



Постановление

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» по запросу Прокурора Республики Северная Осетия-Алания В.П.Векшина

г. Владикавказ

«21» апреля 2017 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе Председателя А.М. Цалиева, судей Т.В. Батаевой, А.В. Севастьянова, К.К. Цомартова,

с участием сторон: заявителя — Прокурора Республики Северная Осетия-Алания В.П. Векшина в лице старшего помощника Прокурора Республики Северная Осетия-Алания по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти республики, органами местного самоуправления Е.Б. Нехаевой, Парламента Республики Северная Осетия-Алания, издавшего оспариваемый акт, в лице заместителя руководителя Аппарата Парламента Республики Северная Осетия-Алания, начальника Управления по обеспечению законопроектной деятельности Т.С. Догузова,

руководствуясь статьями 101¹ Конституции Республики Северная Осетия-Алания, статьями 3 (часть 1) 21, 56, 68, 69, 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания», рассмотрел в открытом заседании дело 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».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Прокурора Республики Северная Осетия-Алания В.П. Векшина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемое заявителем положение Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 2, 18, 39 (часть 1), 45 (часть 1), 55 (часть 2).

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.В. Батаевой, объяснения приглашенных в заседание представителей: Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания — начальника отдела по связям с судебной системой, прокуратурой и органами юстиции Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания А.Д. Галуева, Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания — начальника отдела государственно-правовой защиты Аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания Р.Р. Гацалова,

исследовав представленные материалы и иные документы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

установил:

1. 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» предусмотрено, что возмещение расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляется следующим категориям граждан, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского

типа) Республики Северная Осетия-Алания: педагогическим работникам образовательных учреждений; медицинским и фармацевтическим работникам организаций здравоохранения, работающим в республиканских учреждениях здравоохранения; специалистам государственной ветеринарной службы Российской Федерации; социальным работникам, занятым в государственном секторе социального обслуживания; медицинским работникам государственной системы социальных служб, непосредственно занятым социально-медицинским обслуживанием; работникам учреждений социального обслуживания государственной системы социальных служб, непосредственно осуществляющим социальную реабилитацию несовершеннолетних (часть 1 статьи 1). Указанная мера социальной поддержки гарантирована также названным категориям граждан, вышедшим на пенсию, при условии, если общий стаж работы в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) составляет не менее десяти лет и пенсия была назначена непосредственно по окончании работы в учреждениях, предусмотренных Законом (часть 2 статьи 1).

В Республике Северная Осетия-Алания данная мера социальной поддержки предоставлялась в 2012-2015 годах. Однако в связи с приостановлением 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» на основании Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» (абзац 6 статьи 13) выплаты, обеспечивающие эти меры социальной поддержки, были прекращены на период с 1 января по 31 декабря 2016 года.

По мнению заявителя, Прокурора Республики Северная Осетия-Алания В.П. Векшина, установленные Конституцией Республики Северная Осетия-Алания в статьях 2, 18, 39, 45, 55 гарантии обязывают обеспечивать в Республике Северная Осетия-Алания как субъекте правового социального

государства осуществление прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальных прав, на принципах справедливости и равенства, а также выполнять требование о запрете издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, поскольку ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается только федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, части 2 и 3 Конституции Российской Федерации).

Заявитель считает, что при осуществлении правового регулирования законодателю Республики Северная Осетия-Алания необходимо учитывать также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) ранее установленных правил 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 социальной сфере (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 26 декабря 2002 года № 17-П, от 29 января 2004 года № 2-П). Кроме того, поскольку бюджет Республики Северная Осетия-Алания составляет с федеральным бюджетом единую бюджетную систему, произвольный отказ от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств недопустим для Республики Северная Осетия-Алания. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что законодатель вправе приостанавливать действие норм, которыми обеспечивается реализация прав и свобод граждан, если при этом будет предусмотрен надлежащий механизм соответствующего возмещения, формы и способы которого могут изменяться, но объем не должен уменьшаться (постановление от 23 апреля 2004 года № 9-П,

определения от 5 июля 2005 года № 246-О, от 21 февраля 2008 года № 106-О-О, от 22 декабря 2015 года № 2999-О и др.).

