



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданки Г.В.Журавель

город Санкт-Петербург

25 февраля 2019 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,

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 положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Г.В.Журавель. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

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

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 4 статьи 24 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» члены семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и члены семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, имеют право на компенсационные выплаты по оплате, в частности, общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях – жилой площади), а также найма, содержания и ремонта жилых помещений, а собственники жилых помещений и члены жилищно-строительных (жилищных) кооперативов – содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах (абзацы второй и третий).

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривает гражданин Г.В.Журавель, которая, будучи вдовой гражданина, уволенного с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе при наличии у него общей продолжительности военной службы более 20 лет, и имея на праве собственности жилое помещение, расположенное в многоквартирном доме, с апреля 2008 года получает компенсационные выплаты в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, предусмотренных пунктом 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих». С

сентября 2015 года заявительница уплачивает взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, однако в предоставлении ей компенсационных выплат в связи с расходами по уплате данных взносов было отказано областным государственным казенным учреждением Калининградской области «Центр социальной поддержки населения», по мнению которого соответствующие расходы не относятся к расходам на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных домах.

Правомерность такого отказа подтверждена решением Ленинградского районного суда города Калининграда от 9 марта 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда от 30 мая 2017 года. При этом суды, ссылаясь, в частности, на положения Жилищного кодекса Российской Федерации, определяющие структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме (часть 2 статьи 154), а также на пункт 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Правила предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 475 «О предоставлении членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг»), пришли к выводу, что указанные компенсационные выплаты связаны лишь с возмещением расходов по оплате содержания и текущего ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах; предоставление же гражданам, к категории которых относится заявительница, льготы в виде компенсации расходов по уплате

обязательных взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме действующим законодательством не предусмотрено.

В передаче кассационной жалобы заявительницы на указанное решение Ленинградского районного суда города Калининграда для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также отказано (определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2017 года).

Нарушение пунктом 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» своих прав, гарантированных статьями 19 (часть 1) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, Г.В.Журавель усматривает в том, что содержащиеся в нем нормы, не конкретизируя, какие именно расходы собственников жилых помещений, связанные с оплатой содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных домах, подлежат учету при исчислении размера предусмотренных данным законоположением компенсационных выплат, допускают возможность их различного истолкования в правоприменительной практике и тем самым порождают необоснованные различия при реализации гражданами, относящимися к одной и той же категории, конституционного права на социальное обеспечение.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный

Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзацы второй и третий пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и лишь постольку, поскольку содержащиеся в них положения служат основанием для решения вопроса о составе расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, подлежащих учету при исчислении размера компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, предоставляемых собственникам жилых помещений, являющимся членами семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), и закрепляет, 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 (статья 7, часть 2), каждому гарантируется социальное обеспечение по

возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1).

Необходимым условием достижения целей социального государства, обязывающих Российскую Федерацию заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, является развитие системы социальной защиты, которая должна строиться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, выступающих конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона.

Основываясь на указанных принципах, федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования отношений в сфере социальной защиты такой категории граждан, как военнослужащие, которые – в силу специфики выполняемой ими служебной деятельности, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, т.е. сопряженной с выполнением конституционно значимых функций и, как следствие, со значительным риском для жизни и здоровья, – обладают особым правовым статусом, предусмотрел и меры социальной поддержки для членов семей тех из них, кто погиб (умер) в период прохождения военной службы либо после увольнения с военной службы по контракту, по отдельным основаниям, установленным законом. При этом, поскольку Конституция Российской Федерации не закрепляет конкретных мер социальной защиты, а также порядка и условий их предоставления тем или иным категориям граждан, федеральный законодатель действовал в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий, исходя из того, что правовой статус членов семьи военнослужащего произведен от правового статуса самого военнослужащего и обусловлен спецификой его служебной деятельности, а обязательства государства по социальной поддержке таких лиц обусловлены характером социального государства (постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 года № 22-П и от 19 июля 2016 года № 16-П).

