



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 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» в связи с жалобой гражданки Н.М.Моренко

город Санкт-Петербург

14 мая 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 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».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Н.М.Моренко. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Пунктом 4 статьи 26 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» была изложена в новой редакции статья 4 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и

проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»: согласно ее части первой гарантии и компенсации, установленные данным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, являются расходными обязательствами Российской Федерации в части, касающейся граждан, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета, лиц, обучающихся в высших учебных заведениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования, финансируемых из федерального бюджета, военнослужащих, уволенных по возрасту или в связи с сокращением Вооруженных Сил Российской Федерации, в части граждан, получающих пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации, в части неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации и федерального бюджета.

Конституционность названного законоположения оспаривает гражданка Н.М.Моренко – неработающая пенсионерка по возрасту, до переезда в 2010 году на постоянное место жительства в город Кингисепп Ленинградской области проживавшая в городе Ковдор Мурманской области, которой решением Ковдорского районного суда Мурманской области от 29 октября 2010 года было отказано в удовлетворении иска к Управлению Пенсионного фонда Российской Федерации в Ковдорском районе Мурманской области, Отделению Федерального казначейства по Ковдорскому району Мурманской области и Управлению Федерального казначейства по Мурманской области о взыскании связанных с переездом транспортных затрат.

Принимая такое решение, законность и обоснованность которого подтверждена определениями Мурманского областного суда и Верховного Суда Российской Федерации, Ковдорский районный суд Мурманской области исходил из того, что порядок финансового обеспечения

установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 572 компенсации неработающим пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в статье 4 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ отсутствует, а какого-либо нормативного правового акта, предусматривающего возможность и порядок предоставления этой выплаты указанной категории граждан с 1 января 2005 года, не принято.

По мнению заявительницы, оспариваемое законоположение противоречит статьям 2, 7 (часть 1), 18, 19 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой после 1 января 2005 года (даты вступления Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в силу) оно препятствует реализации неработающими пенсионерами права на компенсацию расходов, связанных с выездом на новое место жительства из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Соответственно, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» пункт 4 статьи 26 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» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на его основании решается вопрос о праве неработающих

граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, на компенсацию расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, и о финансовом обеспечении данного права.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию правовым и социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, устанавливает, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, и гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом (статья 1, часть 1; статья 7; статья 17, часть 1; статья 39, часть 1).

В силу приведенных конституционных положений и исходя из гуманистических начал социального государства, призванного, прежде всего, защищать права и свободы человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), законодатель обязан создать такую систему социальной защиты, которая позволяла бы наиболее уязвимым категориям граждан получать поддержку, включая материальную, со стороны государства и общества и обеспечивала бы благоприятные, не ущемляющие охраняемое государством достоинство личности (статья 21, часть 1, Конституции Российской Федерации) условия

для реализации своих прав теми, кто в силу возраста, состояния здоровья или по другим не зависящим от них причинам не может трудиться.

К числу лиц, нуждающихся в такой поддержке, относятся неработающие пенсионеры, выезжающие из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, проживание в которых оказывает негативное воздействие на здоровье человека и требует дополнительных финансовых затрат. Учитывая уровень пенсионного обеспечения, не позволяющий этим гражданам, основным и, как правило, единственным источником существования которых является трудовая пенсия или пенсия по государственному пенсионному обеспечению, в полной мере нести расходы по переезду в регионы с благоприятными для проживания природно-климатическими условиями, государство предоставило им право на компенсацию связанных с переездом расходов.

По своей правовой природе данная мера социальной защиты представляет собой социальную льготу, право на которую непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, а потому как само ее введение, так и определение оснований предоставления, круга субъектов, на которых она распространяется, источника и порядка ее финансирования, а также их изменение является дискрецией законодателя и в силу статей 72 (пункт «ж» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации входит в компетенцию органов законодательной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако, осуществляя правовое регулирование в этой сфере, законодатель, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, должен соблюдать 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, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (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, Определение от 4 декабря 2003 года № 415-О и др.).

