

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ КОМИ**

по делу о проверке конституционности приложения № 4 к постановлению Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ по жалобе граждан О.И.Василенко, Л.В.Коротковой, В.Л.Чабановой

г. Сыктывкар

25 января 2008 года

Конституционный Суд Республики Коми в составе председательствующего Ю.В.Гаврюсова, судей А.В.Проскурова, П.Ф.Пунегова, С.Г.Толстова,

с участием граждан Л.В.Коротковой, В.Л.Чабановой, представителя Правительства Республики Коми С.П.Сафиной - консультанта отдела социального законодательства Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми, А.И.Габова - заместителя начальника отдела профессионального образования Министерства образования и высшей школы Республики Коми, Н.А.Разумовской - заместителя начальника юридического отдела Министерства финансов Республики Коми, А.В.Бабенко - главного специалиста-эксперта отдела правовой работы Агентства Республики Коми по социальному развитию,

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

рассмотрел в открытом судебном заседании обращение граждан О.И.Василенко, Л.В.Коротковой, В.Л.Чабановой с коллективной жалобой на неконституционность приложения № 4 к постановлению Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 «О мерах по реализации

Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ.

Поводом к рассмотрению явилась коллективная жалоба указанных граждан, оспаривающих конституционность приложения № 4 к постановлению Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 в части ограничения их права как специалистов образования на получение мер социальной поддержки педагогическим работникам, установленных федеральным законодательством и Законом Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

Основанием к рассмотрению явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Коми оспариваемое нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Г.Толстова, объяснения сторон и их представителей, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Коми

у с т а н о в и л:

1. Граждане О.И.Василенко, Л.В.Короткова, В.Л.Чабанова обратились в Конституционный Суд Республики Коми с жалобой на неконституционность приложения № 4 к постановлению Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ.

По мнению заявителей, оспариваемый нормативный акт в той мере, в какой он - как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, препятствует сохранению предоставлявшейся им до 1 января 2005 года на федеральном уровне льготы в виде бесплатного пользования квартирами с отоплением и освещением, неправомерно лишает их установленных государством

социальных гарантий без равноценной компенсации, ухудшает материальное положение и тем самым противоречит статьям 11, 17 и 18 Конституции Республики Коми, а также преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

2. Статьей 18 (часть 1) Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ (в редакции Закона Республики Коми от 5 марта 2007 года № 7-РЗ) специалистам государственных учреждений Республики Коми (образования, культуры, здравоохранения, ветеринарной службы, физической культуры и спорта), работающим и проживающим в сельских населенных пунктах или поселках городского типа, за исключением педагогических работников государственных образовательных учреждений Республики Коми предоставляются следующие меры социальной поддержки:

1) 100-процентное освобождение указанных специалистов от оплаты за пользование жилым помещением (платы за наем) в домах государственного, муниципального жилищного фонда или в домах жилищного фонда, находящихся в собственности организаций, в пределах установленной социальной нормы площади жилого помещения (пункт 1 в редакции Закона Республики Коми от 6 октября 2006 года № 100-РЗ);

2) 100-процентное освобождение указанных специалистов от оплаты за содержание и ремонт жилого помещения, в том числе за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, за вывоз бытовых и других отходов, содержание и текущий ремонт лифтов (за исключением услуг и работ по управлению многоквартирным домом и капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме), в пределах установленной социальной нормы площади жилого помещения; указанная мера социальной поддержки предоставляется лицам, проживающим в домах независимо от вида жилищного фонда (пункт 2 введен Законом Республики Коми от 6 октября 2006 года № 100-РЗ);

3) 100-процентное освобождение указанных специалистов от оплаты коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение) - в пределах установленных нормативов потребления указанных услуг); лиц, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, - от оплаты за твердое топливо, приобретаемое в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива или компенсация в размере 100 процентов стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива; указанная мера социальной поддержки предоставляется независимо от вида жилищного фонда (в редакции Закона Республики Коми от 6 октября 2006 года № 100-РЗ).

