ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342:349.41

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНОЙ ВЫПЛАТЫ ПО ОПЛАТЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН

Акутаев Р.М., Конституционный суд Республики Дагестан, г. Махачкала, Российская Федерация, *akutaevrm@mail.ru*

Кадимова М.Ш., Конституционный суд Республики Дагестан, г. Махачкала, Российская Федерация, *man-na.kadimova@mail.ru*

В статье на примере решения Конституционного Суда Республики Дагестан по конкретному делу, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации рассмотрен вопрос о возможности приостановления компенсационных выплат по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан.

Ключевые слова: решение Конституционного Суда Республики Дагестан, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, ежемесячные денежные выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-26-31

UDC 342:349.41

ON THE ISSUE OF CONSTITUTIONALITY OF SUSPENSION CASH PAYMENTS FOR PAYMENT OF PREMISES AND UTILITIES TO CERTAIN CATEGORIES OF CITIZENS

Akutaev R.M., The Constitutional court of the Republic of Dagestan, Makhachkala, Russian Federation, *akutaevrm@mail.ru*

Kadimova M.Sh., The Constitutional court of the Republic of Dagestan, Makhachkala, Russian Federation, *man-na.kadimova@mail.ru*

In the article on the example of the decision of the Constitutional court of the Republic of Dagestan on a specific case, the legal positions of the Constitutional court of the Russian Federation and the Supreme court of the Russian Federation considered the possibility of suspension of compensation payments for housing and utilities to certain categories of citizens.

Key words: the decision of the Constitutional court of the Republic of Dagestan, legal positions of the Constitutional court of the Russian Federation, monthly cash payments on payment of premises and utilities.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-26-31

На очередном заседании Конституционного Суда Республики Дагестан рассмотрена жалоба гражданина Б.М. Гамзатова, в которой он просит признать неконституционным абзац второй пункта 12 Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан (далее также – Порядок), введенный Постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 декабря 2016 года № 374 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Даге-

стан»^{*}. Оспариваемая норма предусматривает, что в случае непредставления гражданами, имеющими право на компенсацию, либо поставщиками коммунальных услуг до 1 декабря сведений, подтверждающих фактически произведенные расходы на оплату жилых помещений и коммунальных услуг

^{*} Хотя в самой жалобе заявитель ошибочно указывает на абзац второй пункта 2 указанного Порядка, но по ее содержанию можно сделать вывод, что предметом жалобы все же является не назначение ежемесячной денежной компенсации, а приостановлении ее выплаты, что предусмотрено во втором абзаце пункта 12 Порядка.

за текущий календарный год, осуществление ежемесячной денежной выплаты приостанавливается до представления указанных сведений.

По мнению заявителя, установленный Правительством Республики Дагестан Порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, предусматривающий необходимость представления документов, подтверждающих отсутствие задолженности по оплате жилого помещения или коммунальных услуг, или заключение и (или) выполнение заявителем соглашения по ее погашению, ухудшает ранее достигнутый уровень социального обеспечения и противоречит конституционным требованиям, согласно которым в Республике Дагестан не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 40, часть 2; статья 48 Конституции Республики Дагестан).

Из жалобы и представленных заявителем документов следует, что гражданин Б.М. Гамзатов является медицинским работником-пенсионером, проживающим и проработавшим врачом в сельской местности свыше 40 лет. До декабря 2018 года Управлением социальной защиты муниципального образования «Шамилевский район» ему выплачивалась компенсация расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. С 1 декабря 2018 года ежемесячная выплата указанной компенсации была приостановлена. Основанием, якобы, послужила образовавшаяся у заявителя задолженность по оплате за потребленную электроэнергию. Однако заявитель отрицает наличие такой задолженности. Более того, он утверждает о произведенной им предоплате в размере 10000 рублей.

Министерство труда и социального развития Республики Дагестан, куда Б.М. Гамзатов обращался по поводу сложившейся ситуации, разъяснило, что согласно пункту 12 (абзац 2) Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, ему необходимо ежегодно до 1 декабря представлять документы, подтверждающие отсутствие задолженности по оплате коммунальных услуг, либо заключить и (или) выполнить соглашение по ее погашению. В противном случае осуществление ежемесячных денежных выплат по оплате жилого помещения и коммунальных услуг приостанавливается до представления указанных сведений. Полученный заявителем официальный ответ министерства свидетельствует о применении обжалуемого нормативного положения в отношении Б.М. Гамзатова, что подтверждает допустимость рассмотрения данной жалобы.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по

данному делу явилось положение пункта 12 (абзац 2) Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, введенного Постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 декабря 2016 года № 374 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Дагестан» постольку, поскольку по смыслу, придаваемому этой норме правоприменительной практикой, она служит основанием для решения вопроса о приостановлении ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан.