3. Федеральный закон «О статусе военнослужащих», определяя в соответствии с Конституцией Российской Федерации основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, а также граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей (преамбула), прямо возлагает на государство функции правовой и социальной защиты данных категорий граждан; исполнение этих функций предполагает как закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий, компенсаций и иных мер социальной защиты указанных лиц, так и обеспечение их реализации органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами военного управления и органами местного самоуправления (пункты 2 и 3 статьи 3).

Одной из мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с названным Федеральным законом членам семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, является предоставление компенсационных выплат по оплате: общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях – жилой площади), а также найма, содержания и ремонта жилых помещений, а если указанные граждане являются собственниками жилых помещений или членами жилищно-строительных (жилищных) кооперативов – по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах; коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда; установки квартирных телефонов по действующим тарифам, услуг местной телефонной связи,

оказанных с использованием квартирных телефонов, абонентской платы за пользование радиотрансляционными точками, коллективными телевизионными антеннами; топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и его доставки для проживающих в домах, не имеющих центрального отопления (абзацы второй – шестой пункта 4 статьи 24).

Порядок предоставления и размеры соответствующих выплат определяются Правилами предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, которые предусматривают право членов семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общей продолжительности военной службы 20 лет и более, на получение компенсационных выплат в связи с расходами по оплате общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях – жилой площади), найма, содержания и ремонта жилых помещений (для собственников жилых помещений и членов жилищно-строительных (жилищных) кооперативов – компенсационных выплат в связи с расходами по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах) (подпункт «б» пункта 2, подпункт «а» пункта 4) и в развитие положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» относят к членам семей погибших (умерших) военнослужащих – получателям такого рода компенсационных выплат, в частности, их вдов (вдовцов), за исключением вступивших в новый брак, несовершеннолетних детей и детей старше 18 лет, ставших инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную

деятельность, по очной форме, а также граждан, находившихся на иждивении погибшего (умершего) военнослужащего (пункт 3).

При этом установленный названными Правилами механизм предоставления такого рода выплат предполагает, что члены семей погибших (умерших) военнослужащих осуществляют оплату жилой площади, коммунальных и других видов услуг в полном объеме с последующим получением компенсационной выплаты на основании заявления, поданного в орган в сфере социальной защиты населения, уполномоченный в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, по месту жительства, с приложением в числе прочего справки по установленной форме, выданной уполномоченным органом федерального органа исполнительной власти (федерального государственного органа), в котором погибший (умерший) военнослужащий проходил службу по последнему месту службы либо состоял на пенсионном обеспечении (пункты 4, 7, 8, 9 и 13); размер компенсационных выплат определяется из расчета 60 процентов расходов по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг (кроме услуг местной телефонной связи и абонентской платы за пользование радиотрансляционной точкой), составляющих долю членов семьи погибшего (умершего) военнослужащего в составе общих расходов, приходящихся на всех граждан, зарегистрированных в жилом помещении (абзац первый пункта 16).

Таким образом, предоставляя членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, право на получение компенсационных выплат в связи с расходами по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах – если указанные лица являются собственниками жилых помещений, – ни пункт 4 статьи 24

Федерального закона «О статусе военнослужащих», ни фактически воспроизводящий данное законоположение в соответствующей части подпункт «а» пункта 4 Правил предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг не регламентируют состав объектов общего пользования и не уточняют, расходы по оплате каких именно видов ремонта этих объектов подлежат учету при исчислении размера названных компенсационных выплат. В силу изложенного уяснение данных понятий требует обращения к гражданскому и жилищному законодательству.

4. Согласно пункту 1 статьи 290 ГК Российской Федерации к общему имуществу собственников квартир в многоквартирном доме, принадлежащему этим лицам на праве общей долевой собственности, относятся общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры.

