

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
№ 9-П

Извлечение с комментариями Д. Козырева

По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского

город Москва

23 апреля 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.Б. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Л. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева, с участием представителей группы членов Совета Федерации, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, - члена Совета Федерации С.А. Агапцова и адвоката Х.П. Комарова, гражданина А.В. Жмаковского, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б. Мизулиной, представителя Государственной Думы - депутата Государственной Думы В.В. Гальченко, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы членов Совета Федерации о проверке конституционности положений части первой статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и жалоба гражданина А.В. Жмаковского на нарушение его конституционных прав и свобод положениями части первой статьи 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 17 к данному Федеральному закону, а также части первой статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

Заслушав сообщение судей-докладчиков М.В. Баглая и В.Г. Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта - доктора юридических наук Ю.А. Крохиной, мнение специалиста - кандидата юридических наук П.Д. Баренбойма, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, выступления приглашенных в заседание представителей: от Счетной палаты Российской Федерации С.М. Шахрая, от Министерства финансов Российской Федерации Т.А. Голиковой и Т.Г. Нестеренко, от Министерства обороны Российской Федерации - А.Е. Рыбакова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

4.1. Закрепленное в абзацах первом и втором пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" право граждан, увольняющихся с военной службы, на получение жилого помещения или на ежемесячную денежную компенсацию связано с реализацией ими права на жилище, права на вознаграждение за труд, а также имущественных прав (статья 37, часть 3; статья 40; статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) и, следовательно, подлежит государственной, в том числе судебной, защите (статья 45, часть 1; статья 46 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем федеральный законодатель, как следует из статей 59 (части 1 и 2), 71 (пункты "в", "е", "з"), 37 (часть 3), 40 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может исходя из признаваемых

и защищаемых Конституцией Российской Федерации целей и ценностей вносить изменения в ранее установленные правила, касающиеся условий возникновения и порядка реализации данного права (в том числе посредством временного регулирования), в частности в связи с недостаточностью бюджетных средств, выделяемых на обеспечение жильем граждан, увольняющихся с военной службы.

То есть Конституционный Суд РФ признает широкое усмотрение законодателя в выборе форм и способов изменений в правовом поле обеспечения граждан какими-либо социально-экономическими льготами.

Однако при внесении подобных изменений должны соблюдаться предписания статей 1, 2, 6 (часть 2), 7, 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что в Российской Федерации как правовом и социальном государстве осуществление прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальных прав, основано на принципах справедливости и равенства, а также требований о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2), а ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

То есть КС РФ указывает, что все подобные действия законодателя должны быть:

- 1. установлены законом*
- 2. обусловлены законной целью (общественными интересами) - в целях обороны и безопасности и т.п. (см. перечень указанный в п. 3 ст. 55 Конституции РФ)*
- 3. необходимыми для достижения данных целей (справедливыми), т.е. чтобы вводимые изменения действительно реально обеспечивали достижение заявленных целей.*
- 4. соразмерными (не отменяющими или умаляющими права и свободы), т.е. не ограничивали пределы и применение основного содержания прав и свобод - не посягали на саму сущность предоставленных прав.*

Основываясь на указанных конституционных положениях, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере, в частности по вопросам социального обеспечения военнослужащих; это, как и точность и конкретность правовых норм, которые лежат в основе решений правоприменителей, включая суды, необходимо для того, 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 24 мая 2001 года по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", от 26 декабря 2002 года по делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции", от 29 января 2004 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", Определение от 4 декабря 2003 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону).

КС РФ подчеркивает, что главным требованием к государству является уважение к законным правам и интересам граждан, в т.ч. обеспечение государством механизмом их реализации, как обязанностью по государственной защите прав и свобод человека и гражданина.

Правовые нормы, вносящие изменения в регулирование по предоставлению определенных льгот, в том числе приобретенных прав и статуса, должны быть понятны обычному человеку, выражены в ясной и конкретной форме.

Данная правовая позиция носит общий характер и должна учитываться федеральным законодателем при внесении изменений в условия предоставления жилья или соответствующей ежемесячной денежной компенсации гражданам, увольняющимся с военной службы.

Эти требования имеют общий характер, то есть распространяются на все правоотношения.

4.2. В силу статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 19 (часть 1), 76 (части 1 и 2) и пункта 2 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации структурирование системы федерального законодательства по общему правилу предполагает, что нормы, отменяющие или изменяющие определенные преимущества, компенсации и льготы, вносятся в текст того федерального закона, которым они были установлены. В связи с этим Федеральный закон "О статусе военнослужащих" закрепляет, что предусмотренные им правовые и социальные гарантии не могут быть отменены или снижены иначе как путем внесения изменений и дополнений именно в данный Федеральный закон (пункт 2 статьи 4).

КС РФ указывает, что регулирование прав и свобод должно осуществляться, прежде всего, непосредственно в принятом для этого законом и не должны, в принципе, регулироваться бюджетным законодательством, т.е. законодателю необходимо четко разграничивать сферы действий разных по целям и правовой природе законодательных актов.

По смыслу статьи 106 (пункт "а") Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 35, 37 (часть 3), 40, 59 (части 1 и 2) и 71 (пункты "в", "з", "м"), в федеральный закон о федеральном бюджете не должны включаться не связанные с расходами Российской Федерации положения, касающиеся прав и обязанностей военнослужащих; вместе с тем допускается, что положения федеральных законов, устанавливающие материальные гарантии социальных прав военнослужащих, связанные с расходами Российской Федерации, могут - в исключительных случаях, в частности при нехватке бюджетных средств, выделяемых на реализацию мер социальной защиты военнослужащих и граждан, увольняющихся с военной службы, - приостанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете, что нашло свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 83 и 180).