1(1). Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений Республики Коми, работающим и проживающим в сельских населенных пунктах или поселках городского типа, предоставляются следующие меры социальной поддержки:

1) 100-процентное освобождение указанных специалистов от оплаты за пользование жилым помещением (платы за наем) в домах государственного, муниципального жилищного фонда или в домах жилищного фонда, находящихся в собственности организаций;

2) 100-процентное освобождение указанных специалистов от оплаты за содержание и ремонт жилого помещения, в том числе за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, за вывоз бытовых и других отходов, содержание и текущий ремонт лифтов (за исключением услуг и работ по управлению многоквартирным домом и капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме), в пределах установленной социальной нормы площади жилого помещения; указанная мера социальной поддержки предоставляется лицам, проживающим в домах независимо от вида жилищного фонда;

3) 100-процентное освобождение указанных специалистов от оплаты коммунальных услуг:

а) холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах) - в пределах установленных нормативов потребления указанных услуг;

б) электроснабжение и отопление (теплоснабжение).

Для лиц, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, - 100-процентное освобождение от оплаты за твердое топливо и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива или компенсация в размере 100 процентов стоимости приобретенного твердого топлива для отопления жилого помещения и транспортных услуг для доставки этого твердого топлива.

Указанные в настоящем пункте меры социальной поддержки предоставляются лицам, проживающим в домах независимо от вида жилищного фонда.

В целях реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» принято постановление Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми». В соответствии с пунктом 4 названного постановления Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 утвержден Перечень должностей специалистов, занятие которых дает право на получение мер социальной поддержки, установленных статьей 18 Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» (приложение № 4).

При этом в Перечень должностей специалистов, занятие которых дает право на получение мер социальной поддержки, установленных статьей 18 Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» (приложение № 4) для работающих в государственных учреждениях образования включены должности учитель (преподаватель).

Поскольку в Перечне не указаны другие должности педагогических работников, специалисты учреждений образования, занимающиеся непосредственной педагогической деятельностью, остались вне рамок действия указанного Перечня и по этим основаниям правоприменительные органы стали отказывать им в предоставлении льгот, установленных федеральным законодательством.

Как видно из представленных документов, заявителям по настоящему делу, проработавшим по двадцать и более лет на педагогических должностях в государственном образовательном учреждении (сельскохозяйственный техникум), расположенном в сельской местности, имеющим высшую квалификацию преподавателей и продолжающим педагогическую деятельность органами социальной защиты было отказано в предоставлении льгот по оплате жилья и коммунальных услуг только по тем основаниям, что должность заведующих отделениями не входит в Перечень должностей специалистов.

При этом то обстоятельство, что должность учитель (преподаватель) относится к специалистам образовательных учреждений, как и в равной степени, к педагогической деятельности, не учитывалось.

Представитель Правительства Республики Коми в судебном заседании не оспаривал того факта, что заявители, занимая должности заведующих отделениями в государственном образовательном учреждении и продолжая выполнять преподавательскую работу, подпадают под категорию «учитель (преподаватель)», а значит, формально имеют право на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, и такое же право они имеют как педагогические работники.

Полный перечень должностей, работа в которых засчитывается в стаж непрерывной преподавательской работы, а значит и педагогической деятельности, разработан Приказом Министерства образования Российской Федерации от 7 декабря 2000 года № 3570 (приложение), зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 5 марта 2001 года № 2593.

В названном перечне указаны все педагогические должности и должности специалистов образовательных учреждений, при этом должности и учителя, и преподавателя отнесены к категории педагогических.

3. Право на бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением для специалистов, работающих и проживающих в сельской местности вне населенных пунктов (а в установленных законодательством Союза ССР случаях - в рабочих и иных поселках), закреплялось и в статье 59 Жилищного кодекса РСФСР, а в отношении педагогических работников сельских школ, в том числе перешедших на пенсию и имеющих стаж работы в школах сельской местности не менее 10 лет, и совместно с ними проживающих членов их семей оно специально оговорено в сохраняющих силу в настоящее время постановлениях Совета Министров СССР от 10 февраля 1948 года № 246 «О льготах и преимуществах для учителей начальных и семилетних школ» (его пункт 1 обязывает исполкомы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся предоставлять бесплатно учителям, директорам (заведующим) и заведующим учебной частью начальных и семилетних школ в сельских местностях и членам их семей квартиры с отоплением и освещением по нормам, действующим в данной местности) и от 4 мая 1971 года № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» (подпункт «б» его пункта 6 предусматривает сохранение права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию учителями, воспитателями, директорами (их заместителями) и другими педагогическими работниками общеобразовательных школ всех типов в сельской местности и за членами их семей).