Приведенное законоположение конкретизируется Жилищным кодексом Российской Федерации, часть 1 статьи 36 которого относит к общему имуществу в многоквартирном доме следующие объекты: помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения оборудование (технические подвалы); иные помещения в данном доме, не принадлежащие отдельным собственникам и предназначенные для удовлетворения социально-бытовых потребностей собственников помещений, включая помещения, предназначенные для организации их досуга, культурного развития, детского творчества,

занятий физической культурой и спортом и подобных мероприятий; крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения; земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства дома и расположенные на указанном земельном участке объекты.

В силу того что каждый участник долевой собственности обязан соразмерно со своей долей участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему имуществу, а также в издержках по его содержанию и сохранению (статья 249 ГК Российской Федерации), несение расходов по содержанию общего имущества в многоквартирном доме (фактически – здания и его конструктивных элементов) для каждого из собственников помещений в этом доме составляет не просто неотъемлемую часть бремени содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 ГК Российской Федерации), но и обязанность, которая вытекает из факта участия в праве собственности на общее имущество и которую участник общей долевой собственности несет, в частности, перед другими ее участниками, чем обеспечивается сохранность как каждого конкретного помещения в многоквартирном доме, так и самого дома в целом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 года № 10-П и от 29 января 2018 года № 5-П).

5. В соответствии с общим принципом гражданского законодательства о несении собственником бремени содержания принадлежащего ему имущества Жилищный кодекс Российской Федерации устанавливает для всех собственников жилых помещений в многоквартирном доме обязанность не только нести расходы на содержание принадлежащих им помещений, но и участвовать в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно

своей доле в праве общей собственности на это имущество путем внесения, во-первых, платы за содержание жилого помещения, т.е. за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, а также за коммунальные ресурсы, потребляемые при использовании и содержании общего имущества, и, во-вторых, взносов на капитальный ремонт (часть 3 статьи 30, часть 1 статьи 39, пункты 1 и 2 части 2 статьи 154, часть 1 статьи 158). При этом доля обязательных расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несет собственник помещения в таком доме, определяется его долей в праве общей собственности на общее имущество, которая, в свою очередь, пропорциональна размеру общей площади принадлежащего ему помещения в этом доме (часть 1 статьи 37, часть 2 статьи 39).

По смыслу приведенных законоположений плата за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, которая входит в состав платы за содержание жилого помещения, с одной стороны, и взнос на капитальный ремонт, с другой стороны, представляют собой самостоятельные составляющие платы за жилое помещение и коммунальные услуги, подлежащей внесению собственником помещения в многоквартирном доме, и – в силу различного целевого назначения данных платежей – аккумулируются на разных счетах.

В частности, плата за содержание жилого помещения (включая плату за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме), наряду с платой за коммунальные услуги, в зависимости от способа управления многоквартирным домом вносится на счет управляющей организации, товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива с целью последующей оплаты расходов на оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах (части 5–7 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Что касается взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, то они, в зависимости от избранного собственниками помещений в многоквартирном доме способа формирования фонда капитального ремонта, зачисляются либо на специальный счет в кредитной организации (банке), либо на счет регионального оператора (часть 3 статьи 170 Жилищного кодекса Российской Федерации), не могут использоваться в целях финансового обеспечения деятельности государства или муниципальных образований, а должны расходоваться исключительно на цели, связанные с организацией и проведением капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 года № 10-П).

Сами же по себе текущий и капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме предполагают проведение различных работ с точки зрения их характера, объема, а также порядка организации и выполнения.