Регулирование прав и свобод законом о бюджете возможно только в исключительных случаях и только норм, устанавливающих какие-либо льготы, пособия, обеспечиваемые за счет средств бюджета.

Однако при этом необходимо соблюдение конституционных критериев такого регулирования.

Поскольку, с одной стороны, федеральный бюджет должен основываться на принципах сбалансированности, достоверности и реальности, а с другой - Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, федеральный законодатель был вправе приостановить на соответствующий бюджетный год выплату предусмотренной абзацем вторым пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" ежемесячной денежной компенсации гражданам, увольняющимся с военной службы и нуждающимся в улучшении жилищных условий, только предусмотрев надлежащий механизм соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться. Иное - при том что не выполняются условия контракта, закрепленные в нем в силу закона и породившие право этих лиц на получение указанной ежемесячной денежной компенсации и соответствующие публично-правовые обязательства государства - в нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации приводит к несоразмерному ограничению трудовых, жилищных и имущественных прав, закрепленных ее статьями 35 (части 2 и 3), 37 (части 1 и 3), 40 (части 1 и 3), 45 (часть 1) и 59 (части 1 и 2).

КС указывает конституционные критерии при которых возможно приостановление предоставления

каких-либо льгот.

Это возможно только при одновременном установлении соответствующего компенсаторного механизма, который может быть в различных формах и способах (на усмотрение законодателя), но не должен уменьшать объем предоставляемой льготы.

Например, предусмотрена льгота на проезд в общественном транспорте - действие этой льготы можно приостановить лишь одновременно предусмотрев ее возмещение посредством предоставления денежной компенсации в определенном размере (пусть даже в меньшем) с одновременным порядком компенсации возникающих при этом у льготника расходов (то есть дополнительная денежная выплата при нехватке выплаченных средств на проезд или выплата этих расходов в следующем году с учетом возмещения ущерба от инфляции и начислением процентов за пользование деньгами).

Вариантов много и о них должен думать законодатель.

В результате приостановления действия абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в отсутствие какого-либо компенсаторного механизма закрепленное данной нормой право граждан, увольняющихся с военной службы, фактически оказалось заблокированным на протяжении ряда лет. Тем самым федеральный законодатель изменил условия материального обеспечения граждан, уже выполнивших взятые на себя обязательства и совершивших юридически значимые действия. По существу такого рода изменение означает, что государство в нарушение статей 59 и 37 Конституции Российской Федерации в одностороннем порядке отказалось от своих обязательств, возникших в конкретных правоотношениях из ранее действовавшего регулирования и правоприменительных актов, которыми решался вопрос о постановке на учет уволенного с военной службы и выполнившего условия контракта гражданина как нуждающегося в улучшении жилищных условий.

В ином случае, подчеркивает КС РФ, признается нарушение государством Конституции РФ, поскольку государство произвольно отказалась от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств

Таким образом, содержащееся в статье 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и воспроизведенное в подпункте 34 пункта 1 приложения 17 к данному Федеральному закону, статье 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункте 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, статье 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункте 37 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону нормативное положение, приостанавливающее действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", не соответствует статьям 55 (части 2 и 3) и 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 35 (части 2 и 3), 37 (части 1 и 3), 40 и 71 (пункты "в", "г") в части, касающейся выплаты гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей ежемесячной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета в случае невозможности в трехмесячный срок предоставить им жилые помещения по установленным нормам или невозможности временного размещения этих граждан в других жилых помещениях.

Очень важно обратите внимание!

КС РФ признал имуществом льготу (компенсацию), т.е. трактует понятие "имущество" аналогично Европейскому Суду.

А значит все конституционные гарантии применяемые к имуществу распространяются и на социальные льготы и пособия, в т.ч. возможность принудительного лишения льготами только посредством предварительного (а не последующего) и равноценного (а не соразмерного) возмещения.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать содержащееся в части первой статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и воспроизведенное в части первой статьи 150 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" нормативное положение, которым приостанавливается действие на 2003 год и на

2004 год частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", предусматривающих полномочие Счетной палаты по оперативному контролю за исполнением федерального бюджета и порядок осуществления этого полномочия, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 71 (пункт "з"), 94, 101 (часть 5) и 106 (пункт "а"), постольку, поскольку в силу вытекающих из них требований федеральный закон о федеральном бюджете не может содержать положений, изменяющих полномочия и порядок деятельности Счетной палаты, установленные другими федеральными законами.

2. Признать содержащееся в статье 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и подпункте 34 пункта 1 приложения 17 к данному Федеральному закону и воспроизведенное в статье 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункте 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, статье 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункте 37 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону нормативное положение, приостанавливающее на 2002 год, на 2003 год и на 2004 год действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 55 (части 2 и 3) и 59 (части 1 и 2) в части, касающейся выплаты гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей ежемесячной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета в случае невозможности в трехмесячный срок предоставить им жилые помещения по установленным нормам или невозможности временного размещения этих граждан в других жилых помещениях.

Этим не исключается правомочие Федерального Собрания - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - приостанавливать посредством федерального закона о федеральном бюджете действие отдельных положений федеральных законов, связанных с расходами Российской Федерации.

3. Дело гражданина Жмаковского Александра Владимировича подлежит пересмотру в установленном порядке в той части, в какой оно основано на нормативном положении, признанном в пункте 2 резолютивной части настоящего Постановления не соответствующим Конституции Российской Федерации, если к этому нет иных препятствий.

Судебные органы не должны ограничиваться лишь формальным признанием законности приостановления льготы, а обязаны исследовать в полном объеме соблюдение федеральным законом конституционных критериев приостановления предоставления льготы, т.е. обеспечивать реальную судебную защиту прав граждан.

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

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".