при замене

льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств. Нормы Федерального закона № 122-ФЗ должны реализовываться в соответствии с положениями, закрепленными в данной преамбуле, и не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина. В соответствии с федеральным законодательством размер льготы по оплате жилья, отопления и освещения, ранее предоставляемой педагогическим работникам образовательных учреждений, составлял 100%. При этом в соответствии с федеральными актами, ранее предусматривающими льготы, их получение не зависело от размера жилой площади, в пределах которой осуществляется предоставление субсидий (социальной нормы). Размер льготы по отоплению составлял 100%, в связи с чем специалистам, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, должно возмещаться 100% затрат на приобретение и доставку топлива независимо от норм, установленных органами местного самоуправления.

Решением областного суда заявление прокурора области удовлетворено.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии со статьей 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники образовательных учреждений имели право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа). Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ Закон РФ «Об образовании» в этой части не отменен, т. е. продолжает действовать.

Сопоставив положения оспариваемого областного закона в части, касающейся педагогических работников, с положениями пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании», суд пришел к правильному выводу о том, что они должны быть признаны недействующими, поскольку противоречат федеральному законодательству, не обеспечивая в полной мере соблюдение тех прав педагогических работников, которые они имеют в соответствии с федеральным законодательством.

Из содержания пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» следует, что данной нормой закона прямо установлены льготы по оплате жилья и отдельных видов коммунальных услуг (отопление, освещение) для педагогических работников, проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) и их размер — 100%.

Абзац 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании», как обоснованно указал Суд, предоставляет право субъектам РФ определять лишь порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам тем организациям, которые оказывают жилищно-коммунальные услуги.

Между тем статья 3 областного закона предусматривает, что педагогические работники осуществляют оплату жилья и коммунальных услуг согласно установленным органами местного самоуправления ценам на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений и тарифам на коммунальные услуги в соответствии с действующим законодательством, т. е. в полном объеме, а размер компенсации за жилье, отопление, освещение составляет лишь 50%.

Кроме того, суд правильно исходил из того, что Законом РФ «Об образовании» не ставится зависимость получения льготы (компенсации) от размера жилой площади жилья, в пределах которой осуществляется предоставление субсидий (социальной нормы площади жилья). Размер льготы составляет 100% оплаты за жилую площадь, 100% оплаты за отопление и освещение и не ограничивается нормативами потребления коммунальных услуг, утвержденных органами местного самоуправления.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ оснований для отмены решения суда в обжалуемой части не нашел.

1.8. Определение Верховного Суда РФ от 7 октября 2009 года № 41-Г09-16 [53]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении прокурора оспаривается законность пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Ростовской области от 17 января 2005 года № 274-ЗС «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области» [19]. Законом области определено, что компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в виде ежемесячных денежных выплат производится педагогическим работникам государственных областных и муни-

ципальных учреждений образования (в том числе руководителям дошкольных образовательных учреждений), здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры, работающим и проживающим на территориях муниципальных районов в области. Компенсация указанным гражданам рассчитывается по установленным Администрацией области региональным стандартам стоимости жилищных и коммунальных услуг на 1 кв. м. общей площади жилого помещения по муниципальным районам и городским округам независимо от регионального стандарта социальной нормы площади жилого помещения. Прокурор полагает, указанное правовое регулирование противоречит требованиям абзаца 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании», статьи 8 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Решением Ростовского областного суда заявление прокурора удовлетворено.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с пунктом 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и учитываются в межбюджетных отношениях.

Довод суда о том, что денежная компенсация педагогическим работникам расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанная по установленным Администрацией области региональным стандартам стоимости жилищных и коммунальных услуг, фактически уменьшают размер мер социальной поддержки, предоставляемых названной категории граждан, ничем не подтвержден и является необоснованным. Из представленных расчетов денежной компенсации следует, что ее размер, определенный с учетом вышеуказанных стандартов, существенно превышает расходы педагогических работников на жилищно-коммунальные услуги.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ считает оспариваемое решение суда неправильным и подлежащим отмене.

1.9. Определение Верховного Суда РФ от 16 марта 2011 года № 72-Г11-4 [41]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении прокурор ставит вопрос о законности положений статьи 5^1 Закона Забайкальского края от 17 февраля 2009 года № 129-ЗЗК «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае» [12], полагая, что они ограничивают предоставление педагогическим работникам мер социальной поддержки размером жилой площади занимаемых ими жилых помещений, что противоречит абзацу 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании».

Решением Забайкальского краевого суда заявление прокурора удовлетворено.

Позиция Верховного Суда РФ

Согласно абзацу 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа). Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов РФ.

Удовлетворяя заявление прокурора, суд правильно исходил из того, что федеральным законодательством установлено право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) без каких-либо ограничений, в частности, размером занимаемой жилой площади и нормативами потребления коммунальных услуг. Субъекты РФ, реализуя свои полномочия по определению размера, условий и порядка возмещения расходов, возникающих в связи с предоставлением педагогическим работникам мер социальной поддержки, не могут снижать определенный федеральным законодательством уровень их социальной поддержки.

Как следует из оспариваемой прокурором нормы части 1 статьи 5^1 Закона края, предоставляемые педагогическим работникам меры социальной поддержки по оплате жилой площади, отопления и освещения ограничены размером жилой площади, что не обеспечивает полного возмещения расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, на которое педагогические работники имеют

право в соответствии с федеральным законодательством.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ не усматривает оснований к отмене оспариваемого решения суда.

1.10. Определение Верховного Суда РФ от 20 октября 2010 года № 72-Г10-13 [45]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В жалобе прокурора оспаривается законность абзаца 2 пункта 4 части 1 статьи 5^1 Закона Забайкальского края «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае» в той части, в которой он исключает возможность предоставления педагогическим работникам социальной поддержки по оплате отопления с использованием электрических котлов. Прокурор полагает, что исключение возможности предоставления такой социальной поддержки приведет к нарушению предусмотренных федеральным законодательством прав педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением без ограничения его видов — центрального, печного, либо иного автономного, включая электрокотловое.

Решением Забайкальского краевого суда заявление прокурора Забайкальского края удовлетворено.

Позиция Верховного Суда РФ

Меры социальной поддержки работников образовательных учреждений установлены федеральным законодательством.

В соответствии с абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и учитываются в межбюджетных отношениях.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (преамбула, статья 153) установлена необходимость сохранения ранее достигнутого уровня социальной защиты при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации.

Из изложенного следует, что субъекты РФ при реализации своих полномочий по определению размера, условий и порядка возмещения расходов на предоставление педагогическим работникам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг не вправе снижать определенный федеральным законодательством уровень их социальной поддержки.

Федеральный законодатель (абзац 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании»), установив право педагогических работников образовательных учреждений на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), не предусмотрел каких-либо ограничений по видам и источникам отопления.

Между тем Законом края, которым установлены меры социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности, поселках городского типа (рабочих поселках), названной категории граждан предоставлены меры социальной поддержки по оплате централизованного отопления и по оплате твердого топлива при наличии печного отопления (пункты 2, 3 части 1 статьи 5^1). При этом Закон края не допускает компенсации педагогическим работникам расходов по оплате электрической энергии на цели, не связанные с освещением жилых площадей, и тем самым исключает предоставление педагогическим работникам, пользующимся в целях отопления жилых помещений электрическими котлами, предусмотренной федеральным законодательством льготы на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением.

