



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» в связи с жалобой гражданки М.С.Колесниковой

город Санкт-Петербург

27 марта 2018 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданки М.С.Колесниковой, представителя Губернатора Ставропольского края – адвоката К.А.Захарова и представителя Думы Ставропольского края – кандидата юридических наук М.Н.Каратеевой,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края».

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Заявительница по настоящему делу гражданка М.С.Колесникова оспаривает конституционность пункта 3 статьи 1 (ошибочно указанного в жалобе как пункт 3 статьи 3) Закона Ставропольского края от 2 декабря 2015 года № 127-кз «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края», которым с 1 января 2016 года признаны утратившими силу пункт 1 части 1 статьи 3 Закона Ставропольского края от 27 декабря 2012 года № 123-кз «О мерах социальной поддержки многодетных семей», предоставлявший многодетным семьям право на получение материнского (семейного) капитала, часть 1 статьи 4 того же Закона, определявшая порядок назначения и выплаты материнского (семейного) капитала, и статья 5, устанавливавшая условия его предоставления, размер и направления использования.

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, в связи с рождением 16 апреля 2013 года третьего ребенка семья М.С.Колесниковой была признана многодетной. В

соответствии с действовавшим на тот момент законодательством Ставропольского края при рождении с 1 января 2011 года третьего ребенка или последующих детей многодетные семьи имели право на такую меру социальной поддержки, как материнский (семейный) капитал, который подлежал выплате по достижении третьим ребенком или последующими детьми возраста трех лет. Однако, когда в апреле 2016 года М.С.Колесникова обратилась с заявлением о предоставлении данной меры социальной поддержки, Министерство труда и социальной защиты населения Ставропольского края разъяснило ей, что Законом Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» материнский (семейный) капитал с 1 января 2016 года исключен из перечня мер социальной поддержки, предусмотренных для многодетных семей.

Ленинский районный суд города Ставрополя решением от 7 ноября 2016 года, с которым согласился суд вышестоящей инстанции, оставил исковые требования М.С.Колесниковой о признании отказа в выплате материнского (семейного) капитала незаконным без удовлетворения на том основании, что на момент достижения третьим ребенком возраста трех лет и обращения истицы за получением материнского (семейного) капитала данная мера социальной поддержки согласно пункту 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» была отменена.

Нарушение оспариваемым законоположением права на социальное обеспечение, закрепленное статьей 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также гарантий, вытекающих из ее статьи 55 (части 2 и 3), гражданка М.С.Колесникова усматривает в том, что, отменяя право на получение материнского (семейного) капитала, приобретенное многодетной семьей в соответствии с ранее действовавшим законодательством, оно придает закону обратную силу и лишает тем самым такую семью данной меры социальной поддержки.

Соответственно, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», пункт 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку установленное им правовое регулирование (признание утратившими силу пункта 1 части 1 статьи 3, части 1 статьи 4 и статьи 5 Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей») служит основанием для решения вопроса о возможности предоставления материнского (семейного) капитала за счет средств субъекта Российской Федерации многодетной семье, в которой третий ребенок или последующие дети родились в период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2015 года.

2. Согласно Конституции Российской Федерации политика России как правового и социального государства – исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить благополучие и процветание России – направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (преамбула; статья 1, часть 1; статья 7, часть 1); в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты; материнство и детство, семья находятся под защитой государства; каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе для воспитания детей (статья 7, часть 2; статья 38, часть 1; статья 39, часть 1).

Приведенным положениям Конституции Российской Федерации, обуславливающим необходимость обеспечения – на основе общепринятых в социальном государстве стандартов – родителям и другим лицам, воспитывающим детей, возможности достойно выполнять соответствующие

социальные функции, корреспондируют предписания Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), которая, опираясь на принцип приоритета интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни, обязывает подписавшие ее государства – исходя из признания права каждого ребенка на уровень жизни, который требуется для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития, – принимать все законодательные и административные меры к тому, чтобы обеспечить детям необходимые для их благополучия защиту и заботу, с учетом того, что родители и другие лица, воспитывающие ребенка и несущие за него основную ответственность, обязаны создавать для этого условия в пределах своих способностей и финансовых возможностей (пункт 2 статьи 3, пункты 1 и 2 статьи 27).

В силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации Конвенция о правах ребенка является составной частью правовой системы России, равно как и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, который обязывает участвующие в нем государства предоставлять семье, как естественной и основной ячейке общества, самую широкую охрану и помощь, тем более пока на ней лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании (статья 10), и Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 года, которая также исходит из необходимости содействия экономической, правовой и социальной защите семейной жизни в целях обеспечения условий для всестороннего развития семьи (статья 16).

3. Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, направленная в том числе на повышение уровня рождаемости (за счет рождения в семьях второго и последующих детей) как важного условия сохранения и развития многонационального народа России, предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, наличие правовых механизмов, которые обеспечивали бы институту семьи эффективную защиту, адекватную целям социальной и экономической

политики Российской Федерации на конкретно-историческом этапе, а также уровню экономического развития и финансовым возможностям государства (постановления от 22 марта 2007 года № 4-П, от 15 декабря 2011 года № 28-П, от 6 декабря 2012 года № 31-П и др.).

Реализуя с учетом предписаний статей 7 и 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации свои дискреционные полномочия в этой сфере, федеральный законодатель предусмотрел меры социальной защиты граждан, имеющих детей, к числу которых относится выплата государственных пособий, в частности пособий в связи с рождением и воспитанием детей. Единая система таких пособий, обеспечивающая гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства, установлена Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и включает пособия, имеющие целью материальную поддержку в связи с рождением детей, а также в период их воспитания (пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком, пособие на ребенка, единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью, единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, и ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву).

Наряду с этим в рамках государственной поддержки материнства, отцовства и детства для граждан, имеющих детей, установлены льготы и гарантии в сфере труда, цель которых – предотвращение возможной дискриминации в отношении лиц с семейными обязанностями, а также иные имеющие социальную направленность меры, в том числе предусмотренные Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей», а также законодательством Российской Федерации о социальной помощи, занятости, образовании, здравоохранении,

налогах, позволяющие улучшить положение семей с детьми и обеспечить им приемлемый уровень материального благосостояния.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» семьям, имеющим детей, предоставляются дополнительные меры государственной поддержки, реализация которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, передаваемых в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, – материнского (семейного) капитала в случае рождения второго и последующих детей. Согласно названному Федеральному закону право на дополнительные меры государственной поддержки возникает, по общему правилу, у женщин, родивших (усыновивших) второго ребенка начиная с 1 января 2007 года; у женщин, родивших (усыновивших) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2007 года, если ранее они не воспользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки; у мужчин, являющихся единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей, ранее не воспользовавшихся правом на дополнительные меры государственной поддержки, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2007 года (часть 1 статьи 3). Средства материнского (семейного) капитала, как следует из того же Федерального закона, могут направляться на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком (детьми), формирование накопительной пенсии матерей, а также приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, получение ежемесячной выплаты в соответствии с Федеральным законом «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей», причем как в полном объеме либо по частям, так и одновременно по нескольким направлениям (части 3 и 4 статьи 7).

Таким образом, действующая в России на федеральном уровне система социальной защиты граждан, имеющих детей, включает как общие меры,

которые предоставляются всем семьям, имеющим детей, так и дополнительные меры целевого характера, направленные в том числе на стимулирование и закрепление положительных демографических тенденций, что полностью согласуется с конституционными предписаниями, а также с требованиями Конвенции о правах ребенка, государства – участники которой, включая Российскую Федерацию, обязуются поддерживать в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей программы оказания помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей (пункт 3 статьи 27).

4. Конституция Российской Федерации как демократического федеративного правового государства (статья 1, часть 1) устанавливает в качестве основ федеративного устройства России ее государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3).

Защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальная защита составляют, согласно статье 72 (пункт «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно, с учетом того, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации наделены всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции Российской Федерации), Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяются вопросы по предметам совместного ведения, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением

субвенций из федерального бюджета), в числе которых названы вопросы социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан (пункт 2 статьи 26³).

Тем самым даже в тех случаях, когда меры социальной поддержки для соответствующих категорий граждан предусмотрены федеральным законом, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств своего бюджета (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки, в том числе исходя из критериев нуждаемости, установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, принятие которых является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

В силу принципа самостоятельности бюджетов (статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации) формы и направления расходования средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней) определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно, но при этом они не только вправе, но и обязаны самостоятельно обеспечивать сбалансированность собственных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. Соответственно, реализуя полномочия в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства путем установления новых расходных обязательств, законодатель субъекта Российской Федерации – с учетом того, что при решении вопросов, перечисленных в пункте 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», объем расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения органами

государственной власти субъекта Российской Федерации своих полномочий, за рядом исключений, определяется, как следует из пункта 4 той же статьи, им самим, – должен соблюдать баланс социально значимых интересов, целей и задач, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета.