3. Компенсация пенсионерам, переселяющимся из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, расходов, связанных с выездом из указанных мест, была предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 572 «О компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Согласно данному постановлению, принятому во исполнение постановления VI Съезда народных депутатов Российской Федерации от 21 апреля 1992 года № 2707-1 «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей», пенсионерам, наряду с иными категориями граждан, возмещается 100 процентов произведенных транспортных затрат, включая перевозку личного имущества в количестве до 1000 килограммов на выезжающего и каждого члена его семьи; финансирование этих расходов осуществляется за счет средств республиканских бюджетов республик в составе Российской Федерации и бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (пункт 1); в случае отсутствия в соответствующих бюджетах достаточных доходов для финансирования указанных расходов Министерству финансов Российской Федерации поручалось предусматривать на эти цели субвенции из республиканского бюджета Российской Федерации (пункт 2).

Утвержденный 10 ноября 1992 года Государственным комитетом Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера по

согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными министерствами и ведомствами Порядок выплаты компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, возлагал выплату пенсионерам компенсации транспортных затрат на центральные бухгалтерии администраций городских, районных, сельских и поселковых Советов по документам органов социальной защиты населения по последнему месту проживания, подтверждающим факт получения пенсии.

Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», не затрагивая самого по себе предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 572 права пенсионеров, переселяющихся из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на социальную поддержку в виде компенсации расходов, связанных с выездом из указанных мест, изменил только источник финансирования этих расходов: в соответствии с частью второй его статьи 4 расходы, связанные с выездом отдельных категорий граждан, включая пенсионеров, из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, подлежали компенсации за счет консолидированного бюджета Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (пункт 4 статьи 26) статья 4 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» была изложена в новой редакции: в частности, прямое указание на компенсацию пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, за счет консолидированного бюджета Российской Федерации было заменено положением, согласно которому гарантии и компенсации, установленные данным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, являются расходными

обязательствами Российской Федерации в части, касающейся неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации и федерального бюджета.

Изменения, внесенные в статью 4 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», направлены, таким образом, исключительно на определение нового порядка финансирования гарантий и компенсаций, которые установлены как данным Законом, так и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, включая предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 572 право неработающих пенсионеров, переселяющихся из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на компенсацию расходов, связанных с выездом из указанных мест, в размере произведенных транспортных затрат.

Следовательно, по смыслу пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ во взаимосвязи с сохраняющими свою силу нормативными правовыми актами Съезда народных депутатов Российской Федерации (постановление от 21 апреля 1992 года № 2707-1) и Правительства Российской Федерации (постановление от 11 августа 1992 года № 572), за неработающими пенсионерами, проживающими в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в настоящее время сохраняется право на получение социальной поддержки в виде компенсации расходов, связанных с переездом на новое место жительства, в размере 100 процентов понесенных транспортных затрат, реализации которого не должно препятствовать отсутствие в статье 4 в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ прямого указания на эту конкретную компенсацию и которому должна корреспондировать обязанность государства осуществлять соответствующее финансирование.

4. В ходе реформирования системы межбюджетных отношений и уточнения разграничения полномочий между органами публичной власти в качестве одного из элементов принципа самостоятельности бюджетов была закреплена недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств (статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Тем самым предполагалось прекращение финансирования любых обязательств за счет консолидированного бюджета Российской Федерации, в том числе в отношении компенсации неработающим пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

С тем чтобы не допустить ущемления прав указанной категории граждан федеральный законодатель – исходя из требований бюджетного законодательства и в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – при внесении Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ изменений в Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» отнес гарантии и компенсации, предусмотренные законодательством для неработающих пенсионеров, к расходным обязательствам Российской Федерации. Однако одновременное исключение из статьи 4 данного Закона прямого указания на источник финансирования компенсации неработающим пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, – принимая во внимание часть вторую его статьи 1, по буквальному смыслу которой гарантии и компенсации предоставляются неработающим пенсионерам

только в случаях, предусмотренных данным Законом, – привело к неопределенности правового регулирования в этой части.

Ссылаясь на отсутствие в Законе Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» упоминания о данной компенсации, а также на сохраняющие силу нормативные акты Съезда народных депутатов Российской Федерации (постановление от 21 апреля 1992 года № 2707-1) и Правительства Российской Федерации (постановление от 11 августа 1992 года № 572), федеральные органы законодательной и исполнительной власти по-прежнему рассматривают в качестве источника финансирования данной компенсации бюджеты субъектов Российской Федерации, а потому не рассматривают эти расходы в качестве расходных обязательств Российской Федерации и, соответственно, не учитывают их в федеральном бюджете.