При таких данных суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемая норма Закона края противоречит приведенным выше положениям федерального законодательства, а потому должна быть признана недействующей в части, исключающей предоставление педагогическим работникам права на бесплатное отопление жилой площади с использованием электрических котлов.

Разрешая заявление прокурора, суд обоснованно не согласился с доводами представителя губернатора края о бюджетных трудностях Забайкальского края, о сложностях в разработке механизма расчета объема и стоимости бесплатного электрокотлового отопления, поскольку они не имеют правового значения для разрешения заявления прокурора.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ не усматривает оснований к отмене оспариваемого решения Забайкальского краевого суда.

1.11. Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2008 года № 33-Г08-4 [47]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В жалобе прокурора Ленинградской области оспаривается законность положений абзаца 2 части 2 статьи 4 Закона Ленинградской области от 3 марта 2005 года № 13-ОЗ «Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах социальной поддержки специалистов, работающих и проживающих в сельской местности Ленинградской области», ссылаясь на несоответствие оспариваемой нормы абзаца 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании», статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», подлежащей применению во взаимосвязи со статьей 59 Жилищного кодекса РСФСР, поскольку они ограничивают право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением количеством и характеризующими признаками проживающих совместно с ними членов семьи.

Указанным решением заявление заместителя прокурора удовлетворено.

Позиция Верховного Суда РФ

Абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» предусмотрено, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади.

Размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенных абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ, устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и учитываются в межбюджетных отношениях.

В силу требований статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены порядка предоставления в соответствии со статьей 160 Жилищного кодекса РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный данными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами до принятия Жилищного кодекса РФ.

Статьей 59 Жилищного кодекса РСФСР [1], утратившего силу с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ, было предусмотрено, что специалисты, работающие и проживающие в сельской местности, вне населенных пунктов (а в установленных законодательством Союза ССР случаях — в рабочих и иных поселках), пользуются бесплатно жилым помещением с отоплением и освещением.

Проанализировав указанные положения, суд пришел к правильному выводу о том, что федеральное законодательство сохраняет для граждан, являющихся работниками образования, предоставление льготы в натуральной форме. При этом ни ранее действующее законодательство, ни действующее в настоящее время федеральное законодательство не ограничивают указанное право педагогических работников в том числе и количеством проживающих совместно с педагогическим работником членов семьи.

Право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности является федеральной мерой социальной поддержки, которая должна предоставляться в порядке, установленном законодательством РФ.

Между тем, исходя из положений оспариваемой части областного закона, оплата коммунальных услуг в занимаемом педагогическим работником жилом помещении будет определяться с учетом количества и характера проживающих с педагогическим работником членов его семьи, и тем самым указанное право педагогического работника на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности ограничивается проживающими совместно с ним членами семьи, но не находящимися на его полном содержании и не получающими от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию.

Следовательно, как правильно указал суд, оспариваемая норма закона в отношении педагогических работников противоречит нормам федерального законодательства, поскольку предусматривает возможность установления не предусмотренного федеральным законодательством ограничения права педагогического работника на бесплатное жилье количеством и характеризующими признаками проживающих совместно с ним членов семьи.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ считает оспариваемое решение суда по существу правильным и оснований для его отмены не находит.

1.12. Определение Верховного Суда РФ от 25 мая 2011 года № 56-Г11-7 [50]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении прокурора оспаривается законность пункта 2 Методики определения объема электрической энергии, потребляемой на освещение жилых помещений, занимаемых педагогическими работниками образовательных учреждений, проживающими и работающими в сельских населенных пунктах и поселках городского типа, а также поселках городского типа и поселках, существовавших в соответствии с административно-территориальным делением по состоянию на 1 января 2004 года на территории Приморского края (далее — Методика), утвержденной Постановлением администрации Приморского края от 11 января 2011 года № 2-па [33]. Прокурор указывает на противоречие оспариваемой нормы положениям Закона РФ «Об образовании», которым для педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), установлены меры социальной поддержки по оплате занимаемых ими жилых помещений, отопления и освещения без какого-либо ограничения, в том числе путем установления нормативов потребления коммунальных услуг.

Решением краевого суда заявление прокурора Приморского края удовлетворено в полном объеме.

Позиция Верховного Суда РФ

Согласно пункту 1 Методики осуществляется предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах и поселках городского типа, для определения объема электрической энергии, потребляемой на освещение жилых помещений, занимаемых указанной категорией граждан.

В соответствии с абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники, проживающие и работающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений, устанавливаются законодательством РФ и обеспечиваются за счет средств федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов РФ, муниципальных образовательных учреждений устанавливаются законодательством субъектов РФ и обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Согласно статье 3 Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 439-ФЗ «О внесении изменений в статьи 52^2 и 55 Закона РФ «Об образовании» [8] нормативные правовые акты РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, принимаемые во исполнение абзаца 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании», не могут снижать объем мер социальной поддержки, предоставляемых педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на день вступления в силу указанного Федерального закона.

Из изложенных положений федерального законодательства следует, что органы государственной власти субъектов РФ наделены правом принимать нормативные правовые акты, устанавливающие размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений, однако это не влечет за собой право субъектов РФ снижать уровень социальных гарантий для соответствующей категории граждан, предусмотренный федеральным законодательством.

При этом, как следует из содержания нормы абзаца 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» в прежней редакции, педагогическим работникам образовательных учреждений в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) гарантировалось право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением. Указанные положения не предполагали какого-либо ограничения, в том числе путем установления нормативов потребления коммунальных услуг для педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ не нашел оснований к отмене оспариваемого судебного решения.

2. О недопустимости ограничения законодательством субъекта РФ круга лиц, которым полагается предоставление соответствующих мер социальной поддержки

2.1. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 года № 149-О-П «По жалобам граждан Мельниченко Татьяны Анатольевны и Харченской Людмилы Адольфовны на нарушение их конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [59]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В жалобах оспаривается пункт 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, которым в статью 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан был внесен ряд изменений. В частности, ее часть вторая, закреплявшая право определенного медицинского персонала, работающего и проживающего в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающих с ними членов их семей на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством, признана утратившей силу и одновременно введена часть четвертая, согласно которой меры социальной поддержки медицинских работников федеральных специализированных организаций здравоохранения устанавливаются Правительством РФ.

По мнению заявителей, содержащееся в оспариваемых нормах указание только на специализированные федеральные организации здравоохранения фактически лишает социальной поддержки работающих по трудовому договору медицинских работников иных федеральных организаций здравоохранения. Осуществленное федеральным законодателем изменение правового регулирования в нарушение требований статей 17, 19 и 55 Конституции РФ привело к отмене без равноценной компенсации ранее предоставлявшихся им жилищно-коммунальных льгот, поставив их в неравное положение с работающими и проживающими в сельской местности медицинскими работниками иных государственных и муниципальных организаций здравоохранения.

Как следует из представленных материалов, решениями судов общей юрисдикции заявителям отказано в сохранении льготы в виде бесплатного пользования квартирой с отоплением и освещением, которая предоставлялась до 1 января 2005 года.