5. Устанавливая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей), федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право вводить для таких семей за счет средств собственных бюджетов дополнительные меры социальной помощи и социальной поддержки (подпункт 24 пункта 2 статьи 26³, часть третья статьи 26³⁻¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», часть 2 статьи 1 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»), которые могут дополнять льготы, гарантии и иные социальные меры, предоставляемые им в соответствии с федеральным законодательством.

В Ставропольском крае система мер социальной поддержки многодетных семей, проживающих на его территории, определена в Законе Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», принятом, как следует из его преамбулы, в целях создания условий для полноценного и достойного воспитания, развития и образования детей в многодетных семьях, улучшения демографической ситуации. В соответствии с названным Законом многодетные семьи имеют право на получение жилых помещений жилищного фонда Ставропольского края по договорам социального найма; бесплатное предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства; назначение ежемесячной денежной компенсации взамен набора

социальных услуг, предоставляемых в натуральном выражении, на каждого ребенка в возрасте до восемнадцати лет в размере 300 руб.; первоочередной прием детей в образовательные организации, реализующие образовательные программы дошкольного образования; предоставление компенсации части платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, посещающими образовательные организации, реализующие образовательные программы дошкольного образования, в размере, устанавливаемом Правительством Ставропольского края, но не менее 20 процентов среднего размера родительской платы в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Ставропольского края, определяемой в установленном порядке, на первого ребенка, не менее 50 процентов размера такой платы на второго ребенка, не менее 70 процентов размера такой платы на третьего и последующих детей; выплату ежегодной денежной компенсации в размере 1000 руб. на каждого из детей не старше восемнадцати лет, обучающихся в общеобразовательных организациях, на приобретение комплекта школьной одежды, спортивной одежды и обуви и школьных письменных принадлежностей; первоочередное получение бесплатных путевок в детские оздоровительные учреждения детям из семей, имеющих среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Ставропольском крае, и иные меры поддержки (статья 3).

Таким образом, в Ставропольском крае в дополнение к гарантиям, установленным на федеральном уровне, действует региональная система государственной защиты семьи, материнства, отцовства и детства, которая направлена на создание благоприятных условий для воспитания детей в многодетных семьях с учетом количества детей и их возраста, а также материального благосостояния семьи.

5.1. Наряду с названными мерами социальной поддержки многодетных семей законодатель Ставропольского края предусмотрел предоставление им материнского (семейного) капитала при рождении

третьего ребенка или последующих детей в размере 100 000 руб., право на который определялось на дату рождения третьего ребенка или последующих детей при соблюдении следующих условий: рождение третьего ребенка или последующих детей после 1 января 2011 года; наличие гражданства Российской Федерации у родителей (одинокого родителя) и ребенка (детей), на которого (которых) выплачивается материнский (семейный) капитал; проживание родителей (одинокого родителя) на территории Ставропольского края не менее 10 лет; отсутствие документально подтвержденных фактов неисполнения родителями (одиноким родителем) своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию ребенка (детей) либо свидетельствующих о жестоком обращении с ребенком (детьми); отсутствие подтверждения реализации семьей права на получение материнского (семейного) капитала в соответствии с данным Законом (части 1 и 2 статьи 5 Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», пункт 2 Порядка назначения и выплаты материнского (семейного) капитала многодетной семье в Ставропольском крае, утвержденного постановлением Правительства Ставропольского края от 23 мая 2013 года № 206-п).

Как следует из пункта 1 части 1 статьи 3 и статьи 5 Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», материнский (семейный) капитал должен был предоставляться многодетной семье по достижении ребенком (детьми), на которого (которых) он подлежал выплате, трехлетнего возраста независимо от наличия права на дополнительные меры государственной поддержки в соответствии с федеральным законодательством и мог использоваться многодетной семьей в полном объеме или по частям по определенным направлениям (улучшение жилищных условий многодетной семьи на территории Ставропольского края, получение образования ребенком (детьми), получение образования родителями (одним из них) ребенка (детей)).