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в свою очередь, как правило, исходят из того, что решение каких-либо вопросов о гарантиях и компенсациях для неработающих пенсионеров, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, не отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, и что, соответственно, бюджет субъекта Российской Федерации не может быть источником финансирования указанной компенсации. При этом они ссылаются как на статью 4 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в части, относящей гарантии и компенсации, установленные для неработающих пенсионеров, к расходным обязательствам Российской Федерации,

Федерации, так и на положения статьи 26³ «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Неопределенность сложившегося правового регулирования подтверждается и практикой арбитражных судов и судов общей юрисдикции, которые, не ставя под сомнение наличие у неработающих пенсионеров самого права на компенсацию расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, различным образом подходят к решению вопроса об источнике финансирования затрат на выплату этой компенсации. Так, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации полагает, что в силу статьи 4 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» источником финансирования указанных затрат является федеральный бюджет (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 9030/11), тогда как Верховный Суд Российской Федерации придерживается противоположного мнения и считает источником их финансирования бюджеты субъектов Российской Федерации (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2011 года № 93-В10-4). Более того, в правоприменительной практике имеют место случаи, когда суды признают источником финансирования бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации либо, полагая, что такой источник не определен, считают возможным в компенсации соответствующих расходов отказать.

5. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекающим из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 17 (часть 3) и 19 Конституции Российской Федерации принципом юридического равенства обуславливается необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы; законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения и тем самым ведут к нарушению конституционных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Неопределенность законодательной регламентации источников финансирования компенсации неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, не согласуется с общеправовым принципом юридического равенства и, не обеспечивая реализацию ранее предоставленного им в рамках социальной защиты права на такую компенсацию, приводит к нарушению принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Таким образом, пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ – по смыслу, придаваемому его положениям правоприменительной практикой, – четко не определяя источник финансирования компенсации неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, лишает тех из них, кто обращается за получением такой компенсации после 1 января 2005 года, возможности

реализовать право на данную меру социальной защиты, предоставленное на равных основаниях всем относящимся к указанной социально уязвимой категории гражданам, нарушает их права, гарантированные статьями 1 (часть 1), 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, что свидетельствует о несоблюдении государством возложенной на него обязанности обеспечивать осуществление этих прав.

Исходя из этого федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, прежде всего – вытекающими из нее требованиями правовой определенности, полноты и эффективности судебной защиты прав человека и основных свобод, а также правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения в правовое регулирование финансового обеспечения меры социальной защиты неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, в виде компенсации расходов, связанных с их выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений компенсация расходов, связанных с выездом указанных граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, относится к расходным обязательствам Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 47¹, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 4 статьи 26 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» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой содержащиеся в нем положения в системе действующего правового регулирования, четко не определяя источник финансирования компенсации неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, допускают – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – возможность лишения данной категории граждан права на эту компенсацию.

2. Федеральному законодателю – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – надлежит внести необходимые изменения в правовое регулирование финансового обеспечения меры социальной поддержки неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, в виде компенсации расходов, связанных с их выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений компенсация расходов, связанных с выездом указанных граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, относится к расходным обязательствам Российской Федерации.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Моренко Нины Матвеевны на основании пункта 4 статьи 26 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», подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 9-П

**Особое мнение судьи Конституционного Суда
Российской Федерации К.В.Арановского**

Поддерживая часть положений Постановления № 9-П, не согласен с другой их частью, не исключая итоговой.

1. Получить защиту в суде, в том числе в конституционном правосудии, может право, которое либо пользуется признанием как основное, неотчуждаемое и прирожденное (часть 2 статьи 17 Конституции Российской Федерации), либо, не обладая этими свойствами, установлено законом или же возникло из иных оснований (решения суда, договора, административного акта, из причинения вреда и др.). Гуманистических начал социального государства, которые упоминает Постановление, недостаточно, чтобы непосредственно из них возникло льготное право неработающих пенсионеров, выезжающих из районов Крайнего Севера, на возмещение транспортных расходов. Эти «начала» обязывают государство принимать известного рода законодательные меры, не предрешая, однако, их состава, содержания, видов и величин бюджетных расходов. Непосредственным основанием права на указанные льготы может быть закон, изложенный (принятый) так, чтобы предусмотренное им право было действительно установлено. Если этого не сделано, то рассуждать можно о неисполненных намерениях и ожиданиях, о законодательных погрешностях с их политико-правовыми последствиями, но не об установленном и защищаемом праве.