Позиция Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос, касающийся реализации после 31 декабря 2004 года закрепленного в законодательстве, действовавшем до этой даты, права медицинских работников государственной и муниципальной систем здравоохранения на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в сельской местности, указывал, что пункт 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, передающий решение вопросов социальной поддержки медицинских работников, а следовательно, и тех из них, кто работает и проживает в сельской местности, органам государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся соответствующие организации здравоохранения, сам по себе не противоречит конституционным предписаниям (Определения от 4 декабря 2007 года № 947-О-П, от 1 апреля 2008 года № 268-О-П [63] и др.).

Между тем в соответствии с неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда РФ правовой позицией изменение законодателем ранее установленных правил предоставления населению льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий 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, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализова-

но. При этом Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсаторного характера допустимы только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться.

Как следует из части четвертой статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, в рамках пересмотра прежней системы социальных гарантий для отдельных категорий населения федеральный законодатель передал Правительству РФ полномочие по принятию нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления с 1 января 2005 года мер социальной поддержки медицинских работников только той части государственной системы здравоохранения, к которой в настоящее время отнесены федеральные специализированные организации здравоохранения (их перечень утвержден Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2004 года № 872 «О федеральных учреждениях здравоохранения и федеральных учреждениях оздоровительного профиля» [23]).

Больницы, находящиеся в ведении Федеральной службы исполнения наказаний РФ, в этом перечне не указаны, в связи с чем их медицинские работники, в отличие от аналогичной категории работников иных государственных и муниципальных организаций здравоохранения, оказались лишенными возможности приобрести право на устанавливаемые меры социальной поддержки, а те из них, кто, работая и проживая в сельской местности, до 1 января 2005 года пользовался жилищно-коммунальными льготами на основании части второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в прежней редакции, фактически утратили на них право без какой-либо компенсации.

Такое правовое регулирование не согласуется с приведенной правовой позицией Конституционного Суда РФ и вступает в противоречие с предписаниями части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, которые не предполагают отмену социальных прав, приобретенных работающими и проживающими в сельской местности медицинскими работниками государственной системы здравоохранения на основании законодательства, действовавшего до 1 января 2005 года, а, напротив, обеспечивают их сохранение после указанной даты при возможном, как подчеркнуто в Определении Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 года № 129-О-П [58], изменении способа социальной защиты этих лиц, в том числе путем предоставления в соответствии с частью 1 статьи 160 Жилищного кодекса РФ компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Таким образом, закрепленное пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ правовое регулирование, не предусматривающее порядок определения с 1 января 2005 года мер социальной поддержки медицинских работников федеральных организаций здравоохранения, не относящихся к федеральным специализированным организациям здравоохранения, в силу правовых позиций, сформулированных в ранее вынесенных Конституционным Судом РФ решениях, и предписаний части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, не предполагает, что Российская Федерация вправе произвольно отказаться от предоставления медицинским работникам больниц, относящихся к ведению Федеральной службы исполнения наказаний РФ, работающим и проживающим в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, которыми они пользовались на основании законодательства, действовавшего до 1 января 2005 года.

Решение Конституционного Суда РФ

В целях недопущения ущемления социальных прав указанной категории медицинских работников федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок предоставления им мер социальной поддержки, а до его установления на Российской Федерации лежит обязанность по сохранению жилищно-коммунальных льгот для тех из них, кто, работая и проживая в сельской местности, пользовался этими льготами до соответствующей даты.

2.2. Определение Верховного Суда РФ от 1 июля 2009 года № 33-Г09-8 [36]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении прокурор требует признания недействующим пункт «г» части 1 статьи 2 Закона области от 3 марта 2005 года 13-оз «Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах социальной поддержки специалистов, работающих и проживающих в сельской местности

и поселках городского типа Ленинградской области» в части слов «финансируемых за счет средств областного или местного бюджетов» с 1 марта 2005 года, ссылаясь на то, что названной нормой предусмотрено ограничение круга лиц, имеющих право на льготу, так как нормой в оспариваемой части предусмотрена возможность предоставления мер социальной поддержки только педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности и поселках городского типа, что противоречит положениям пункта 5 статьи 55 Федерального закона «Об образовании» в совокупности с иными нормами федерального законодательства.

Решением Ленинградского областного суда заявление удовлетворено.

Позиция Верховного Суда РФ

Право педагогических работников образовательных учреждений, проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением предусмотрено федеральным законодательством.

Так, в соответствии с абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Согласно пункту 30 статьи 16 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, статья 55 Закона РФ «Об образовании» дополнена предложением следующего содержания: «Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов РФ».

В пункте «г» части 1 статьи 2 Закона области указано, что правом на получение социальной поддержки обладают проживающие и работающие в сельской местности и поселках городского типа педагогические работники государственных и муниципальных образовательных учреждений, финансируемых за счет средств областного или местного бюджета.

В соответствии с пунктом «г» части 1 статьи 2 Закона области специалистам предоставляются меры социальной поддержки, перечисленные в части 2 статьи 4 этого закона, а именно: ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату 100% за жилое помещение; ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату 100% за электроснабжение и отопление; указанной категории специалистов, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, предоставляется право на 100%-ное возмещение расходов на приобретение и доставку топлива.

Анализ статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», также статьи 59 Жилищного кодекса РСФСР, утратившего силу с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ, свидетельствует о том, что федеральное законодательство сохраняет для граждан, являющихся работниками образования, предоставление льготы в натуральной форме. Право педагогических работников на бесплатную жилую площадь в сельской местности является федеральной мерой социальной поддержки, которая должна предоставляться в порядке, установленном законодательством РФ.

Субъекту РФ предоставлено лишь право устанавливать размер, порядок и условия возмещения расходов на предоставление льгот педагогическим работникам, указанных в Законе РФ «Об образовании».

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о том, что названная норма Закона области в оспариваемой части противоречит нормам федерального законодательства, поскольку ограничивает круг педагогических работников, имеющих льготу на бесплатное жилье с отоплением и освещением в сравнении с пунктом 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании».

Решение Верховного Суда РФ

Оснований для отмены решения Ленинградского областного суда не имеется.

2.3. Определение Верховного Суда РФ от 14 ноября 2012 года № 43-АПГ12-7 [40]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении ставится вопрос о проверке законности о признании пункта 2 Положения «О порядке предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных учреждений в Удмуртской Республике, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)» (далее — Положение), утвержденного Постановлением Правительства Удмуртской

Республики от 21 декабря 2009 года № 366 [35]. Пунктом 2 указанного Положения установлено, что предоставление мер социальной поддержки осуществляется педагогическим работникам, занимающим определенные должности, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществляющим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, в соответствии с подпунктом 19 пункта 1 статьи 27 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [22].

В обоснование заявленных требований указано, что заявитель работает инструктором по физической культуре в муниципальном образовательном учреждении с 3 февраля 1997 года по настоящее время. Согласно пункту 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники, проживающие и работающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Однако пункт 2 указанного Положения гарантирует предоставление мер социальной поддержки лишь педагогическим работникам, занимающим должности, указанные в разделе 1 Списка должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости. Поскольку должность «инструктор по физической культуре» не включена в раздел 1 Списка вышеназванного документа, в этой связи заявитель в нарушение федерального законодательства не пользуется правом на предоставление компенсации соответствующих расходов.

