

## Особое мнение

судьи Конституционного Суда Республики Северная

Осетия-Алания Т.В. Батаевой

Проголосовав против принятия Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания Постановления от 21 апреля 2017 года № 1-П по делу о проверке конституционности абзаца 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год», излагаю свое особое мнение, пользуясь правом, предоставленным судьей Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания статьей 58 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания».

1. Оспариваемое заявителем положение абзаца 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» приостанавливает действие Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности».

Впервые социальные гарантии и льготы для специалистов в сельской местности были введены Постановлением ВЦИК СНК от 10 июня 1930 года, исходя из задач всемерного обеспечения благоприятных условий труда квалифицированных работников в сельских местностях и рабочих поселках, усиления и укрепления кадров сельских специалистов и привлечения на село квалифицированных работников. В частности, согласно пункту 10 данного Постановления квалифицированным медицинским, ветеринарным, сельскохозяйственным работникам и работникам просвещения, проживающим в сельских местностях, в рабочих

поселках, должны предоставляться бесплатные квартиры с отоплением и освещением в натуре соответствующим местным исполкомом (по местно-бюджетным учреждениям) или подлежащим учреждением, предприятием или организацией.

В последующих правовых актах советского периода работающим и проживающим в сельской местности специалистам также гарантировалось право на предоставление бесплатно жилого помещения с отоплением и освещением (постановления Совета Министров СССР от 4 мая 1971 года № 255; от 10 ноября 1977 года № 981, от 24 мая 1982 года № 437; Закон СССР от 19 июля 1973 года № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»; Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик от 24 июня 1981 года; Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года; Постановление Государственного Комитета СССР по труду и социальным вопросам от 28 мая 1985 года № 154/ 12-22 и др.).

В постсоветский период эти социальные гарантии предоставлялись в связи с актуальностью проблемы сохранения в сельской местности квалифицированных кадров в сфере здравоохранения, просвещения, культуры, сельского хозяйства (Федеральный закон от 21 декабря 1990 года № 438-1 «О социальном развитии села»; Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»; Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии»; Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ; Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др.).

Однако Федеральным законом 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» был осуществлен пересмотр системы социальных гарантий, установленных по состоянию на 31 декабря 2004 года для различных категорий граждан, в результате чего произошло перераспределение полномочий в этой сфере между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В то же время данным Законом, принятым в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, установлено, что при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на его положениях, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны, в частности, 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, реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем стабильности правового регулирования (преамбула).

Таким образом Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (положения преамбулы во взаимосвязи со статьей 153) четко определен нижний предел будущего правового регулирования в социальной сфере для законодателя – сохранение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан. Следовательно, этот законодательный императив не только не предполагает отмену социальных прав, приобретенных специалистами, работающими и проживающими в сельской местности на основании законодательства, действовавшего вплоть до 1

января 2005 года, но, наоборот, обеспечивает гарантии их сохранения после этой даты.

Из этого вытекает недопустимость приостановления (пусть временного) предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, в виде компенсаций за жилье, отопление и освещение на основании оспариваемого абзаца 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год». Иное означает ущемление ранее гарантированных социальных прав названной категории граждан, противоречащее статьям 2, 14 (часть 2), 18, 39 (часть 1), 55 (часть 2), 63 (часть 1) Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

Учитывая же, что правоотношения, связанные с предоставлением названных мер социальной поддержки, являются длящимися, в рамках которых одна сторона – специалисты, работающие и проживающие в сельской местности, выполнила предусмотренные Законом условия для получения мер социальной поддержки, а другая – государство, в данном случае в лице Республики Северная Осетия-Алания, отказалась от выполнения своей публично-правовой обязанности, такое правовое регулирование не может быть признано конституционно-допустимой мерой, позволяющей законодателю Республики Северная Осетия-Алания приостанавливать действие социальных норм. Тем более что в число субъектов, которым Законом Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ предоставлялись меры социальной поддержки, входят пенсионеры, которые не только работали в соответствующих учреждениях на должностях требующих определенной квалификации и проживали в сельской местности, но и имеют требуемый стаж работы в этих учреждениях не менее 10 лет.

Приостановление действия Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ «О мерах социальной поддержки

отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности» не завершилось с окончанием установленного периода приостановления с 1 января по 31 декабря 2016 года, поскольку Законом Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2016 года № 77-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» вновь приостановлено действие Закона от 30 июня 2010 года № 32-РЗ уже на период с 1 января по 31 декабря 2017 года.