Между тем законодателем Республики Северная Осетия-Алания наряду с приостановлением предоставления мер социальной поддержки не было предусмотрено соответствующее возмещение, в связи с чем заявитель считает нормативное установление 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» неконституционным.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания согласно части 9 статьи 3 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является абзац 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» в той мере, в какой он служит основанием для прекращения предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности в Республике Северная Осетия-Алания.

2. В Республике Северная Осетия-Алания признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации и в соответствии с Конституцией Республики Северная Осетия-Алания (статья 18). Согласно Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федерации, по предметам которого издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «ж» части 1; статья 76, часть 2 Конституции Российской Федерации).

В рамках процесса разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления 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 для различных категорий граждан, ранее установленных и действовавших по состоянию на 31 декабря 2004 года. При этом, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, реализуя указанные полномочия, соответствующие органы государственной власти и органы 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, действительности их

государственной защиты, в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано, а отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсационного характера будут иметь место 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, от 24 мая 2001 года № 8-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 9-П, определения от 4 декабря 2003 года № 415-0, от 15 февраля 2005 года № 17-0, от 21 декабря 2005 года № 521-0 и др.).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (пункт 50 статьи 35) решение вопросов социальной поддержки медицинских работников было передано тем властным структурам, в чьем ведении находятся соответствующие организации здравоохранения. В частности, согласно статье 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан меры социальной поддержки медицинских работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, устанавливаются органами государственной власти (часть пятая), муниципальных организаций здравоохранения — органами местного самоуправления (часть шестая). Соответственно, правовое регулирование мер социальной поддержки работающих и проживающих в сельской местности (поселках городского типа) медицинских работников определяется в зависимости от того, в чьем ведении находится организация здравоохранения, расположенная в сельской местности, что само по себе не противоречит конституционным предписаниям.

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно рассматривался вопрос о конституционности осуществляемого субъектами Российской Федерации правового регулирования вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан, в том числе работающих и проживающих в сельской местности медицинских работников.

Опираясь на ранее сформулированные им правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации 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, действовавшего до 1 января 2005 года, а, напротив, обеспечивает возможность его сохранения после указанной даты. При этом органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при возможном изменении порядка и способа социальной поддержки указанной категории работников должны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение прежнего уровня их социальной защиты в жилищно-коммунальной сфере (определения 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.).

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные им по вопросам конституционности прекращения или приостановления предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, в частности медицинских работников, применимы и в отношении иных категорий работников, которым ранее предоставлялось право на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением.

Следовательно, как вытекает из изложенного, субъекты Российской Федерации не вправе лишать специалистов, работающих и проживающих в сельской местности, тех льгот в жилищно-коммунальной сфере, которые им предоставлялись до 1 января 2005 года.

3. Республика Северная Осетия-Алания как субъект Российской Федерации осуществляет социальную защиту в рамках определяемой Российской Федерацией социальной политики.

Законодатель Республики Северная Осетия-Алания, приняв Закон 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 пределах своих полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установил социальные льготы, правомерно сохранив при этом ранее гарантированный гражданам, указанным в пунктах 1 — 3 части 1 статьи 1 Закона, уровень социальной защиты: вместо предоставления бесплатного жилого помещения с отоплением и освещением предусмотрено возмещение расходов в форме ежемесячной выплаты в размере 100 процентов платы за жилое помещение, отопление и освещение (статья 3, часть 1).

Названная мера социальной поддержки предоставлялась в Республике Северная Осетия-Алания до 2015 года включительно. Однако Законом Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» (абзац 6 статьи 13) 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» было приостановлено на период с 1 января по 31 декабря 2016 года. Соответственно, в течение указанного периода по существу приостановлено финансирование предоставления гарантированного права на социальную защиту лиц, работающих в сельской местности.

Между тем Федеральный закон от 22 августа 2004 № 122-ФЗ, во исполнение которого произошло перераспределение полномочий, в том числе в социальной сфере, четко определил: целью принятия данного Закона является защита прав и свобод граждан Российской Федерации на основе

разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения.

При переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования 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, реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования (Преамбула).

Законодатель Республики Северная Осетия-Алания обязан руководствоваться указанными целями и принципами во взаимосвязи с предписаниями статьи 153 названного Федерального закона, предопределяющими развитие законодательства в сфере социальной защиты и государственной поддержки, а также содержание соответствующих правовых норм.

По смыслу этих предписаний, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 года № 5-П, изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления.

Поскольку само по себе приостановление действия нормативного правового акта в его конституционно-правовом смысле означает временное прекращение выполнения государством части своих публично-правовых

обязательств, которое может быть обусловлено, в частности, необходимостью обеспечения иных, конкурирующих с закрепленными в приостанавливаемых нормах конституционно значимых публичных ценностей, оно не является отменой установленных 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» мер социальной поддержки.

О временном характере приостановления выполнения некоторых социальных обязательств свидетельствует и то, что в 2016 году Правительство Республики Северная Осетия-Алания утвердило Положение о порядке и условиях предоставления социальных гарантий на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе и для граждан, подпадающих под действие республиканского закона «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности» (постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 29 марта 2016 года № 107).

Таким образом, абзац 6 статьи 13 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете на 2016 год» не противоречит Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 2, 18, 14 (часть 2), 39 (часть 1), 55 (часть 2).

4. В соответствии со статьей 71 (пункт «ж») Конституции Российской Федерации финансовое регулирование находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Вместе с тем органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции (статья 3, часть 4 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Приостанавливая 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», законодатель Республики Северная Осетия-Алания, основываясь на принципах самостоятельности, эффективности использования бюджетных средств, исходил из недостаточности бюджетных средств.

Согласно положениям, установленным Законом Республики Северная Осетия-Алания от 9 июля 2008 года № 33-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания», 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 (статья 15, часть 3).

Законом Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 года № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» (абзац 6 статьи 13) было приостановлено 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». Тем самым не исключается реализация установленного частью 3 статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 9 июля 2008 года № 33-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания» правомочия Парламента Республики Северная Осетия-Алания согласно требованиям Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закон о бюджете, учитывая его конституционно-правовую природу и предмет регулирования, не может содержать положения, не

связанные с государственными доходами и расходами; сам по себе закон о бюджете лишь создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов, и как таковой не порождает и не отменяет прав и обязательств (постановление от 23 апреля 2004 года № 9-П, определение от 3 марта 2015 года № 421-О).

Таким образом, приостановление абзацем 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» 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» направлено на реализацию конституционных принципов сбалансированности, достоверности, реальности республиканского бюджета, из чего и исходил законодатель Республики Северная Осетия-Алания.

Между тем, учитывая, что правоотношения, связанные с предоставлением социальных льгот являются длящимися, их отмена или приостановление без соответствующего возмещения не согласуются с принципами определенности, стабильности правового регулирования и доверия к действиям государства.

Следовательно, законодателю Республики Северная Осетия-Алания надлежит осуществить правовое регулирование в сфере социальной защиты отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, с учетом требований Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотрев при этом надлежащий механизм соответствующего компенсаторного возмещения.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью 1 статьи 3, частью 1

статьи 54, статьями 55, 56, 57, 70, 71 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

постановил:

1. Признать абзац 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 статьям 2, 14 (часть 2), 18, 39 (часть 1), 55 (часть 2) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, поскольку само по себе приостановление закона в его конституционно-правовом смысле означает временное прекращение выполнения государством части своих публично-правовых обязательств, которое может быть обусловлено, в частности, необходимостью обеспечения иных, конкурирующих с закрепленными в приостанавливаемых нормах конституционно значимых публичных ценностей и не может являться основанием для отмены установленных 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» мер социальной поддержки.

2. Законодателю Республики Северная Осетия-Алания надлежит осуществить правовое регулирование в сфере социальной защиты отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, с учетом требований Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотрев при этом надлежащий механизм соответствующего (компенсаторного) возмещения.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно части 1 статьи 60 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания».

№ 1 - П