Так, в соответствии с Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (утверждены постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 года № 170) текущий ремонт жилых зданий включает в себя комплекс строительных и организационно-технических мероприятий с целью устранения неисправностей (восстановления работоспособности) элементов, оборудования и инженерных систем для поддержания эксплуатационных показателей. Он выполняется с периодичностью от трех до пяти лет с учетом группы капитальности зданий, физического износа и местных условий, а примерный перечень работ, относящихся к текущему ремонту, приведен в приложении № 7 к данным Правилам (пункты 2.3.3 и 2.3.4). Капитальный же ремонт предполагает комплексное устранение неисправностей всех изношенных элементов здания и оборудования, смену, восстановление или замену их на более долговечные и экономичные, улучшение эксплуатационных показателей жилищного

фонда, осуществление технически возможной и экономически целесообразной модернизации жилых зданий с установкой приборов учета тепла, воды, газа, электроэнергии и обеспечения рационального энергопотребления. Такой ремонт предусматривает привлечение подрядных организаций, требует разработки проектно-сметной документации на капитальный ремонт жилых зданий и проводится в соответствии с примерным перечнем работ, производимых при капитальном ремонте жилищного фонда, приведенных в приложении № 8 к названным Правилам (пункты 2.4.2 и 2.4.5).

Жилищный кодекс Российской Федерации также различает текущий и капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и при этом относит к услугам и (или) работам по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, который сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, следующие услуги и (или) работы: ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения; ремонт, замену, модернизацию лифтов, ремонт лифтовых шахт, машинных и блочных помещений; ремонт крыши; ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме; ремонт фасада; ремонт фундамента многоквартирного дома (часть 1 статьи 166). Вместе с тем нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации данный перечень может быть дополнен услугами и (или) работами по утеплению фасада, переустройству невентилируемой крыши на вентилируемую крышу, устройству выходов на кровлю, установке автоматизированных информационно-измерительных систем учета потребления коммунальных ресурсов и коммунальных услуг, установке коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и узлов управления и регулирования потребления

этих ресурсов (тепловой энергии, горячей и холодной воды, электрической энергии, газа), а также другими видами услуг и (или) работ (часть 2 той же статьи).

Таким образом, Жилищный кодекс Российской Федерации, действуя во взаимосвязи с нормативными актами, регулирующими отношения в сфере технического обслуживания и ремонта жилищного фонда, возлагает на собственников расположенных в многоквартирном доме помещений обязанность по оплате расходов на выполнение соответствующих ремонтных работ как текущего, так и капитального характера, исполнение которой осуществляется посредством внесения платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в таком доме, а также взносов на капитальный ремонт.

6. Действовавшее на момент принятия Федерального закона «О статусе военнослужащих» жилищное законодательство также разграничивало текущий и капитальный ремонт жилищного фонда.

В частности, Жилищный кодекс РСФСР (утратил силу с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») возлагал обязанности по обеспечению сохранности жилищного фонда, включая проведение ремонта жилых домов, обеспечение бесперебойной работы инженерного оборудования домов и жилых помещений, надлежащее содержание подъездов, других мест общего пользования домов и придомовой территории, на наймодателя (статья 141). Наниматели же жилых помещений были обязаны производить за свой счет только текущий ремонт жилых помещений (статья 142), а также своевременно вносить квартирную плату (плату за пользование жилым помещением) и плату за коммунальные услуги (водоснабжение, газ, электрическую, тепловую энергию и другие услуги) (статьи 55 и 57). Что же касается затрат на эксплуатацию и ремонт жилых домов, то источники их финансирования зависели от вида жилищного фонда. В домах государственного жилищного фонда проведение как текущего, так и

капитального ремонта осуществлялось за счет средств жилищно-эксплуатационных организаций, а в случае недостатка этих средств – за счет государственного бюджета; в домах ведомственного жилищного фонда текущий ремонт финансировался за счет средств жилищно-эксплуатационных организаций, подчиненных предприятиям, учреждениям, организациям, а в случае недостатка этих средств – за счет средств самих предприятий, учреждений, организаций; капитальный ремонт ведомственного жилищного фонда также осуществлялся за счет предназначенных на эти цели средств соответствующих предприятий, учреждений, организаций (статья 149). Финансирование затрат на эксплуатацию и ремонт общественного жилищного фонда осуществлялось за счет собственных средств владельцев фонда (статья 150), а домов жилищно-строительных кооперативов – за счет средств кооперативов, размеры же взносов членов жилищно-строительных кооперативов на проведение капитального ремонта кооперативных жилых домов устанавливались Советом Министров РСФСР (статья 151).

Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4218-I «Об основах федеральной жилищной политики» в первоначальной редакции (утратил силу также с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») предусматривал, что оплата жилья включает в себя внесение платы за содержание жилья и платы за ремонт жилья, а для нанимателя жилого помещения также внесение платы за наем жилого помещения (часть первая статьи 15). При этом вид ремонта, финансируемого за счет платы за ремонт жилья, подлежащей внесению собственником или нанимателем жилого помещения, конкретизирован не был.

В дальнейшем постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» (утратило силу в связи с изданием постановления

Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг») в структуру платежей граждан (кроме собственников частных домовладений), проживающих в домах, относящихся к жилищному фонду, независимо от формы собственности, были включены плата за содержание и текущий ремонт жилищного фонда и плата за капитальный ремонт жилищного фонда, а для нанимателей жилья – также плата за наем жилья (пункт 3).

Федеральным законом от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» были внесены изменения и дополнения, уточняющие понятие платы за ремонт жилья, в качестве которой стала пониматься плата, взимаемая с собственника жилого помещения, нанимателя жилого помещения по договору социального найма жилого помещения или договору найма жилого помещения, за текущий ремонт общего имущества жилого дома в соответствии с установленным Правительством Российской Федерации перечнем связанных с таким ремонтом работ; одновременно Правительству Российской Федерации было предписано установить в соответствии с федеральным законом порядок возмещения расходов на капитальный ремонт жилья (пункты 1 и 3 статьи 1).

Сообразно этому была конкретизирована и структура платежей по оплате жилья собственниками и нанимателями жилых помещений. В частности, в соответствии с Правилами оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 392 «О порядке и условиях оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг» (утратили силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в

многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность»), оплата жилья нанимателями жилых помещений, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам, а также собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, в которых не созданы объединения собственников, включала в себя внесение платы: за содержание жилья, которое состоит из содержания общего имущества жилого дома, в том числе подвала, чердака, подъезда и крыши, технического обслуживания общих коммуникаций, технических устройств, в том числе лифтов и приборов учета, а также технических помещений жилого дома, вывоза бытовых отходов, содержания придомовой территории; за ремонт жилья, включающий в себя текущий ремонт общего имущества жилого дома, общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, объектов придомовой территории, по перечню работ, связанных с текущим ремонтом общего имущества жилых домов и оплачиваемых за счет платы за ремонт жилья, согласно приложению к данным Правилам; за наем жилого помещения – для нанимателей жилых помещений, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам (пункт 3).

Вступивший в силу с 1 марта 2005 года Жилищный кодекс Российской Федерации в первоначальной редакции предусматривал, что плата за жилое помещение и коммунальные услуги для нанимателя жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, включает в себя: плату за пользование жилым помещением (плата за наем); плату за содержание и ремонт жилого помещения, включающую в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме; плату за коммунальные услуги; при этом капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет собственника жилищного фонда (часть 1 статьи 154).

Для собственника помещения в многоквартирном доме плата за жилое помещение и коммунальные услуги включала в себя: плату за содержание и ремонт жилого помещения, включающую в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме; плату за коммунальные услуги (часть 2 той же статьи).

Федеральным законом от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ в Жилищный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, согласно которым в структуре платы за жилое помещение и коммунальные услуги, подлежащей внесению собственником помещения в многоквартирном доме, в качестве самостоятельной составляющей был выделен взнос на капитальный ремонт, в то время как плата за содержание и ремонт жилого помещения стала включать в себя – помимо платы за услуги и работы по управлению многоквартирным домом – лишь плату за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме (часть 2 статьи 154 в редакции названного Федерального закона).

