



Именем
Республики Северная Осетия-Алания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» и пункта 5 утвержденного данным постановлением Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и иных приспособленных помещений в связи с запросом граждан А.А. Бабаева, Б.К. Букулова и Т.С. Цибирова

г. Владикавказ

15 июля 2003 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе председательствующего А.М. Цалиева, судей А.В. Бежанова и Т.В. Батаевой, с участием граждан А.А. Бабаева, Б.К. Букулова и Т.С. Цибирова, представителя Правительства Республики Северная Осетия-Алания Р.Т. Бираговой, представителя Управления по делам миграции Министерства внутренних дел Республики Северная Осетия-Алания А.Х. Овсепян,

руководствуясь статьей 101¹ (часть 2) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, частями первой и восьмой статьи 3, статьями 21, 56, 68, 69 и 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» в части установленных размеров сумм денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, и положения пункта 5 Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых

из арендуемых и иных приспособленных помещений, в части требования справки об освобождении комнаты в арендуемом или другом помещении.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос граждан А.А. Бабаева, Б.К. Букулова и Т.С. Цибирова о соответствии Конституции Республики Северная Осетия-Алания положений пункта 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» в части установленных в нем размеров сумм денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия, и пункта 5 Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и иных приспособленных помещений, в части требования справки (приложение № 3) об освобождении комнаты в арендуемом или другом помещении как условия получения выделяемых денежных средств. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Северная Осетия-Алания оспариваемые положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.В. Батаевой, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

у с т а н о в и л:

1. Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» устанавливает размеры сумм денежных средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия.

Пунктом 1 названного постановления предусмотрено, что на семью из одного человека выделяются денежные средства в размере 61 тысячи рублей, на семью из двух человек – 77 тысяч рублей, на семью из трех человек – 94 тысяч рублей, на семью из четырех человек и более – 110 тысяч рублей.

Кроме установления указанных размеров сумм денежных средств, постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 утвержден Порядок выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и иных приспособленных помещений. Согласно пункту 5 данного Порядка беженец или вынужденный переселенец из Республики Грузия для получения денежных средств обязан

представить в учреждение Северо-Осетинского отделения Сберегательного банка Российской Федерации: документ, удостоверяющий личность; удостоверение беженца или вынужденного переселенца; справку (приложение № 3) об освобождении комнаты в арендуемом или ином приспособленном помещении, заверенную руководителем объекта и Управлением по делам миграции Министерства внутренних дел Республики Северная Осетия-Алания.

Заявители А.А. Бабаев, Б.К. Букулов и Т.С. Цибиров, являясь вынужденными переселенцами, оспаривают конституционность пункта 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» (в части установления размеров сумм денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия) и пункта 5 утвержденного данным постановлением Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и иных приспособленных помещений (в части требования справки об освобождении комнаты в арендуемом или другом приспособленном помещении как условия получения выделяемых денежных средств).

По мнению заявителей, оспариваемые нормы существенно снижают экономические, социальные и юридические гарантии защиты жилищных прав вынужденных переселенцев, так как последние в период между получением справки и строительством (приобретением) жилья фактически остаются без жилплощади. Кроме того, размер сумм выделяемых денежных средств является недостаточным для строительства (приобретения) жилья. Исходя из этого, по мнению заявителей, оспариваемые нормы, касающиеся вынужденных переселенцев как граждан Российской Федерации, противоречат статьям 18 и 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

2. Согласно статье 56 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» Конституционный Суд принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются оспариваемые группой граждан положения постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» в части размера сумм денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия, и утвержденного данным постановлением Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из

Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и других приспособленных помещений в части требования от вынужденных переселенцев справки об освобождении занимаемой жилплощади как условия получения выделяемых денежных средств.

3. В Республике Северная Осетия-Алания признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 17) и в соответствии с Конституцией Республики Северная Осетия-Алания (статья 18). В числе основных прав и свобод Конституция Республики Северная Осетия-Алания признает и гарантирует право на жилище (статья 40).