Конституция Российской Федерации каждому гарантирует социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом. Но возмещение расходов на выезд из районов Крайнего Севера не входит в собственно систему социального обеспечения, а представляет собой, как сказано в Постановлении № 9-П, социальную льготу, право на которую, как справедливо сказано там же, непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает. Его установление зависит от законодательного усмотрения, и в действующей редакции часть вторая статьи 1 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» допускает предоставление гарантий и компенсаций (в том числе неработающим пенсионерам) только в

случаях, этим законом предусмотренных. Это условие Конституционный Суд России также отметил.

2. Суд заметил, кроме того, что дискреционное законодательное решение должно установить основания предоставления названной льготы, круг субъектов-получателей, а также источник ее финансирования. Иначе денежных обязательств нельзя установить, причем не только из формальной недопустимости (запрета), но и объективно – выплата по закону невозможна, если нет законного источника платежа. Из этого следует, что помимо такого условия нельзя установить и право на льготную выплату, поскольку право на получение таковой непременно соотносится с обязанностью платить и без корреспонденции с нею невозможно.

Устанавливая обязанность, закон должен установить и обязанного, чтобы было кому платить. На этот счет Конституционный Суд высказался так, что праву на компенсацию «должна корреспондировать обязанность государства осуществлять соответствующее финансирование». Относительные права (а право на денежное возмещение возможно лишь как относительное) возможны и действительны только в отношении к обязанному субъекту. Если он не установлен, то не установлено и право.

Это подтверждает и судебный случай заявительницы, которая обратила иск сразу к Пенсионному фонду России и к Федеральному казначейству, т. е. не могла точно определить обязанного (ответчика). Сделала это Н.М.Моренко не по процессуальной оплошности (которую несложно было бы исправить), а за отсутствием субъектов, связанных материальной обязанностью по предполагаемому праву. Ни Пенсионный фонд, ни федеральная казна ни порознь, ни солидарно, ни субсидиарно к возмещению транспортных расходов заявительницы по закону не обязаны. Оттого и суды, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации, законных оснований удовлетворить иск Н.М.Моренко не нашли. По той же причине, как установил Конституционный Суд, федеральные органы законодательной, исполнительной властей не считают федеральный бюджет источником

финансирования названной компенсации, а региональные органы власти не находят себя и свои бюджеты связанными такими расходами.

3. Известно, впрочем, что основанием возникновения прав бывает не только закон, но и, например, решение суда. Конституционным Судом установлены случаи, когда суды признавали право неработающих пенсионеров на возмещение вышеназванных расходов. Возникая из актов суда, право истцов на соответствующую выплату свободно от сомнений в той мере, в какой беспорна постановляющая (резолютивная) часть вступившего в силу и не отмененного судебного решения.

Эти случаи, однако, не создают общей судебной практики. Конституционный Суд России выявил расхождения в решениях судов относительно бюджета и субъекта выплаты указанных компенсаций. Расхождения эти так значительны, что их нельзя объяснить лишь судебными ошибками или недостатком внимания высших инстанций к установлению и поддержанию единообразной практики. Не говоря уже о полном отрицании обязанных субъектов (бюджетов), как в деле заявительницы, суды в некоторых случаях признают источником финансирования, например, бюджет Пенсионного фонда России, который явно не обязан к тому законом. В постановлении Президиума ВАС РФ от 17 ноября 2011 года № 9030/11 Высший Арбитражный Суд Российской Федерации допустил компенсацию расходов по переезду неработающих пенсионеров из районов Крайнего Севера за счет федерального бюджета.

Правосудие, разумеется, создает право. Из этого, однако, не следует, что даже согласованная делящаяся серия судебных актов может заменить закон в качестве основания права на льготную выплату, тем более что единую практику за отсутствием законного ее основания суды так и не смогли создать. Для возникновения права на выплату нужно принять финансовые решения, установить расходные обязательства и распределить их между бюджетами сообразно целям и доступным средствам в рамках политики в отношении Крайнего Севера и проживающего там населения. Установление в этой области

правил, прав и обязанностей помимо финансово-политических решений, принятых представительными, исполнительными органами власти, за счет судебного правотворчества едва ли отвечало бы конституционному принципу разделения властей.