Внесение такого рода изменений было обусловлено формированием новых механизмов финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, которые предполагают своевременное и полное участие собственников всех помещений в таких домах в расходах на выполнение соответствующих ремонтных работ. При этом федеральный законодатель исходил из того, что в силу ряда объективных причин (многочисленность собственников помещений в многоквартирном доме, сложность и разнообразие объектов, относящихся к общему имуществу, и др.), а также вследствие высокой стоимости работ по капитальному ремонту и вызванной этим затруднительности однократного и одномоментного сбора денежных средств на их проведение самостоятельное осуществление капитального ремонта исключительно силами самих собственников в большинстве случаев практически невозможно, а потому исполнение ими обязанности по содержанию общего имущества в многоквартирных домах должно сводиться в первую очередь к финансированию ремонтных работ,

проводимых третьими лицами, что предполагает введение правовых механизмов, обеспечивающих накопление и привлечение необходимых и достаточных для такого финансирования денежных средств (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 года № 10-П).

Вместе с тем, несмотря на выделение взноса на капитальный ремонт в качестве отдельной составляющей платы за жилое помещение и коммунальные услуги, обязанности собственника помещения в многоквартирном доме, связанные с несением расходов по содержанию общего имущества, фактически не изменились. Как обязательный взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, так и предусмотренная первоначальной редакцией Жилищного кодекса Российской Федерации плата за капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, включаемая в состав платы за содержание и ремонт жилого помещения, будучи неотъемлемой частью бремени содержания принадлежащего собственнику имущества, имеют одно и то же целевое назначение, отличаясь при этом лишь условиями внесения соответствующих платежей и их формой – распределенный во времени авансовый платеж для последующей оплаты капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме в будущем или же плата за конкретные работы по проведению капитального ремонта. В силу наличия существенных совпадений между указанными видами платежей один из них был фактически заменен на другой, что следует рассматривать как развитие во времени обязанности собственника помещения в многоквартирном доме по оплате содержания и ремонта жилого помещения, обеспечивающее баланс частных и публичных интересов.

7. Предоставляя членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общей продолжительности военной

службы 20 лет и более право на получение компенсационных выплат в связи с расходами по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах (если указанные лица являются собственниками жилых помещений), федеральный законодатель исходил из того, что действующее на момент принятия Федерального закона «О статусе военнослужащих» жилищное законодательство хотя и различало понятия текущего и капитального ремонта жилищного фонда, тем не менее не дифференцировало в структуре платежей, связанных с оплатой содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, плату за содержание и текущий ремонт такого рода объектов и плату за их капитальный ремонт.

Внесение изменений в жилищное законодательство в части структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме и выделение взноса на капитальный ремонт в качестве отдельной составляющей платы за жилое помещение и коммунальные услуги (часть 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации) – при неизменности нормативного содержания пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» – привело к тому, что в правоприменительной практике разных субъектов Российской Федерации сложилось различное понимание состава расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, подлежащих компенсации собственникам жилых помещений – членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общей продолжительности военной службы 20 лет и более.

Так, по информации, предоставленной Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, в 83,9 процента субъектов Российской Федерации расходы по уплате взносов на капитальный ремонт

общего имущества многоквартирных домов учитываются органами социальной защиты населения в составе расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах при исчислении размера компенсационных выплат указанной категории граждан и лишь в 16,1 процента субъектов Российской Федерации (в том числе в Калининградской области, где проживает заявительница по настоящему делу) расходы по уплате взносов на капитальный ремонт, понесенные данной категорией граждан, не компенсируются.

Судебная практика по данному вопросу также неоднородна, на что указывает и Г.В.Журавель в своей жалобе, приводя в качестве примера, в частности, решение Кировского городского суда Ленинградской области от 17 декабря 2015 года, оставленное без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 16 июня 2016 года, в котором положениям пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» было дано иное, отличное от данного судами в деле заявительницы, истолкование, а именно: расходы по уплате взносов на капитальный ремонт относятся к расходам по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах и, поскольку каких-либо изменений в упомянутое законоположение не вносилось, выделение взноса на капитальный ремонт в качестве отдельной составляющей платы за жилое помещение и коммунальные услуги – притом что до внесения Федеральным законом от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ изменений в часть 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации расходы, связанные с внесением платы за капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, включаемой в состав платы за содержание и ремонт жилого помещения, учитывались при определении размера компенсационных выплат членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них

общей продолжительности военной службы 20 лет и более – само по себе не должно лишать таких граждан права на соответствующие компенсационные выплаты с учетом расходов по уплате взносов на капитальный ремонт.