По буквальному смыслу названных законоположений, возникновение права на материнский (семейный) капитал не обуславливалось уровнем дохода семьи, ее нуждаемостью в социальной помощи и поддержке, т.е. данная выплата имела как социальное, так и стимулирующее предназначение и, соответственно, носила комплексный характер. Следовательно, по своей правовой природе она является дополнительной мерой социальной поддержки многодетных семей, введенной субъектом Российской Федерации, право на которую непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, а ее установление, будучи направлено на создание благоприятных условий для воспитания детей в многодетных семьях с учетом задач социально-экономической политики государства, включая улучшение демографической ситуации, зависит от финансовых возможностей конкретного субъекта Российской Федерации.

5.2. Действие положений Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», предусматривавших выплату многодетным семьям материнского (семейного) капитала, с 1 января 2014 года было приостановлено (пункт 15 статьи 2 Закона Ставропольского края от 10 декабря 2013 года № 111-кз «О приостановлении действия Закона Ставропольского края «О государственной поддержке финансово-неустойчивых сельскохозяйственных организаций в Ставропольском крае» и отдельных положений законодательных актов Ставропольского края в связи с Законом Ставропольского края «О бюджете Ставропольского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» и внесении изменений в Закон Ставропольского края «О приостановлении действия Закона Ставропольского края «О государственной поддержке финансово-неустойчивых сельскохозяйственных организаций в Ставропольском крае» и отдельных положений законодательных актов Ставропольского края в связи с Законом Ставропольского края «О бюджете Ставропольского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»); пункт 23 статьи 2 Закона

Ставропольского края от 10 декабря 2014 года № 117-кз «О приостановлении действия Закона Ставропольского края «О государственной поддержке финансово-неустойчивых сельскохозяйственных организаций в Ставропольском крае» и отдельных положений законодательных актов Ставропольского края и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края в связи с Законом Ставропольского края «О бюджете Ставропольского края на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»). Законом Ставропольского края от 2 декабря 2015 года № 127-кз «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» материнский (семейный) капитал был исключен из перечня мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным семьям Ставропольского края (пункт 3 статьи 1).

Поскольку в силу пункта 3 части 1 статьи 5 Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей» материнский (семейный) капитал должен был предоставляться лишь по достижении ребенком (детьми), на которого (которых) он подлежал выплате, трехлетнего возраста, при рождении третьего ребенка или последующих детей с 1 января 2011 года право на материнский (семейный) капитал могло быть реализовано не ранее 1 января 2014 года. Между тем именно с этой даты действие соответствующих положений названного Закона было приостановлено, а затем, с 1 января 2016 года, они были отменены. В результате такого регулирования ни одна многодетная семья данной дополнительной меры социальной поддержки получить не смогла.

6. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель субъекта Российской Федерации, реализуя предоставленные ему полномочия в сфере социальной защиты, обладает широкой дискрецией и вправе как определять форму, виды и условия предоставления за счет собственных средств социальной помощи (поддержки), в том числе с учетом принципа адресности и на основе

оценки нуждаемости, так и изменять правовое регулирование в указанной сфере.

По смыслу приведенной правовой позиции, сама по себе осуществленная в рамках дискреционных полномочий законодателя субъекта Российской Федерации (в данном случае – Ставропольского края) отмена одной из установленных им мер социальной поддержки многодетных семей, принимая во внимание ее правовую природу, не вступает в противоречие с предписаниями статей 7 и 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации при условии соблюдения в законодательном процессе требований Устава (Основного Закона) Ставропольского края (части 3 и 4 статьи 30) и Закона Ставропольского края от 24 июня 2002 года № 24-кз «О порядке принятия законов Ставропольского края» (часть 2 статьи 5 и часть 3 статьи 7), согласно которым любой законопроект должен иметь финансово-экономическое обоснование и содержать прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия, а законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета Ставропольского края, могут рассматриваться Думой Ставропольского края только по представлению Губернатора Ставропольского края либо при наличии его заключения на соответствующий законопроект.