Указание на то, что педагогические работники образовательных учреждений (и, соответственно, вышедшие на пенсию педагогические работники, проживающие в сельской местности) пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением, содержится и в

абзаце третьем пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Так, согласно статье 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности или рабочих поселках (поселках городского типа).

При этом Закон не ограничивает право педагогических работников образовательных учреждений на бесплатное пользование жилым помещением в домах государственного, муниципального жилищного фонда или в домах жилищного фонда, находящегося в собственности организаций, пределами социальной нормы площади жилого помещения и предусматривает освобождение указанных работников от оплаты отопления (теплоснабжения), освещения (электроснабжения) жилья без учета установленных нормативов потребления этих коммунальных услуг.

Таким образом, законодательством Российской Федерации для проживающих и работающих в сельской местности или рабочих поселках (поселках городского типа) педагогических работников образовательных учреждений, в том числе и для работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, приведенные выше льготы сохранены в натуральной форме и предусмотрен прежний порядок их предоставления, что следует из системного анализа положений статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и статьи 8 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ.

Поэтому в силу прямого указания федерального закона и принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации введение субъектами Российской Федерации каких-либо ограничений в части порядка и условий предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности или рабочих поселках (поселках городского типа), бесплатной жилой площади с отоплением и освещением является недопустимым, поскольку предоставление данных льгот в том виде и объеме, в каком они предусмотрены ст. 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», гарантировано нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Установленное статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ правило об определении законодательными актами субъектов Российской Федерации размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, не влияет на право педагогических работников на бесплатное и не ограниченное социальной нормой площади жилого помещения и нормативы потребления коммунальных услуг пользование жилым помещением с отоплением и освещением, так как приведенные выше полномочия субъектов Российской Федерации направлены на формирование предусмотренных главой 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации межбюджетных отношений по выравниванию уровня минимальной бюджетной обеспеченности, оказанию за счет средств федерального бюджета финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации путем предоставления им дотаций, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, и

сами по себе не изменяют предусмотренные федеральным законодательством условия, порядок и объемы предоставления данных льгот.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, изменение законодателем ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость политики 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, действительности их государственной защиты, то есть в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Кроме того, государство не может произвольно изменять уже признанный им статус лиц и уменьшать обусловленный этим статусом объем социальных гарантий, поскольку в противном случае подрывается авторитет государственной власти, уважение граждан к закону, умаляется достоинство личности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 года № 89-О).

Само по себе отсутствие в Перечне должностей специалистов учреждений образования упоминания рассматриваемой категории лиц (заведующих отделениями) не может расцениваться как исключаящее возможность предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, поскольку они подпадают под понятие «учитель (преподаватель)» и поэтому по содержанию данный Перечень не противоречит Конституции Республики Коми. Однако тот смысл, который придает ему правоприменительная практика, лишает права лиц, занимающих любую должность, не указанную в

Перечне, на получение мер социальной поддержки, установленных статьей 18 Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

Таким образом, находящиеся в нормативном единстве с постановлением Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 (приложение № 4) положения Перечня должностей специалистов в части, относящейся к работникам учреждений образования, нарушают статьи 11, 17 и 18 Конституции Республики Коми в той мере, в какой эти положения - по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, - лишают педагогических работников и специалистов образовательных учреждений льгот, предоставленных федеральным законодательством и гарантированных государством.

Доводы представителя Правительства Республики Коми о том, что предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг педагогическим работникам и специалистам государственных учреждений образования в сельской местности и поселках городского типа является исключительно расходными обязательствами Республики Коми, не могут быть признаны обоснованными по следующим основаниям.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 9-П) финансовые средства, объем которых должен соотноситься с фактической численностью педагогических работников, ежегодно предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете, создающем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, то есть предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов, в том числе субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, имеющим

право на их получение, включая работающих и проживающих в сельской местности педагогических работников.