Хотелось бы обратить внимание на следующее важное обстоятельство, касающееся данного дела. На первый взгляд может показаться, что оспариваемая норма могла бы быть рассмотрена с двух точек зрения: с позиции его истолкования правоприменительной практикой и с точки зрения определения его конституционно-правового смысла в системе действующего правового регулирования. Причем проведенный теоретический анализ этих подходов к рассмотрению конституционности оспариваемой нормы допускал возможность разночтений по ним. Однако в сложившейся ситуации, на наш взгляд, единственно правильным решением было рассмотреть оспариваемую норму на предмет ее конституционности с позиций ее истолкования правоприменительной практикой, поскольку заявитель не обладает правом инициировать в Конституционном суде проверку того или иного нормативного положения в порядке общего нормоконтроля. К тому же, жалоба заявителя допустима к рассмотрению Конституционного Суда Республики Дагестан лишь в том случае, если обжалуемое им нормативное правовое положение было применено в его деле, и оно, по мнению заявителя, нарушает его конституционные права.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 72, пункт "ж" части 1) социальная защита, включая социальное обеспечение, является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Это означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается не только на Российскую Федерацию, но и на каждый из её субъектов, и что соответствующее регулирование должно осуществляться, исходя из предписаний статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предме-

там ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Аналогичные положения содержатся и в статье 55 (части 2 и 4) Конституции Республики Дагестан.

Осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель, как следует из основанной на статьях 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации [1, 2], вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, а значит, и определять в рамках реформирования системы социальной защиты конкретные формы участия в ее реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе самостоятельно определять форму, условия и порядок предоставления мер социальной поддержки, которые устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации и обеспечиваются за счет средств субъекта Российской Федерации.

Конституция Республики Дагестан (статьи 3, 19, 48) провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В Республике Дагестан не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Руководствуясь указанными конституционными положениями и, прежде всего, тем, что Российская Федерация является социальным государством, были определены меры социальной поддержки отдельным категориям граждан. Так, в частности, система мер социальной поддержки медицинских работников-пенсионеров, проживающих и проработавших в сельской местности, была определена Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 года «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках». Аналогичные меры были за-

креплены в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 июля 1968 года № 517 «О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране» (было признано недействующим на территории Российской Федерации Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2003 года № 625, т.е. до принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). Согласно пункту 21 этого Постановления за вышедшими на пенсию врачами, провизорами и средним медицинским и фармацевтическим персоналом и за проживающими с ними членами семей сохранялось право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением, если общий стаж работы указанных работников в сельской местности или рабочих поселках составлял не менее 10 лет.

С течением времени, видоизменяя формы социальной поддержки, имея в виду переход от социальных льгот в натуральном выражении к мерам социальной поддержки в виде ежемесячных денежных выплат, законодатель не ограничивал прав субъектов этой поддержки, кому эти меры были предназначены. При этом он исходил из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (статья 55, часть 2 Конституции Российской Федерации; статья 48, часть 2 Конституции Республики Дагестан) и основывал свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки, с учетом которых приобретенное право на основе законодательства будет уважаться властями и будет реализовано.

Вопросы, касающиеся мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, не раз становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, в Постановлении от 15 мая 2006 года № 5-П им высказана правовая позиция, согласно которой изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления. Изменение содержания и формы ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться законодателем таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Данный принцип предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость политики в социальной сфере, иначе новое правовое регулирование, по существу, будет означать произвольную отмену прав, приобретенных гражданами в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемых в конкретных правоотношениях, что несовместимо с

положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации [3].

Устанавливая меры социальной поддержки для специалистов образовательных, медицинских, культурно-просветительских и иных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности и проводя иные мероприятия, направленные на социальную поддержку тружеников села, законодатель преследовал вполне конкретные цели: стимулирование квалифицированных специалистов образования, здравоохранения, социально-культурной сферы, направлявшихся в сельскую местность для создания нормальных социально-бытовых условий проживания и жизнедеятельности населения, находящегося в трудных производственных и социальных условиях, недопущение массового оттока населения из сельской местности в города, создание комфортных условий для достойной жизни граждан в сельской местности.

Выраженные Конституционным Судом Российской Федерации правовые позиции в целом согласуются с положениями законодательства в рассматриваемой сфере. Так, часть первая статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает, что отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов. При этом часть третья этой же статьи кодекса определила, что компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг предоставляются гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению [4]*.

Вместе с тем надо иметь в виду, что не только в перспективе, как это указано в Федеральном законе № 442-ФЗ, но и в наши дни крайне важно установить достоверность сведений об образовавшемся долге по коммунальным платежам (тем более, когда он заявителем оспаривается), причины его образования, предлагалось ли соответствующими

государственными или муниципальными органами заключение и (или) выполнение соглашений по его погашению (своего рода, реструктуризация долга), если долг по указанным выплатам имеет место, т.е. образовался. В этом плане, на наш взгляд, вполне справедливы разъяснения, содержащиеся в пункте 47 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности», согласно которому само по себе наличие задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг не может служить безусловным основанием для отказа в предоставлении мер социальной поддержки. При наличии уважительных причин возникновения задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (невыплата заработной платы в срок, тяжёлое материальное положение нанимателя (собственника) и дееспособных членов его семьи в связи с утратой ими работы и невозможностью трудоустройства, несмотря на предпринимаемые ими меры; болезнь, нахождение на стационарном лечении нанимателя (собственника) и (или) членов его семьи; наличие в составе семьи инвалидов, несовершеннолетних детей и др.) в предоставлении мер социальной поддержки не может быть отказано.