Как следствие, при надлежащем подходе к организации законодательного процесса при принятии соответствующих законов заинтересованные граждане были вправе рассчитывать на реальную возможность получения материнского (семейного) капитала, тем более имея в виду его относительно большой размер по сравнению с другими мерами социальной поддержки многодетных семей: данная мера социальной поддержки, хотя она и не является определяющим фактором в принятии решения о рождении третьего ребенка или последующих детей, могла определенным образом учитываться семьями, особенно малоимущими, при построении жизненных планов. Соответственно, в семьях, в которых третий ребенок и последующие дети родились в период

действия предусматривавших эту выплату положений Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», могло сложиться основанное на нормативных предписаниях ожидание ее получения, имевшее, по крайней мере для некоторых из них, существенное значение.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, последовательно подтверждаемой им в своих решениях (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 27 марта 2012 года № 8-П, от 1 июля 2015 года № 18-П и др.), при изменении или отмене ранее установленных мер социальной поддержки законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает его ответственность за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере.

В силу указанного принципа, который распространяется не только на права, закрепленные непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и на права, приобретаемые на основании закона, наделение законодателя субъекта Российской Федерации полномочием устанавливать и отменять дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан не означает, что он обладает неограниченной свободой усмотрения и может произвольно отказываться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств. Напротив, он должен, предпринимая все усилия к их сохранению, находить баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов, а если, с учетом состояния бюджета субъекта Российской Федерации, это оказывается объективно невозможным, – по крайней мере, максимально смягчить негативные

последствия для лиц, имевших основанные на законодательном регулировании ожидания и рассчитывавших на получение соответствующих мер социальной поддержки. Иное не только противоречило бы природе социального государства, но и расходилось бы с вытекающим из статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации и обращенным к органам публичной власти требованием обеспечения признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов.

Между тем законодатель Ставропольского края, отменяя меру социальной поддержки многодетных семей в виде материнского (семейного) капитала, не предусмотрел какого-либо компенсаторного механизма, направленного на смягчение неблагоприятных последствий такой отмены для семей, которые в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей приобрели право на получение данной выплаты на основании ранее действовавшего правового регулирования. Тем самым были нарушены принципы социального государства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, а также требования справедливости и соразмерности, которые должны соблюдаться при осуществлении правового регулирования в этой сфере, что несовместимо с положениями статей 2, 7 (часть 2) и 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, пункт 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7 (часть 2) и 38 (часть 1), в той мере, в какой он, исключая материнский (семейный) капитал из числа мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным семьям Ставропольского края, не предусматривает для тех семей, в которых третий ребенок или последующие дети родились в период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2015 года, какого-либо компенсаторного механизма, позволяющего смягчить неблагоприятные последствия отмены данной выплаты.

Законодателю Ставропольского края, исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, надлежит в шестимесячный срок внести в правовое регулирование изменения, направленные на его совершенствование в части, касающейся установления соответствующего компенсаторного механизма. При осуществлении необходимого правового регулирования законодатель Ставропольского края вправе учитывать как свои финансовые возможности (поскольку в противном случае нарушался бы принцип бюджетной сбалансированности), так и материальное положение многодетных семей, утративших возможность реализовать право на предоставление материнского (семейного) капитала, с тем чтобы в рамках действующей в Ставропольском крае системы социальной защиты обеспечить в первую очередь основанную на объективных критериях адресную поддержку тех многодетных семей, которые в силу малообеспеченности нуждаются в ней в большей степени.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 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 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой установленное им правовое регулирование принято в рамках дискреционных полномочий законодателя субъекта Российской Федерации и согласуется с правовой природой материнского (семейного) капитала как дополнительной меры социальной поддержки, предоставляемой многодетным семьям за счет собственных средств субъекта Российской Федерации.

2. Признать пункт 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7 (часть 2) и 38 (часть 1), в той мере, в какой он, исключая материнский (семейный) капитал из числа мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным семьям Ставропольского края, не предусматривает какой-либо компенсаторный механизм, позволяющий смягчить неблагоприятные последствия отмены данной выплаты для тех семей, в которых третий ребенок или последующие дети родились в период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2015 года.

3. Законодателю Ставропольского края надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – в шестимесячный срок внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

4. После внесения в законодательство Ставропольского края необходимых изменений, вытекающих из настоящего Постановления, гражданка Колесникова Марина Сергеевна вправе обратиться за получением соответствующих компенсаций, установленных в рамках нового правового регулирования.

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

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), а также в официальных изданиях органов государственной власти Ставропольского края. Постановление должно быть

опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 13-П



Конституционный Суд
Российской Федерации