4. В России, как установил Конституционный Суд, с 1 января 2005 года не принято нормативного акта, предусматривающего соответствующие выплаты указанной категории граждан. Оспариваемые законоположения также оставили без решения вопрос об источнике финансирования, как и о субъекте (о бюджете), за счет которого следует возмещать неработающим пенсионерам соответствующие расходы. В самой резолютивной части Постановления от 14 мая 2013 года № 9-П Конституционный Суд утверждает, что пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «четко» не определяет источника финансирования указанной компенсации, а, по сути, из этого следует, что источник этот, а с ним обязанные субъекты и сами обязанности по уплате вовсе не установлены.

С этим, однако, как и с нижеизложенными обстоятельствами, не согласуется сделанный в Постановлении вывод о том, что «изменение» источника финансирования оставляет неизменным право соответствующих лиц на возмещение расходов. Это право не может не измениться, во всяком случае, если закон упраздняет источник финансирования с отпадением обязанных по нему субъектов, что не просто меняет, а упраздняет его. При этом важно выяснить, было ли указанное право вообще установлено, какой законодательный акт его установил, менялось (упразднялось) ли оно впоследствии и тем ли законом, который изменил его либо упразднил.

Если источника финансирования льгот в действующем законодательстве нет, это значит, что он упразднен либо его просто не было, а право на льготу, соответственно, было прекращено или не было установлено. В первом случае нужно решить, допустимо ли вообще отменять право на льготу.

5. Исключать отмену льгот, однажды установленных как объект права граждан, нельзя. Ее не исключает и Конституционный Суд Российской Федерации, который в Постановлении от 14 мая 2013 года № 9-П в очередной раз поместил изменение льгот в область законодательной дискреции. Так, право на льготы нельзя сохранить при общем изменении их системы, при их «укрупнении», не говоря уже о том, что невозможно продолжение льгот в отсутствие к тому средств. Из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 года № 5-П, его определений от 5 июня 2003 года № 275-О, 21 декабря 2006 года № 633-О и других его решений следует, что «отмена льгот не означает ограничения или уменьшения конституционных прав», когда прежний порядок обеспечивал лишь льготные условия их реализации. Отмена компенсации транспортных расходов не отменяла бы, не умаляла бы в объеме и содержании, например, свободу передвижения или конституционное право пенсионеров Крайнего Севера на социальное обеспечение по возрасту.¹ При этом важно, чтобы такая отмена не нарушала конституционных установлений и связанного с ними принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям властей.

6. Впрочем, при установленных Конституционным Судом обстоятельствах неочевидна сама отмена права на льготы, как не доказано и то, что эта отмена обусловлена принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и что именно пунктом 4 его статьи 26 упразднен источник финансирования льготы.

Возмещение неработающим пенсионерам расходов на переселение с Крайнего Севера прежде было предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 572 «О

¹ Попутно и без оценок заметим, что иногда Конституционный Суд Российской Федерации находит нужным ограничить, причем сверх ограничений, установленных законом, не то что льготы, обусловленные текущей целесообразностью, но даже неотчуждаемые, неприкосновенные, прирожденные конституционные права. Он признал, например, неконституционными положения статьи 405 УПК Российской Федерации в той мере, в какой они исключали поворот к худшему при пересмотре судебного решения и не позволяли при известных обстоятельствах исправить фундаментальные нарушения, повлиявшие на исход дела (Постановление от 11 мая 2005 года № 5-П). Постановлением № 10-П от 21 мая 2013 года Суд признал неконституционными взаимосвязанные положения частей второй и четвертой статьи 443 УПК Российской Федерации в той мере, в какой они не позволяют назначить известной категории лиц принудительные меры медицинского характера.

компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (принято во исполнение постановления VI Съезда народных депутатов Российской Федерации от 21 апреля 1992 года № 2707-1 «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей»). Это постановление Правительства определило источником финансирования льгот республиканские бюджеты, бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (пункт 1), с возможностью получения ими (но не самими гражданами) федеральных субвенций (пункт 2). Следовательно, именно этим постановлением указанная льгота была действительно установлена как право в корреспонденции с обязанностями субъектов – обладателей бюджетов. 10 ноября того же года Государственный комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера утвердил Порядок выплаты компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, возлагая их выплату на центральные бухгалтерии администраций городских, районных, сельских и поселковых Советов.