Изначально, начиная с 1930 года, жилищно-коммунальные льготы предоставлялись квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках как часть сохраняющей актуальность политики стимулирования притока и закрепления квалифицированных кадров в сельской местности, и последовательно, вплоть до 1 января 2005 года педагогические работники, работающие и проживающие в сельской местности, пользовались льготами по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставляемыми государством на федеральном уровне.

Принципы социальной защиты педагогических работников и специалистов государственных образовательных учреждений и организаций строятся с учетом международного права в этой области.

Так, на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ принят модельный кодекс для государств-участников содружества независимых государств, глава 12 которого посвящена социальной защите педагогических работников.

Статьей 126, частью первой предписано: «педагогическим работникам, осуществляющим трудовую деятельность в сельской местности или за пределами постоянного места жительства, на время ее осуществления предоставляется бесплатное жилье или полностью оплачивается его наем, а также бесплатные или льготные коммунальные услуги» (Постановление № 27-12 от 16 ноября 2006 года г. Санкт-Петербург).

4. В связи с переходом к рыночным отношениям в экономике механизм реализации для названных категорий граждан такой льготы как бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением, предоставлявшейся в натуральной форме, требовал, как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 года № 375-О, соответствующих преобразований.

После 1 января 2005 года, то есть после передачи функции по реализации мер социальной поддержки педагогическим работникам и специалистам учреждений образования, работающим и проживающим в сельских населенных пунктах и поселках городского типа, на региональный, а затем и на муниципальный уровни, на местах стали разрабатываться механизмы по реализации льгот по оплате жилья и коммунальных услуг.

Как свидетельствует судебная практика, вопреки предписаниям федерального законодательства и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях стала явственно проявляться тенденция, приводящая к блокированию и отмене установленных льгот.

Применительно к настоящему делу заявителям органами социальной защиты отказано в предоставлении льгот по основаниям отсутствия в Перечне должностей специалистов такой должности как заведующий отделением образовательного учреждения.

На муниципальном уровне, то есть там, где находится государственное учреждение образования, а именно, сельскохозяйственный техникум (место работы заявителей), заведующие отделениями указаны наряду с директорами, заместителями и другими специалистами, но из Перечня исключены сами учреждения образования, такие как упомянутый выше техникум и более того, в Перечне отсутствуют и общеобразовательные школы, то есть практически заявители по настоящему делу были лишены гарантированных государством льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, чем самым были нарушены конституционные права граждан, принципы справедливости и равенства всех перед законом и судом.

Подобные нормативные акты, принятые на региональном и муниципальном уровне, были предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Коми и были признаны не соответствующими Конституции Республики Коми (Постановление Конституционного Суда Республики Коми

от 24 января 2006 года, Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 7 ноября 2007 года и другие).

5. Правительству Республики Коми надлежит разработать действенный и конкретный, не допускающий двойного истолкования, механизм реализации мер социальной поддержки педагогическим работникам и специалистам государственных учреждений образования и оказать помощь муниципальным образованиям в выработке таких механизмов.

На основании изложенного, руководствуясь частью третьей статьи 96 Конституции Республики Коми, частью первой статьи 66, частью первой, второй, третьей и четвертой статьи 68, статьями 69, 91, 93 и 94 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми», Конституционный Суд Республики Коми

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Республики Коми, ее статьям 11, 17 (часть 1), 18 (часть 2) Перечень должностей специалистов, занятие которых дает право на получение мер социальной поддержки, установленных статьей 18 Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» (приложение № 4) в отношении специалистов государственных учреждений образования Республики Коми в нормативном единстве с постановлением Правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 года № 280 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми» с последующими редакциями в той мере, в какой этот Перечень - по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, - лишает педагогических работников и специалистов государственных учреждений образования льгот по бесплатному предоставлению жилья с освещением и отоплением, предоставленных им федеральным законодательством и гарантированных государством.

2. Правоприменительные решения в отношении граждан О.И.Василенко, Л.В.Коротковой, В.Л.Чабановой подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Постановления с момента их обращения за предоставлением льгот по оплате за жилье и коммунальные услуги.

3. Согласно статье 73 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» настоящее Постановление является окончательным, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 72 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» настоящее Постановление подлежит опубликованию в «Ведомостях нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» и газете «Республика».

Конституционный Суд Республики Коми