Решением Верховного суда Удмуртской Республики требования удовлетворены.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники, проживающие и работающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений, устанавливаются законодательством РФ и обеспечиваются за счет средств федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов РФ, муниципальных образовательных учреждений — устанавливаются законодательством субъектов РФ и обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Из содержания пункта 2 оспариваемого Положения следует, что предоставление мер социальной поддержки осуществляется педагогическим работникам, занимающим должности, указанные в разделе 1 Списка должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, в соответствии с подпунктом 19 пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2002 года № 781 [21].

Доводы Правительства республики о том, что сославшись на Список, установленный Постановлением Правительства РФ, Правительство Уддмуртской Республики не изменяло установленный федеральным законодательством объем мер социальных гарантий педагогических работников, не соответствуют установленным судом обстоятельствам.

Правительство РФ, действуя в пределах предоставленных ему Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» полномочий, утвердило Список должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей. В соответствии с данным списком право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости связывается не с любой педагогической работой, а лишь с такой, при выполнении которой работник подвергается неблагоприятному воздействию различного рода факторов, обусловленных спецификой и характером определенного вида профессиональной деятельности. Соответственно, изначально по своему логическому и правовому смыслу данный Список уже всего перечня педагогических работников.

Между тем, в соответствии с Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих (раздел «Квалификационные характеристики

должностей работников образования»), утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 года № 761н [32], должность инструктора по физической культуре относится к категории педагогических работников.

Реализация оспариваемой нормы пункта 2 Положения, исходя из буквального толкования данных положений, фактически позволяет исполнительному органу власти Удмуртской Республики изменять, а именно, ограничивать по сравнению с федеральным законодательством, перечень педагогических работников образовательных учреждений республики, которым предоставляются меры социальной поддержки, предусмотренные федеральным законом, что создает угрозу нарушения прав педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности.

Закон РФ «Об образовании» таких ограничений в отношении педагогических работников образовательных учреждений не содержит и не наделяет органы власти субъектов РФ правом устанавливать категории учреждений и должностей, работа в которых дает право на предоставление мер социальной поддержки, в том числе и путем отсылки к существующему Списку должностей, дающих право на досрочное назначение трудовой пенсии. Федеральным же законодательством право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения предусмотрено без каких-либо ограничений по занимаемым должностям для педагогических работников государственных образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности.

Таким образом, суд первой инстанции правомерно пришел к выводу о том, что пункт 2 указанного Положения подлежит признанию противоречащим федеральному законодательству и недействующим, поскольку данная норма устанавливает ограниченный перечень должностей педагогических работников вместо установленного федеральным законодательством порядка предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам государственных образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности, без ограничения перечня занимаемых ими должностей.

Решение Верховного Суда РФ

Верховный суд пришел к выводу, что оснований для отмены оспариваемого решения не имеется.

3. О допустимости изменения порядка предоставления соответствующих мер социальной поддержки в случае фактического сохранения при этом достигнутого ранее уровня социальной защиты

3.1. Определение Верховного Суда РФ от 1 июля 2009 года № 44-Г09-12 [37]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

Заявитель обратился в Пермский краевой суд с заявлением о признании недействующими пунктов 1–3 статьи 3 Закона области от 30 ноября 2004 года № 1845-395 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилищно-коммунальных услуг» [20]. В обоснование заявленных требований заявитель ссылалась на то, что оспариваемыми положениями Закона области ограничено ее право как медицинского работника на получение мер социальной поддержки по оплате за содержание и ремонт жилья, оплате жилищно-коммунальных услуг пределами социальной нормы площади жилья и нормативами потребления коммунальных услуг, поскольку до 2005 года она получала указанную социальную поддержку в соответствии со статьей 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан по оплате за содержание и ремонт жилья, услуг теплоснабжения и электроснабжения без каких-либо ограничений. По мнению заявителя, после принятия Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ изменений в статью 63 названных Основ, Закон области перестал соответствовать статье 153 названного Федерального закона, в результате чего оказались ухудшены ранее действовавшие условия социального обеспечения медицинских работников, работающих и проживающих в сельской местности, что недопустимо.

Пермским краевым судом отказано в удовлетворении заявленных требований.

Позиция Верховного Суда РФ

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд правильно исходил из того, что с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ принцип установления системы мер социальной поддержки льготных категорий граждан, к которым относятся и медицинские работники, изменился.

В соответствии с частью второй статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, действовав-

шей до 1 января 2005 года, работники здравоохранения, проживающие в сельской местности, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с законодательством.

С 1 января 2005 года в соответствии с пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ данная норма утратила силу. В соответствии со статьей 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников федеральных специализированных организаций здравоохранения устанавливаются Правительством РФ (часть 4 статьи 63 Основ). Меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ (часть 5 статьи 63 Основ). Меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения устанавливаются органами местного самоуправления (часть 6 статьи 63 Основ).

Пунктом 1 статьи 3 Закона области предусмотрено, что социальная поддержка граждан, указанных в статье 1 Закона, предусматривает получение денежной выплаты и денежной компенсации на оплату: жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов (содержание и ремонт жилого помещения, наем жилого помещения); коммунальных услуг в домах независимо от вида жилищного фонда (электроснабжение, теплоснабжение, в том числе приобретение и доставка твердого топлива в домах, не имеющих централизованного отопления).

В силу пункта 2 статьи 3 Закона области размер денежной выплаты устанавливается исходя из социальной нормы площади жилого помещения, установленной законодательством края, и нормативов потребления коммунальных услуг, установленных органами местного самоуправления, за исключением нормативов потребления коммунальных услуг по электроснабжению, утверждаемых органом исполнительной власти края (установлен конкретный размер денежных выплат). Согласно пункту 3 статьи 3 Закона области в случае, если расходы граждан, указанных в статье 1 Закона, на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают размеры денежной выплаты, указанные в Законе края, им наряду с денежной выплатой дополнительно выплачивается денежная компенсация расходов, определенная согласно абзацу второму данного пункта.

При этом денежная компенсация устанавливается в размере, равном разнице между суммой расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, определенной исходя из полуторакратной социальной нормы площади жилого помещения, установленной законодательством края, и нормативов потребления коммунальных услуг, установленных органами местного самоуправления, и размером денежной выплаты.

Проанализировав приведенные выше положения федерального и регионального законодательства, краевой суд сделал правильный вывод о том, что положения краевого законодательства, устанавливающие льготы по оплате коммунальных услуг, исходя из социальной нормы площади жилья, не свидетельствуют об ущемлении прав и свобод граждан, сокращении совокупного объема финансирования соответствующих льгот, ухудшении условий их предоставления и не противоречат федеральному законодательству.

Вывод краевого суда о том, что действующее федеральное законодательство не препятствует субъектам РФ самостоятельно определять меры социальной поддержки определенным категориям работников и не устанавливает требований к объему мер социальной поддержки, предоставляемых работникам учреждений здравоохранения, находящихся в ведении субъектов, является обоснованным.

Органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по установлению мер социальной поддержки работникам муниципальных организаций здравоохранения.

Вместе с тем, как правильно указал краевой суд, предоставление такой поддержки органами государственной власти края работникам муниципальных организаций здравоохранения допускается федеральным законодательством в качестве дополнительной меры социальной поддержки, реализуемой за счет средств краевого бюджета.

Решение Верховного Суда РФ

С учетом изложенного оспариваемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в кассационной жалобе, не имеется.