Между тем, в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, приостановление (временное прекращение, временная отмена, мораторий) исполнения публично-правовых обязательств государства, в том случае если оно осуществляется неоднократно и не имеет конституционно обоснованных целей, влечет нарушение требований частей 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, а также умаление соответствующих прав и свобод человека и гражданина, которое без установления соответствующего механизма возмещения не согласуется с принципами определенности, стабильности правового регулирования и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

2. Согласно общим принципам организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, установление которых отнесено к бюджетным полномочиям Российской Федерации, бюджетная система Российской Федерации основана, прежде всего, на принципе единства бюджетной системы Российской Федерации, означающего единство бюджетного законодательства Российской Федерации (статьи 7, 28 и 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Руководствуясь названным и другими принципами бюджетной системы Российской Федерации, закрепленными статьями 15 и 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, законодатель Республики Северная Осетия-Алания предусмотрел в Законе Республики Северная

Осетия-Алания от 29 июля 2008 года № 33-РЗ (в редакции от 3 ноября 2015 года с изменениями от 31 октября 2016 года) «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания» положение о том, что в случае, если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания расходных обязательств Республики Северная Осетия-Алания, Правительство Республики Северная Осетия-Алания вносит в Парламент Республики Северная Осетия-Алания проект закона Республики Северная Осетия-Алания об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений законов Республики Северная Осетия-Алания, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде (часть 3 статьи 15).

Из названного нормативного установления следует, что допускается приостановление лишь отдельных положений законов Республики Северная Осетия-Алания. Однако оспариваемым абзацем 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете на 2016 год» было приостановлено действие не отдельных положений Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности», а Закона в целом.

Такое правовое регулирование не согласуется с Конституцией Республики Северная Осетия-Алания, а именно с ее статьей 63 (часть 1), предусматривающей, что законы и иные нормативные правовые акты Республики Северная Осетия-Алания не должны противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с полномочиями Российской Федерации.

3. Социальная функция государства, декларированная статьей 7 Конституции Российской Федерации, предполагает ее реализацию как самой Российской Федерацией, так и ее субъектами, исходя из закрепленных законодательством Российской Федерации полномочий в социальной сфере. Соответственно, в результате перераспределения полномочий в сфере социальной защиты, осуществленного на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, Российская Федерация не может устраниваться от публично-правовых обязательств по предоставлению мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, так же как и субъект Российской Федерации не вправе, даже в случае финансовых трудностей, отказываться от исполнения социальной функции государства на своем уровне.

Как указал в своем решении Конституционный Суд Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, то есть на основе института межбюджетных отношений (Постановление от 17 июня 2004 года № 12-П; от 1 декабря 2015 года № 30-П; Определение от 1 марта 2007 года № 129-О-П).

Следовательно, недостаточность финансовых возможностей Республики Северная Осетия-Алания, как фактор, обусловивший приостановление предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, является неправомерным.

Необходимость соблюдения баланса публичных и частных интересов требует в то же время от законодателей Республики Северная Осетия-Алания при осуществлении правового регулирования вопросов в сфере социальной защиты особой ответственности, обусловленной их статусом не только как представителей законодательной власти, но, прежде всего, как представителей народа, деятельность которых должна быть направлена на достижение социальной справедливости.

С учетом изложенного, Конституционному Суду Республики Северная Осетия-Алания следовало:

1. Признать оспариваемое заявителем законоположение абзаца 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» не соответствующим статьям 2, 18, 14 (часть 2), 39 (часть 1), 55 (часть 2), 63 (часть 1) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, поскольку приостановлением, хотя бы и на определенный период с 1 января по 31 декабря 2016 года, предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, умаляются гарантированные Конституцией Республики Северная Осетия-Алания права в социальной сфере.

2. Указать законодателю Республики Северная Осетия-Алания на недопустимость приостановления действия Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности» в целом, поскольку законы о бюджете Республики Северная Осетия-Алания как субъекта Российской Федерации должны соответствовать Бюджетному кодексу Российской Федерации, предусматривающему правомочие приостановления лишь отдельных положений законов, но не предполагает возможности приостановления действия установленных этим законом прав и свобод человека и гражданина.



3. Поручить законодателью Республики Северная Осетия-Алания при возможном приостановлении действия отдельных положений Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности» вводить обязательный компенсаторный механизм возмещения установленных мер социальной поддержки. Иное означает ухудшение социального статуса, гарантированного отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельской местности Конституцией Республики Северная Осетия-Алания и Законом Республики Северная Осетия-Алания от 30 июня 2010 года № 32-РЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности», что не согласуется со статьей 55 (часть 2) Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

4. Предоставить законодателью Республики Северная Осетия-Алания разумный срок, позволяющий разработать и принять новое правовое регулирование, соблюдая баланс частных интересов отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, и публичных интересов Республики Северная Осетия-Алания, находящейся в настоящее время в сложной социально-экономической ситуации, что, однако, не предполагает возможности приостановления, а фактически – прекращения предоставления мер социальной поддержки указанных категорий граждан без соответствующего возмещения.

Исходя из этих выводов, считаю, что признание Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания абзаца 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» не противоречащим Конституции Республики Северная Осетия-Алания, подрывает доверие граждан к закону и действиям Республики Северная Осетия-Алания как государства (статья 1 Конституции Республики

Северная Осетия-Алания), умаляя тем самым его авторитет, поскольку произвольный отказ Республики Северная Осетия-Алания от исполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, особенно в социальной сфере (даже по причине недостаточности финансовых возможностей), не согласуется с главным конституционным постулатом статьи 2 Конституции Республики Северная Осетия-Алания: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – высший долг и обязанность Республики Северная Осетия-Алания».

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД**  
Республики  
Северная Осетия - Алания