Конституционное право на жилище означает гарантированную для каждого гражданина возможность быть обеспеченным постоянным жилищем. Это право предполагает юридическую возможность стабильного пользования тем жилым помещением, которое имеется у гражданина, его неприкосновенность, недопустимость произвольного лишения жилища, возможность улучшения жилищных условий путем приобретения другого жилья. Таким образом, право на жилище включает в себя как собственно право каждого на жилище, так и запрет на произвольное лишение жилища.

Такая правовая природа права на жилище вытекает, прежде всего, из положений Всеобщей декларации прав человека 1948 года, согласно которой каждый имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи (статья 25). Именно эти важные положения послужили основой для формирования общепризнанных принципов в области прав и свобод и рецептирования этих принципов в национальное законодательство стран – членов ООН, в том числе и Российской Федерации.

Данные положения развиты в Международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года, участники которого взяли на себя обязательства принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления права каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище (статья 11).

Признав приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, (часть 4 статьи 14 Конституции Республики Северная Осетия-Алания) Республика Северная Осетия-Алания на основании статьи 72 Конституции Российской Федерации осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина в соответствии с ними.

Исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении от 21 ноября 2002 года (№ 15-П), правовое государство, каковым является Российская Федерация (статья 1 Конституции Российской Федерации), может признаваться по самой своей сути таковым лишь при условии, что оно обеспечивает безопасность граждан, охрану и защиту их прав и законных интересов, эффективное

восстановление в правах. Поэтому в Российской Федерации, как и в ее субъектах, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства; права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием; государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется на основе принципа юридического равенства (статьи 1, 2, 17, 18, 19 и 45 Конституции Российской Федерации). При этом, по смыслу статей 45 (часть 1), 55 (часть 1), 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, государство обязано соблюдать и защищать не только права и свободы граждан, непосредственно закрепленные Конституцией Российской Федерации, но и производные от них другие права и их гарантии, приобретаемые на основании федерального закона.

Из названных положений вытекает конституционная обязанность Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания как ее субъекта в случаях, когда где-либо возникают экстраординарные ситуации, связанные, в том числе, с нарушениями режима правовой безопасности, с которыми государство не смогло своевременно справиться, и вынуждающие граждан Российской Федерации вопреки своей воле покидать места постоянного жительства, обеспечить им посредством дополнительных мер экономического, социального и юридического характера условия для ресоциализации и восстановления нарушенных прав.

4. Согласно Закону Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 года, вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводом для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (статья 1).

В силу указанных обстоятельств такое лицо нуждается в дополнительной поддержке со стороны государства для восстановления своих нарушенных прав. Исходя из этого, Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», определяя статус вынужденных переселенцев, предусматривает экономические, социальные и юридические гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации, в том числе жилищных прав. Предоставление гражданину данного статуса ведет к возникновению между ним и государством особых правоотношений, обусловленных необходимостью оказывать содействие в обустройстве вынужденного переселенца на новом месте жительства, компенсировать ему утрату жилья и иного имущества.

Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», конкретизируя применительно к гражданам – вынужденным переселенцам обязанности государства по восстановлению их нарушенного права на жилище, предусматривает систему мер по обеспечению этих граждан жильем. В частности, государство обязано при отсутствии у вынужденного переселенца возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации направить его на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев. Наряду с этим, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий включают вынужденного переселенца в соответствии с жилищным законодательством в список граждан на получение жилья, строительство (приобретение) которого осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъектов Российской Федерации и средств местного бюджета, независимо от срока проживания в данной местности; оказывают вынужденному переселенцу помощь при вступлении в жилищный кооператив, помощь в индивидуальном жилищном строительстве, включая предоставление (приобретение) земельного участка и приобретение строительных материалов; предоставляют вынужденному переселенцу, нуждающемуся в улучшении жилищных условий, безвозмездные субсидии на строительство (приобретение) жилья в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункты 2, 3, 4 части 1 статьи 7). При этом вынужденный переселенец утрачивает право на проживание в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев лишь при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или при лишении статуса вынужденного переселенца, а также, если он отсутствует без уважительных причин свыше 6 месяцев (ч. 3 ст. 6).