4. О допустимости установления законодательными актами субъектов Российской Федерации дополнительных мер социальной поддержки соответствующих категорий граждан, работающих в муниципальных учреждениях

4.1. Определение Верховного Суда РФ от 17 января 2007 года № 35-Г06-16 [42]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В областной суд Тверской области обратились врачи с заявлениями о признании недействующими положения Закона Тверской области от 22 февраля 2005 года № 12-ЗО «О ежемесячной денежной компенсации стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим и работающим в сельской местности, поселках городского типа (рабочих поселках)» [10], которыми предусмотрено, что «ежемесячная денежная компенсация стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг специалистам, указанным в Законе, выплачивается в размере 150 рублей в месяц на одного человека». Заявители полагают, что соответствующие нормы противоречат пункту 9 статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, абзацу третьему части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Таким образом, в нарушение требований федеральных норм с 1 января 2005 года они лишены льготы в виде бесплатного предоставления квартиры с отоплением и освещением, и, как следствие, ухудшено их положение, а именно, заявители вынуждены нести расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, компенсация этих расходов производится не в полном объеме. При этом субъект РФ при замене льгот на денежные компенсации ввел правовой механизм, заведомо не обеспечивающий сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты врачам и работникам со средним специальным образованием муниципальных учреждений здравоохранения.

Судом первой инстанции отказано в удовлетворении заявленных требований.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с частью 6 статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения устанавливаются органами местного самоуправления.

При этом положение о праве медицинских и фармацевтических работников, работающих и проживающих в сельской местности, на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением, утратило силу.

Какой-либо иной нормативный правовой акт, который устанавливал бы право медицинских и фармацевтических работников на содержащиеся в оспариваемом Законе области меры социальной поддержки, на федеральном уровне не принят.

Вместе с тем по смыслу статьи 26^{3-1} Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Следовательно, выводы суда о том, что оспариваемые положения Закона области не нарушают прав заявителей, а установленная ежемесячная денежная компенсация оплаты жилья и коммунальных услуг применительно к медицинским и фармацевтическим работникам муниципальных образований, работающим и проживающим в сельской местности, представляет собой именно дополнительную меру социальной поддержки со стороны субъекта РФ, поскольку меры социальной поддержки должны им устанавливаться органами местного самоуправления, и таким образом, не противоречат федеральному законодательству, являются законными и обоснованными.

Решение Верховного Суда РФ

Верховный Суд РФ не находит оснований для отмены решения.

4.2. Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2011 года № 88-Г11-8 [43]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

Заявители, являющиеся медицинскими работниками муниципального учреждения здравоохранения, проживающие в сельской местности в квартирах, принадлежащих им на праве собственности, обратились в суд с заявлением об оспаривании законности ряда положений Закона Томской области от 30 апреля 2009 года № 59-ОЗ «О мерах социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельных категорий

граждан, работающих (работавших) и проживающих в сельской местности и рабочих поселках на территории Томской области» [13].

В обоснование требований заявители указали, что оспариваемые положения Закона противоречат пункту 50 статьи 35 и пунктам 1 и 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, поскольку им предоставляются меры социальной поддержки в меньшем размере.

Судом первой инстанции отказано в удовлетворении заявленных требований

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

Согласно части 2 статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года, врачи, провизоры, работники со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством.

Приведенное положение утратило силу в соответствии с пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ статья 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан дополнена частями 5 и 6, в соответствии с которой меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ, а меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения устанавливаются органами местного самоуправления.

На основании указанного и положений статьи 26^{3-1} Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ субъекты Российской Федерации могут самостоятельно определять меры социальной поддержки определенным категориям работников, помимо указанных в частях 4, 5, 6 статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

При этом обоснованным является вывод суда о том, что органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по установлению мер социальной поддержки работникам муниципальных организаций здравоохранения, но вправе предоставлять такую поддержку в качестве дополнительной меры социальной поддержки, реализуемой за счет средств областного бюджета.

Поскольку, как установлено судом, заявители являются работниками муниципального медицинского учреждения здравоохранения, то и ссылка заявителей на то, что оспариваемый правовой акт ухудшает их положение по сравнению с периодом до 1 января 2005 года, не может служить основанием к отмене обжалуемого судебного постановления, так как основана на неправильном толковании норм материального права.

Проанализировав приведенные нормы, а также положения регионального законодательства, подробно изложенного в обжалуемом решении, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Закон Томской области принят полномочным органом с соблюдением установленного законом порядка, оспариваемые нормы не противоречат федеральному законодательству.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Верховный Суд РФ не находит оснований для отмены решения суда.

4.3. Определение Верховного Суда РФ от 28 октября 2009 года № 49-Г09-38 [51]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении работниками муниципального учреждения здравоохранения оспаривается законность части 2 статьи 2 Закона Республики Башкортостан от 29 ноября 2005 года № 238-з «О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках» [17]. В обоснование заявленных требований указывается на то, что оспариваемые нормы в части компенсации расходов по оплате занимаемой жилой площади в пределах социальной нормы, установленной в соответствии с законодательством; расходов на коммунальные услуги (электроосвещение и отопление) в пределах нормативов потребления указанных услуг; стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, противоречат федеральному законодательству, а именно, преамбуле и статье 153

Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, предусматривающих, что при издании органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены условия, в соответствии с которыми, при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Судом первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано.

Позиция Верховного Суда РФ

Согласно подпункту «ж» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесена к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Российская Федерация обеспечивает софинансирование мер социальной поддержки соответствующим лицам путем предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий, исходя из их фактической численности и в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год. Субъект РФ при принятии закона в пределах своей компетенции не вправе возлагать какие-либо обязательства на Российскую Федерацию или на федеральный орган. Условия принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, устанавливающих меры социальной поддержки отдельным категориям граждан, проживающих и работающих в сельской местности, содержатся в Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Довод заявителей о том, что по сравнению с ранее действовавшим законодательством и предоставляемыми рассматриваемой категории работников льготами оспариваемый закон республики существенно ухудшил их положение и не отвечает изложенным в преамбуле и статье 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ принципам и положениям, поскольку не обеспечивает сохранение ранее достигнутого уровня социальной защиты указанной категории граждан, основан на неправильном толковании норм материального права. Положения федеральных норм, в соответствии с которыми предоставлялись указанные выше льготы (бесплатная жилая площадь с отоплением и освещением в сельской местности), с 1 января 2005 года утратили силу (за исключением льгот педагогическим работникам образовательных учреждений, находящимся в сельской местности).

Статья 63 Закона РСФСР «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) предусматривает, что меры социальной поддержки медицинских, фармацевтических работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ. В соответствии с частью второй статьи 63 этого Закона, действовавшей до 1 января 2005 года, работники здравоохранения, проживающие в сельской местности, а также проживающие с ними члены их семей имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с законодательством. С 1 января 2005 года в соответствии пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [27] данная норма утратила силу. В настоящее время статья 63 Основ законодательства о здравоохранении в Российской Федерации, применительно к рассматриваемому вопросу, предусматривает, что меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ (часть 5 статьи 63 Основ). Меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения устанавливаются органами местного самоуправления (часть 6 статьи 63 Основ).

В силу пункта 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 г. право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, данный

Закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных Федеральным законом. Таким образом, законодатель установил, что форма и размер предоставляемых ранее и отмененных льгот и гарантий устанавливается указанным Федеральным законом. В соответствии со статьей 26^{3-1} Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Следовательно, в соответствии с нормами федерального законодательства субъект вправе сам определять круг лиц и размер льгот.