По смыслу приведенных нормативных положений, разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, а также правовых позиций, выраженных в определении Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2019 г. № 56-КГ18-38 следует, что уполномоченный орган обязан до принятия решения о приостановлении предоставления компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, проверить поступившую к нему информацию о наличии задолженности, установить, соответствует ли информация о наличии у гражданина задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг действительному положению дел, и, если такая задолженность имеет место, установить причины её возникновения.

Принятие решения уполномоченным органом о приостановлении предоставления гражданину такой меры социальной поддержки, как компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, допускается только в случае, если уполномоченным органом будет выяснено, что отсутствуют уважительные причины образования задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг или имеет место невыполнение гражданином условий соглашения по погашению этой задолженности. При возникновении спора между получателем компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и уполномоченным органом по вопросу о наличии у получателя этой меры социальной поддержки за-

* Следует иметь в виду, что Федеральным законом от 28.11.2018 г. № 442-ФЗ «О внесении изменений в статьи 159 и 160 Жилищного кодекса Российской Федерации» с 1 января 2021 г. эту часть статьи 160 Жилищного кодекса предлагается изложить в следующей редакции: «Компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг не предоставляются гражданам при наличии у них подтвержденной вступившим в законную силу судебным актом непогашенной задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, которая образовалась за период не более чем три последних года. Информацию о наличии у граждан такой задолженности орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченное им учреждение получает из системы».

долженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и причинах её возникновения правомерность действий по приостановлению предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг получателю этой меры социальной поддержки должен доказать уполномоченный орган.

При наличии уважительных причин образования (непогашения) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг уполномоченный орган не вправе отказать гражданину в предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Также приостановление уполномоченным органом предоставления гражданину мер социальной поддержки не допускается, если будет установлено, что у гражданина отсутствует задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Правоприменителем, рассматривавшим дело по обращению Б.М. Гамзатова при приостановлении предоставления ему меры социальной поддержки в форме ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, не учтены положения приведённых выше норм федерального законодательства и судебной практики.

Предусмотренная Порядком осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан оспариваемая норма допускает (в её истолковании правоприменителем), основываясь лишь на информации поставщика коммунальной услуги о наличии задолженности, без установленных в судебном порядке доказательств её наличия и причин образования,

приостановление оказания мер социальной поддержки и возлагает на их получателя бремя доказывания отсутствия задолженности, вопреки неоднократно выраженным правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Республики Дагестан, а также федеральных судов общей юрисдикции, вступившие в законную силу постановления которых в соответствии с частью второй статьи 13 ГПК РФ являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Учитывая изложенное Конституционный суд пришел к выводу, что абзац второй пункта 12 Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, введенный Постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 декабря 2016 года № 374 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Дагестан» не соответствует Конституции Республики Дагестан, её статьям 40 и 48, в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, закрепленное в нем нормативное положение допускает возможность приостановления оказания названной меры социальной поддержки только на основании информации поставщиков коммунальных услуг и возлагает в спорных случаях сбор и представление доказательств на их получателей.

Официальные материалы

1. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 янв. 1998 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Иркутской области о соответствии Конституции Российской Федерации статей 33, 36, 37, 65, 66, 67 Водного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 февр. 1997 г. № 13-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. По делу о проверке конституционности положений статьи 153 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 главы города Твери и Тверской городской Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О внесении изменений в статьи 159 и 160 Жилищного кодекса Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28 нояб. 2018 г. № 442-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Official materials

1. Po delu o proverke konstitutsionnosti Lesnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 9 yanv. 1998 g. № 1-P. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoi oblasti o sootvetstvii Konstitutsii Rossiiskoi Federatsiistatei 33, 36, 37, 65, 66, 67 Vodnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: opredelenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 4 fevr. 1997 g. № 13-O. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii stat'i 153 Federal'nogo zakona ot 22 avgusta 2004 goda № 122-FZ "O vnesenii izmenenii v zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal'nykh zakonov "O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Federal'nyi zakon "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii" i "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zhaloboi glavy goroda Tveri i Tverskoi gorodskoi Dumy: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 15 maya 2006 goda № 5-P. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. O vnesenii izmenenii v stat'i 159 i 160 Zhilishchnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 28 noyab. 2018 g. № 442-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

*Поступила в редакцию 20 мая 2019 г.
Received 20 May, 2019*