Данные обстоятельства свидетельствуют о неопределенности положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», позволяющих принимать прямо противоположные решения о размере компенсационных выплат, предоставляемых указанной категории граждан в связи с понесенными ими расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг в части включения в состав такого рода расходов тех платежей, которые были уплачены этими лицами в качестве взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

8. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из закрепленных в Конституции Российской Федерации, ее статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2), принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы может быть вполне достаточно для признания такой нормы противоречащей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 16 марта 2018 года № 11-П и др.).

Поскольку при реализации положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», а именно его абзацев второго и третьего, – в силу неопределенности их нормативного содержания

в системе действующего правового регулирования – допускается возможность принятия прямо противоположных решений по вопросу о включении в состав расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, подлежащих компенсации собственникам жилых помещений – членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общей продолжительности военной службы 20 лет и более, расходов по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, социальная поддержка граждан, относящихся к одной категории лиц, нуждающихся в социальной защите в связи со смертью кормильца, несмотря на совпадение правовых и фактических оснований для предоставления соответствующих компенсационных выплат, оказывается в разном объеме. Тем самым нарушается конституционный принцип равенства, означающий, помимо прочего, запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой или сходной ситуации, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1).

Соответственно, федеральному законодателю надлежит – с учетом требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры, направленные на устранение неопределенности нормативного содержания пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

9. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что выявление неопределенности нормативного содержания пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и признание на этом основании его абзацев второго и третьего не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1), не должны влечь за собой приостановление или прекращение

предусмотренных данным законоположением компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, а равно снижение их размера и тем самым ухудшение правового положения граждан – получателей этой меры социальной поддержки.

Принимая во внимание сложившуюся в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации практику учета органами социальной защиты населения расходов по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов в составе расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования при исчислении размера предусмотренных пунктом 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» компенсационных выплат собственникам жилых помещений – членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, и в целях обеспечения стабильности правоотношений, возникающих по поводу предоставления такого рода компенсационных выплат, а также недопущения их дифференциации исключительно в зависимости от места жительства получателя данной меры социальной поддержки, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым установить следующие особенности исполнения настоящего Постановления.

С момента вступления настоящего Постановления в силу предусмотренные пунктом 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» компенсационные выплаты собственникам жилых помещений – членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе,

состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг должны выплачиваться повсеместно в полном объеме. При этом впредь до внесения федеральным законодателем – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – необходимых изменений в действующее правовое регулирование при исчислении размера такого рода компенсационных выплат расходы по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов, понесенные собственниками жилых помещений, являющимися получателями данной меры социальной поддержки, подлежат учету органами социальной защиты населения в составе расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования.

В силу статей 6 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» приведенные особенности исполнения настоящего Постановления распространяются в том числе и на правоотношения с участием Г.В.Журавель – заявительницы по данному делу. Что же касается правоприменительных решений, которые были приняты в отношении нее на основании пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», то они подлежат пересмотру в установленном порядке.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 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 абзацы второй и третий пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1), в той мере,

в какой содержащиеся в них положения в силу неопределенности их нормативного содержания допускают в системе действующего правового регулирования различный подход к решению вопроса о включении в состав расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, подлежащих компенсации собственникам жилых помещений – членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, расходов по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и тем самым приводят к необоснованной дифференциации размера компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, предоставляемых лицам, являющимся получателями данной меры социальной поддержки.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

3. Правоприменительные решения, принятые по делу гражданки Журавель Галины Викторовны на основании пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», подлежат пересмотру в установленном порядке.

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», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 12-П



Конституционный Суд
Российской Федерации