Проанализировав приведенные выше положения федерального и регионального законодательства, суд сделал правильный вывод о том, что положения республиканского законодательства, устанавливающие льготы по оплате коммунальных услуг, исходя из социальной нормы площади жилья, не свидетельствуют об ущемлении прав и свобод граждан, сокращении совокупного объема финансирования соответствующих льгот, ухудшении условий их предоставления и не противоречат федеральному законодательству.

Вывод суда о том, что действующее федеральное законодательство не препятствует субъектам РФ самостоятельно определять меры социальной поддержки определенным категориям работников и не устанавливает требований к объему мер социальной поддержки, предоставляемых работникам учреждений здравоохранения, находящихся в ведении субъектов, является обоснованным.

Правильным является и вывод суда о том, что органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по установлению мер социальной поддержки работникам муниципальных организаций здравоохранения. Предоставление такой поддержки органами государственной власти Республики Башкортостан работникам муниципальных организаций здравоохранения допускается федеральным законодательством в качестве дополнительной меры социальной поддержки, реализуемой за счет средств республиканского бюджета.

При указанных обстоятельствах меры социальной поддержки медицинским работникам в сельской местности, установленные оспариваемым Законом республики, не противоречат нормам федерального законодательства.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела и обсудив доводы, Верховный Суд РФ не находит оснований для отмены оспариваемого решения суда.

5. О невозможности замены законодательством субъектов РФ мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством в натуральной форме, на поддержку в ином выражении

5.1. Определение Верховного Суда РФ от 21 июля 2010 года № 10-Г10-7 [46]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении оспаривается законность абзаца 1 части 3 статьи 20^{1} Закона Кировской области от 11 февраля 2003 года № 133-ЗО «Об образовании в Кировской области» [24] и Положения о порядке предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и бесплатным электроснабжением путем компенсации 100 процентов расходов в виде ежемесячной денежной выплаты работникам образовательных учреждений области, утвержденного Постановлением Правительства области 25 февраля 2010 года № 41/64 [34], ссылаясь на то, что оспариваемые нормативные акты ухудшают положение педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности. Согласно статье 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники в сельской местности имеют право на натуральную льготу в виде предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и освещением. Установив педагогическим работникам денежную компенсацию расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, оспариваемые нормативные акты области фактически лишили указанных лиц предоставляемой федеральным законом льготы.

Решением областного суда заявленные требования удовлетворены.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с абзацем 1 части 3 статьи 20^{1} Закона области руководителям, педагогическим работникам и иным специалистам образовательных учреждений (за исключением совместителей), работающим и проживающим в сельских населенных пунктах, поселках городского типа, предоставляется бес-

платная жилая площадь с отоплением и бесплатное электроснабжение путем компенсации 100 процентов расходов в виде ежемесячной денежной выплаты.

Правительством области постановлением утверждено Положение о порядке предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и бесплатным электроснабжением путем компенсации 100 процентов расходов в виде ежемесячной денежной выплаты работникам образовательных учреждений Кировской области. В соответствии с абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» предусмотрено, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, определенном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) и на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и учитываются в межбюджетных отношениях.

Суд проанализировал оспариваемые нормы в совокупности с положениями абзаца 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» и содержанием статьи 8 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации и пришел к правильному выводу о том, что установление абзацем 1 части 3 статьи 20^1 Закона области порядка предоставления федеральной льготы путем компенсации 100 процентов расходов в виде ежемесячной денежной выплаты работникам образовательных учреждений области, а также постановление «Об утверждении Положения о порядке предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и бесплатным электроснабжением путем компенсации 100 процентов расходов в виде ежемесячной денежной выплаты работникам образовательных учреждений Кировской области» противоречит федеральному законодательству, поскольку ограничивает права педагогических работников на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением.

В силу части 1 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения РФ и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон. Наделение субъектов РФ правом на установление порядка и условий предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам направлено на совершенствование механизма формирования межбюджетных отношений и не регулирует правоотношения по предоставлению льгот для работников образования. Федеральным законодательством субъекты РФ в данном случае не наделены полномочиями по замене натуральной льготы денежной компенсацией. В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» до внесения изменений в федеральное законодательство для граждан работников образования, проживающим в сельской местности, сохраняется прежний порядок предоставления льгот — в натуральной форме.

Решение Верховного Суда РФ

Проверив материалы дела, Верховный Суд РФ не находит оснований для отмены оспариваемого решения суда.

5.2. Определение Верховного Суда РФ от 22 сентября 2010 года № 30-Г10-11 [48]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении прокурора ставится вопрос о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Карачаево-Черкесской Республики от 12 мая 2010 года № 32-РЗ «О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики от 29 декабря 2009 года № 92-РЗ «О размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг педагогическим работникам, работающим и проживающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Карачаево-Черкесской Республики» [5]. В обоснование заявленных требований прокурор ссылался на то, что оспариваемым законом установлен порядок предоставления льгот педагогическим работникам сельской местности по оплате жилья, отопления и освещения, противоречащий положениям федерального законодательства, а именно абзацу 3 пункта 5 статьи 55 Федерального закона «Об образовании», статье 8 Федерального закона «О введении в действие Жилищного ко-

декса Российской Федерации», статье 59 Жилищного кодекса РФ, сохраняющим для данной категории граждан предоставление льгот в натуральной форме. Прокурор полагал, что право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности является федеральной мерой социальной поддержки и должно предоставляться в порядке, установленном законодательством РФ.

Судом заявленные требования удовлетворены.

Позиция Верховного Суда РФ

В соответствии с абзацем 3 пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством РФ, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов РФ.

Как следует из преамбулы Закона республики, он определяет размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате жилого помещения, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории республики.

Из материалов дела усматривается, что оспариваемым прокурором Законом республики изменен порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки указанной категории педагогических работников путем замены предоставления таких льгот в натуральной форме на денежную компенсацию.

Признавая противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закон республики, суд исходил из того, что изменение порядка предоставления указанной меры социальной поддержки ограничивает права педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории республики на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением, поскольку федеральным законодательством субъекты РФ не наделены полномочиями по замене натуральной льготы денежной компенсацией.

Данный вывод суда обоснован, поскольку в силу требований статьи 8 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены порядка предоставления в соответствии со статьей 160 Жилищного кодекса РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный данными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами до принятия Жилищного кодекса РФ.

Таким образом, федеральное законодательство сохраняет предоставление льгот в натуральной форме данной категории педагогических работников, а субъектам РФ передано лишь право определять порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением им мер социальной поддержки организациям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги.

Решение Верховного Суда РФ

Верховный Суд РФ, проверив материалы дела, не нашел оснований для отмены решения.

5.3. Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2010 года № 14-Г10–28 [49]

Оспариваемые нормы и позиция заявителей

В заявлении лица, работающего учителем в муниципальном образовательном учреждении, оспаривается законность отдельных положений Закона Воронежской области 13 июля 2009 года № 94-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» [4]. Заявитель считает, что оспариваемыми положениями нарушаются права педагогических работников, работающих и проживающих в сельской местности, как фактом замены натуральных льгот на бесплатную жилую площадь на денежную компенсацию, так и в части предоставления льгот по оплате коммунальных услуг, гарантированные Конституцией РФ и Федеральным законом «Об образовании».