Но полгода спустя Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (часть вторая статьи 4) переложил компенсацию транспортных расходов на консолидированный бюджет. Именно тогда из объекта льготных прав выплата этих компенсаций перешла в область финансово-политических перспектив и намерений.

Консолидированный бюджет получил определение как свод бюджетов еще по Закону РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (статья 4). У него нет субъекта, и оттого, строго говоря, бюджетом он не является. Это не чей-либо денежный фонд, и денег в нем вовсе нет; его содержание не деньги, а

сведения (информация). По статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации он представляет собой свод бюджетных показателей с обобщенными данными о расходах и доходах, о поступлении средств, о направлениях их использования по бюджетам разных уровней в пределах какой-либо территории, в том числе российской, предназначенных для информационного обеспечения и координации бюджетного процесса. Консолидированный бюджет не позволяет ни установить, ни исполнить расходные обязательства. У каждого публичного образования свой бюджет и свои расходные обязательства. Даже если иные из обязательств связаны субсидиарностью или солидарностью, они все равно чьи-нибудь. Согласно статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации не допускается устанавливать расходные обязательства, подлежащие исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета.

7. Следовательно, отнесение расходов на консолидированный бюджет изначально имело смысл социально-политических и административно-финансовых намерений или предчувствий. Их воодушевляла, помимо прочего, общественная (электоральная) поддержка, отзывчивая к благим намерениям и щедрым обещаниям, когда казалось, что их исполнение не нужно оплачивать «никому», кроме государства, воображаемого как субъект, который «не обеднеет».

Но даже твердым намерениям лишь предстоит (или не предстоит) состояться в принятых законах, заключенных соглашениях, утвержденных целевых программах, в иных решениях, без которых расходные бюджетные обязательства законного основания не имеют. Поэтому ко времени принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ у неработающих пенсионеров Крайнего Севера прав на компенсацию, за которой обращалась Н.М.Моренко, давно уже (с февраля 1993 года) не было, а потому нельзя было ни нарушить, ни отменить (лишить) этих прав.

8. Это, разумеется, нельзя понимать в том смысле, будто пустые правоустановления вовсе не нарушают прав, законных интересов или конституционных принципов и ни к чему не обязывают. Объявляя право, даже необеспеченное, закон дает основания правомерным ожиданиям граждан. Поэтому государство должно либо обеспечить это право и установить его надлежащим образом, либо дезавуировать ложное обещание и отменить (признать недействующим) неисполнимое законоположение. В Постановлении от 14 мая 2013 года № 9-П Конституционный Суд верно заметил, что неопределенность законодательной регламентации источников финансирования компенсации приводит к нарушению принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Неисполнимость обещаний, выраженных в законодательстве, сама по себе дает основания конституционной дисквалификации закона. Законы с такими пороками подрывают не столько социальную, сколько правовую государственность, демократию и народовластие, т.к. расстройство гражданского доверия обесценивает обязательность закона, разуверяет в его правовой состоятельности, подрывает действительность конституционных свобод и возможность образования ответственной публичной власти на правовых началах. Они посягают и на принцип равноправия, когда в «нужных» случаях неправовым (консолидированным) бюджетным расходам субъекты власти придают формальную законность. Это позволяет в одних случаях отказать гражданам (как заявительнице) в льготе за отсутствием законных источников финансирования, а в других – законно изыскать средства в пользу предпочитаемых лиц, групп, местностей, в том числе чтобы «снять социальную напряженность» или создать положительную электоральную обстановку.

9. По изложенным основаниям, однако, следует ставить под сомнение лишь тот закон, который в самом деле посягает на фидуциарные (доверительные) начала правовой государственности и правопорядка. Федеральный же закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года, включая пункт 4

его статьи 26, не устанавливал пенсионерам-северянам проездных денежных компенсаций и не поощрял неисполнимых ожиданий возмещения каких-либо расходов из консолидированного бюджета – то и другое было установлено иными актами законодательства за десять с лишним лет, прежде чем этот закон был принят. Случилось это на исходе советской государственности с ее рефлексамии бюджетного единства и гражданской неприхотливости. Впрочем, это доконституционное законодательство не могло, с одной стороны, нарушать еще не принятой Конституции Российской Федерации, учрежденных ею основ конституционного строя, принципов и обязательств социального государства, а с другой – его положения едва ли следовало сохранять и применять в прежнем виде, исходя в том числе из правил части 2 Раздела второго Конституции Российской Федерации.