Заявленные требования областным судом удовлетворены.

Позиция Верховного Суда РФ

Разрешая заявленные требования, суд исходил из того, что полномочия органов государственной власти субъекта РФ определены

пунктом 2 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, в соответствии с которым решение вопроса о финансировании расходов за счет средств бюджета субъекта РФ, связанных с предоставлением педагогическим работникам права на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), к полномочиям субъектов РФ не отнесено.

В силу пункта 3^1 статьи 26^3 Федерального закона, органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъекта РФ, только по вопросам, указанным в пункте 2 статьи 26^3 Федерального закона.

Право педагогических работников образовательных учреждений на бесплатную жилую площадь предусмотрено абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона «Об образовании», а размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов РФ.

Проанализировав действующее законодательство, суд пришел к выводу о том, что наделение названной правовой нормой субъектов РФ правом на установление размера, условий и порядка возмещения таких расходов направлено лишь на совершенствование механизма формирования межбюджетных отношений и не регулирует правоотношения по предоставлению самих льгот и не свидетельствует о передаче полномочий РФ по установлению льгот и по финансированию необходимых в связи с их предоставлением расходов субъектам РФ.

Согласно статье 8 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены порядка предоставления в соответствии со статьей 160 Жилищного кодекса РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный данными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами до принятия Жилищного кодекса РФ.

Федеральными законами до настоящего времени изменения в отношении бесплатного предоставления педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, жилой площади с отоплением и освещением в пункте 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» не внесены. Согласно статье 2 Федерального закона от 6 мая 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенных абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании», устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и учитываются в межбюджетных отношениях.

Однако при всех изменениях законодательства право педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением после 1 января 2005 года и до настоящего времени федеральным законодателем сохранено.

Исходя из вышеизложенного, суд сделал правильный вывод о том, что федеральное законодательство сохраняет предоставление названных льгот педагогическим работникам в натуральной форме, а субъектам РФ лишь передано право определить размеры, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам, тем организациям, которые оказывают жилищно-коммунальные услуги, для последующего учета в межбюджетных отношениях.

С учетом изложенного суд вынес решение о том, что поскольку в соответствии с ранее действовавшим и действующим в настоящее время федеральным законодательством право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с освещением и отоплением в сельской местности в натуральной форме является федеральной мерой социальной поддержки, то замена оспариваемым законом натуральной льготы на оплату жилья и коммунальных услуг (услуг по теплоснабжению (отоплению) и электроснабжению) не относится к компетенции органа государственной власти области, поэтому оспариваемый закон не соответствует вышеназванным положениям федеральных законов.

Решение Верховного Суда РФ

С учетом проведенной проверки Верховный Суд РФ оснований к отмене оспариваемого решения не усмотрел.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жилищный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 24 июня 1983 г.// Ведомости ВС РСФСР. — 1983. — № 26. — Ст. 883 (утратил силу).

2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

3. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1. — Ст. 15; 2015. — № 9. — Ст. 1194.

4. О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» : закон Воронежской области от 13 июля 2009 г. № 94-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. — 2009. — № 7. — Ст. 322.

5. О внесении изменений в Закон Карачаево-Черкесской Республики от 29 декабря 2009 г. № 92-РЗ «О размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг педагогическим работникам, работающим и проживающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкесской Республики от 12 мая 2010 г. № 32-РЗ // День Республики. — 2010. — № 97—99 (утратил силу).

6. О внесении изменений в Закон Курганской области «О социальной поддержке лиц, проживающих и работающих в сельской местности и в рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Курганской области : закон Курганской области от 26 декабря 2012 г. № 82 (в ред. от 28 апреля 2014 г.) // Новый мир. — 2012. — 28 дек.; 2014. — 13 мая.

7. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2015. — № 1. — Ст. 38.

8. О внесении изменений в статьи 52^2 и 55 Закона РФ «Об образовании» : федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 1. — Ст. 51; 2012. — № 53. — Ст. 7598.

9. О внесении изменений в статьи 6 и 13 Закона края «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг : закон Красноярского края от 14 апреля 2005 г. № 14-3275 // Красноярский рабочий. — 2005. — 28 апр.

10. О ежемесячной денежной компенсации стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим и работающим в сельской местности, поселках городского типа (рабочих поселках) : закон Тверской области от 22 февраля 2005 г. № 12-ЗО (в ред. от 7 ноября 2014 г.) // Тверские ведомости. — 2005. — 25 февр.; 2014. — 14 нояб.

11. О мерах социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в государственных учреждениях Республики Калмыкия : постановление Правительства Республики Калмыкия от 13 марта 2014 г. № 84 // Хальмг унн. — 2014. — 15 марта.

12. О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае : закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 129-ЗЗК (в ред. от 24 декабря 2014 г.) // Забайкальский рабочий. — 2009. — 25 февр.; 2014. — 28 дек.

13. О мерах социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, работающих (работавших) и проживающих в сельской местности и рабочих поселках на территории Томской области : закон Томской области от 30 апреля 2009 г. № 59-ОЗ (в ред. от 14 апреля 2014 г.) // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. — 2009. — 27 мая; 2014. — 23 апр.

14. О мерах социальной поддержки по оплате жилья и (или) коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих в сельской местности : закон Воронежской области от 2 июня 2005 г. № 36-ОЗ // Коммуна. — 2005. — 10 июня (утратил силу).

15. О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 13 апреля 2005 г. № 285-ОЗ (в ред. от 3 июня 2014 г.) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. — 2005. — 15 апр.; ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. — 2014. — 13 июня.

16. О мерах социальной поддержки по оплате коммунальных услуг медицинских работников муниципальных учреждений здравоохранения : решение Совета народных депутатов Хохольского муниципального района Воронежской области от 25 декабря 2006 г. № 78. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

17. О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках : закон Республики Башкортостан от 29 ноября 2005 г. № 238-з (в ред. от 27 декабря 2013 г.) // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2006. — 23 янв.; 2014. — 22 янв.

18. О социальной норме площади жилья на территории Красноярского края : закон Красноярского края от 27 сентября 1996 г. № 11-339 (в ред. от 26 марта 1998 г.) // Красноярский рабочий. — 1996. — 19 окт.; 1998. — 16 апр.

19. О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области : закон Ростовской области от 17 января 2005 г. № 274-ЗС (в ред. от 27 ноября 2014 г.) // Наше время. — 2005. −18 янв.; 2014. — 9 дек.

20. О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилищно-коммунальных услуг : закон Пермской области от 30 ноября 2004 г. № 1845-395 (в ред. от 8 декабря 2013 г.) // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. — 2005. — № 1; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2013. — № 49.

21. О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 781 (в ред. от 26 мая 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 44. — Ст. 4393; 2009. — № 22. — Ст. 2725.

22. О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52. — Ст. 4920; 2013. — № 52. — Ст. 6992.

23. О федеральных учреждениях здравоохранения и федеральных учреждениях оздоровительного профиля : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 872 (в ред. от 1 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. II). — Ст. 117; 2014. — № 50. — Ст. 7078.

24. Об образовании в Кировской области : закон Кировской области от 11 февраля 2003 г. № 133-ЗО // Вятский край. — 2003. — 19 февр. (утратил силу).