Что касается пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, то именно он отнес к расходным обязательствам Российской Федерации выплату гарантий и компенсаций, установленных федеральными нормативными актами в части, касающейся неработающих граждан, получающих пенсии из Пенсионного фонда России и федерального бюджета, т. е. пресек обращение к несуществующим средствам консолидированного бюджета. Источника финансирования компенсаций, которых требовала Н.М.Моренко, этот закон не определил, но и другие законы его не определили. Более того, если нарушение прав на льготу искать в отмене финансирования из консолидированного бюджета, то ближайшей тому причиной следовало бы считать вышеназванные правила Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10. Поддержание доверия граждан к закону и действиям государства предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, с тем чтобы участники правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть

уверенными в действительности приобретенных прав, их защите и уважении властями (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, от 14 мая 2013 года № 9-П, Определение от 4 декабря 2003 года № 415-О и др.).

Что касается разумной стабильности правового регулирования, недопустимости произвольных изменений и законодательной предсказуемости, то в части денежных льгот эти условия можно создать лишь тем, что выплаты по льготам обеспечены как обязательствами, так и деньгами.

Федеральный закон № 122-ФЗ, как следует из его преамбулы, издан ради конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, обеспечения экономической безопасности государства и других целей, из которых ни одну нельзя обеспечивать раздачей необеспеченных прав. Признавая их, нельзя ни сохранить, ни повысить ранее достигнутый уровень социальной защиты граждан, потому что нельзя считать достигнутым тот уровень социальной защиты, когда заведомо неисполнимый закон лишь обещает гражданам права. На беспочвенных ожиданиях, даже если они правомерны, не построить ни экономической безопасности, ни благополучия. Между тем известно, что накануне принятия Федерального закона № 122-ФЗ годовое обслуживание таких ожиданий наряду с настоящими правами граждан требовало расходов в размере нескольких (шести) российских годовых бюджетов. Принятие же этого закона сблизило льготные права с их юридической и финансовой обеспеченностью.

11. Даже прямое нарушение не так вредит правам и свободам, как обещание «иллюзорных прав», выражаясь языком ЕСПЧ. Нарушение во всяком случае оставляет само право несомненным, а призрачные права, их пустота и неправда разрушают веру в подлинность прав, в их обязывающую силу и подтачивают уважение к свободе. Правовая уступчивость граждан становится тогда обыденной, а расстройство правомерных ожиданий и уклонение

обязанных субъектов от обязательств – привычным и приемлемым. Необеспеченные права порождают выборочное правопользование, выгоды которого достаются напористым или предпочитаемым во славу распорядительного начальства, но вопреки конституционным началам равноправия.

Юридическая ответственность субъектов, участвующих в нарушении российской Конституции изложенными выше способами, по большей части невозможна, если не считать досрочного прекращения полномочий законодательных региональных собраний и т.п. Но и более доступная, она не способна исправить положение там, где должны себя проявить политическая ответственность, гражданская расчетливость и свобода. Только с ними ресурсы государственного попечения граждан перестанут быть настолько насущными, чтобы надежда на них и пустые обещания давали социально-электоральную поддержку безответственной политике и административным амбициям.

Вред законным интересам заявительницы причинили не положения пункта 4 статьи 26 Федерального закона № 122-ФЗ. Ее притязания, вероятно, справедливые, воздвигнуты на «обломках» прежнего права, рассогласованных с российским правопорядком и основами конституционного строя, включая федерализм, правовую и социальную государственность. Социальные ожидания, однако, держатся в памяти, которой многие дорожат, так что покушение на них сопряжено с высоким политическим риском. Исполнительная, законодательная политическая власть с необходимостью зависит от общественного самочувствия, что может удержать ее от принятия решения, например, об упразднении недействительного, но объявленного права. В этом гражданском обществе и российскому государству не обойтись без правосудия всех отраслей, особенно конституционного. Оно не заменит, конечно, политическую власть в принятии финансовых решений, но независимость позволяет судам дать конституционную поддержку таким законодательным мерам, которые, как

положения Федерального закона № 122-ФЗ, создают России конституционную перспективу.

Полагаю, что пункт 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, как в буквальном своем значении, так и в истолковании судов общей юрисдикции, представленном в деле Н.М.Моренко, соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (части 2 и 3), и больше содействует исполнению этих конституционных установлений, чем законодательство в прежнем его содержании.