25. Об образовании : закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 12 ноября 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 150; 2012. — № 47. — Ст. 6396 (утратил силу).

26. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2015. — № 6. — Ст. 884.

27. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2015. — № 6. — Ст. 886.

28. Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах социальной поддержки специалистов, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа Ленинградской области : закон Ленинградской области от 1 марта 2005 г. 13-оз (в ред. от 13 октября 2014 г.) // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. — 2005. — Вып. 2/1; Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области, 21.10.2014.

29. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724; 2014. — № 49. — Ст. 6928.

30. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смородина Евгения Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 2 Закона Калининградской области «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области : определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 958-О-О. Документ опубликован не был // «СПС КонсультантПлюс».

31. Об установлении размера и порядка предоставления субвенции бюджетам муниципальных образований для социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) : постановление Администрации Воронежской области от 19 августа 2005 г. № 801 // Коммуна. — 2005. — 8 нояб. (утратил силу).

32. Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования : приказ Министерства социального развития и здравоохранения РФ от 26 августа 2010 г. № 761н (в ред. от 31 мая 2011 г.) // Российская газета. — 2010. −20 окт.; 2011. — 13 июля.

33. Об утверждении Методики определения объема электрической энергии, потребляемой на освещение жилых помещений, занимаемых педагогическими работниками образовательных учреждений, проживающими и работающими в сельских населенных пунктах и поселках городского типа, а также поселках городского типа и поселках, существовавших в соответствии с административно-территориальным делением по состоянию на 1 января 2004 года на территории Приморского края : постановление администрации Приморского края от 11 января 2011 г. № 2-па // Приморская газета. — 2011. — 14 янв. (утратил силу).

34. Об утверждении Положения о порядке предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и бесплатным электроснабжением путем компенсации 100 процентов расходов в виде ежемесячной денежной выплаты работникам образовательных учреждений области : постановление Правительства Кировской области от 25 февраля 2010 г. № 41/64 // Вести. Киров. — 2010. — 2 марта (утратило силу).

35. Об утверждении Положения о порядке предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных учреждений в Удмуртской Республике, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) : постановление Правительства Удмуртской Республики от 21 декабря 2009 г. № 366 (в ред. от 1 июля 2013 г.) // Собрание законодательства Удмуртской Республики. — 2010. — № 28; 2013. — № 45.

36. Определение Верховного Суда РФ от 1 июля 2009 г. № 33-Г09-8. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

37. Определение Верховного Суда РФ от 1 июля 2009 г. № 44-Г09-12. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

38. Определение Верховного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. № 42-АПГ14-5. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

39. Определение Верховного Суда РФ от 13 ноября 2013 г. № 82-АПГ13-3. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

40. Определение Верховного Суда РФ от 14 ноября 2012 г. № 43-АПГ12-7. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

41. Определение Верховного Суда РФ от 16 марта 2011 г. № 72-Г11-4. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

42. Определение Верховного Суда РФ от 17 января 2007 г. № 35-Г06-16. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

43. Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2011 г. № 88-Г11-8. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

44. Определение Верховного Суда РФ от 20 июня 2007 г. № 53-Г07-20. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

45. Определение Верховного Суда РФ от 20 октября 2010 г. № 72-Г10-13. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

46. Определение Верховного Суда РФ от 21 июля 2010 г. № 10-Г10-7. Документ опубликован не был //СПС «КонсультантПлюс».

47. Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2008 г. № 33-Г08-4. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

48. Определение Верховного Суда РФ от 22 сентября 2010 г. № 30-Г10-11. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

49. Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2010 г. № 14-Г10−28. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

50. Определение Верховного Суда РФ от 25 мая 2011 г. № 56-Г11-7. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

51. Определение Верховного Суда РФ от 28 октября 2009 г. № 49-Г09-38. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

52. Определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2006 г. № 33-Г06-3. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

53. Определение Верховного Суда РФ от 7 октября 2009 г. № 41-Г09-16. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

54. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Российские вести. — 1993. — 9 сент. (утратил силу).

55. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой : постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 22. — Ст. 2276.

56. По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года» : постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5878.

57. По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев : постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 27. — Ст. 2779.

58. По жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 129-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2007. — № 4.

59. По жалобам граждан Мельниченко Татьяны Анатольевны и Харченской Людмилы Адольфовны на нарушение их конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 г. № 149-О-П // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 18 (ч. II). — Ст. 2268.

60. По жалобе граждан А.В. Иванова и других на нарушение их конституционных прав отдельными положениями пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2008 г. № 383-О-П // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 40. — Ст. 4590.

61. По жалобе граждан Капустиной Валентины Максимовны, Своровской Валентины Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 1 и пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на тер-

ритории Новосибирской области» : определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 553-О-П //Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 31. — Ст. 4002.

62. По жалобе гражданина Репы Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 136-О-П // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 12. — Ст. 1403.

63. По жалобе гражданки Кирюховой Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 5 и 6 Федерального закона от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» и пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 268-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2008. — № 5.

64. По жалобе гражданки Рыжковой Натальи Викторовны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 947-О-П // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 8. — Ст. 809.

65. По жалобе гражданки Шуровой Элеоноры Александровны на нарушение ее конституционных прав Законом Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» : определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 480-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2008. — № 5.

66. По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положений пункта 50 статьи 35 и части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 375-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2007. — № 1.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Гребенюк Мария Андреевна — научный сотрудник отдела правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: magnit333@list.ru).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru).

Хвалёв Сергей Анатольевич — кандидат юридических наук, консультант; ведущий научный сотрудник отдела социального и финансового права. Правовой отдел аппарата Избирательной комиссии Иркутской области; Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а, e-mail: khvalev_sa@mail.ru).

Шабаева Ольга Александровна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации; старший преподаватель кафедры административного и финансового права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского; Юридический институт Иркутского государственного университета (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: shabaevaolya@mail.ru).

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», должны быть указаны следующие данные об авторе:

— фамилия, имя, отчество (полностью);
— место работы с указанием адреса организации и телефона;
— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;
— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

К статье также должны быть приложены краткая аннотация и список ключевых слов на русском языке.

В статье должен быть указан код ББК (авторы могут ознакомиться с кодами основных классификаторов на сайте «Библиотечный комплекс» (http://lib.uni-dubna.ru/biblweb/Recomends/recomends_bibl_klassificacii.asp).

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А4;
— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;
— шрифт — Times New Roman, размер 14;
— интервал — полуторный.

Ссылки на научную литературу, нормативные правовые акты и другие источники в тексте статьи оформляются в квадратные скобки с указанием номера соответствующего источника в списке литературы, а также номеров страниц, на которые ссылается автор.

Список литературы помещается в конце статьи. Литература и источники в указанном списке должны быть размещены в алфавитном порядке (вначале помещаются источники на русском языке, затем на иностранных) и оформлены в соответствии с ГОСТ 7.1-2003 (с указанием общего количества страниц). Список должен быть пронумерован.

В нормативных правовых актах должны быть указаны следующие данные: наименование (индивидуализированный заголовок), вид нормативного правового акта, дата его принятия, номер, указание на дату действующей редакции нормативного правового акта, первый и последний источник официального опубликования.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: *664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского,* или по электронной почте (электронный адрес редакции: *izpi@mail.ru*).

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или, соответственно, кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, а также на ее распространение в иных формах.