Совокупность изложенных положений Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» дает основание полагать, что вынужденный переселенец реализует свое конституционное право на жилище с момента строительства (приобретения) жилья.

5. Оспариваемое постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания ввело требование представления в учреждения Северо-Осетинского отделения Сберегательного Банка Российской Федерации справки об освобождении комнаты в арендуемом или другом приспособленном помещении в качестве одного из условий получения денежных средств. Таким образом, получение денежных средств на жилищное обустройство вынужденных переселенцев увязывается в указанном постановлении Правительства Республики Северная Осетия-Алания с условием предварительного освобождения занимаемой жилой площади. Данное условие, предусмотренное пунктом 5 Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных

переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и других приспособленных помещений, умалило право вынужденных переселенцев на восстановление их нарушенного права на жилище.

Из содержания нормы, закрепленной в части 1 статьи 7 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» следует, что вынужденным переселенцам, не имеющим возможности самостоятельно обустроиться, государство предоставляет различные возможности для решения жилищной проблемы. При этом условие предварительного освобождения занимаемой на законном основании жилплощади не выдвигается. Данный подход законодателя социально оправдан, так как обусловлен характером чрезвычайных ситуаций и направлен на защиту жизни, здоровья и восстановления нарушенных условий жизнедеятельности людей, вынужденно покинувших места своего постоянного проживания.

Введение Правительством Республики Северная Осетия-Алания в качестве предпосылки для получения вынужденным переселенцем денежных средств на жилищное обустройство ограничительного требования предварительно освободить ранее занимаемую на законном основании жилую площадь, препятствует созданию жилищных условий, необходимых для компенсации вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан вынужденным переселением, противоречит положениям статей 18, 20 и 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, нарушает конституционные принципы справедливости, равенства всех перед законом. Такого рода ограничения не могут быть обусловлены конституционно значимыми целями, закрепленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Использование подобного условия в отдельных случаях было бы допустимо лишь для пресечения злоупотребления правом на получение безвозмездной жилищной субсидии на строительство (приобретение) жилья.

6. Как видно из материалов, дополнительно полученных в период рассмотрения дела, постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 13 февраля 2003 года № 25 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» пункт 5 Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и иных приспособленных помещений, изложен в новой редакции. Согласно данным изменениям из пункта 5 оспариваемого Порядка исключено требование представления справки об освобождении комнаты в арендуемом или другом приспособленном помещении как условие получения выделяемых денежных средств на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия.

В соответствии с частью 2 статьи 51 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики

Северная Осетия-Алания» производство по делу в части проверки конституционности отмененного положения постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания в части требования справки об освобождении комнаты в арендуемом или другом приспособленном помещении подлежит прекращению.

7. В запросе граждан А.А. Бабаева, Б.К. Букулова и Т.С. Цибирова также оспаривается размер суммы денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство вынужденных переселенцев. Согласно пункту 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 размер денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия, определен в сумме: 61 тысяча рублей на семью из одного человека, 77 тысяч рублей на семью из двух человек, 94 тысячи рублей на семью из трех человек и 110 тысяч рублей на семью из четырех человек и более.

По мнению заявителей, распределение денежных средств в указанных размерах понижает уровень возмещения вреда, причиненного имуществу граждан, вынужденных покинуть места своего постоянного проживания, не позволяет решить вопрос жилищного обустройства вынужденных переселенцев из Республики Грузия в силу их недостаточности. В этом смысле, как считают заявители, нормы постановления вступили в противоречие с положениями статей 18 и 40 (часть 3) Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

8. Республика Северная Осетия-Алания, осуществляя согласно пункту «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защиту прав и свобод граждан, предоставляет жилище малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, бесплатно или за доступную плату (часть 3 статьи 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания); органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (часть 2 статьи 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания).

В условиях перехода Российской Федерации к рыночным отношениям изменилось содержание права на жилище: произошел переход от практики распределения квартир государством к стимулированию создания рынка жилья. Однако при этом обязанности бесплатного или за доступную плату обеспечения жильем малоимущих граждан государство берет на себя.

Реализация принципа удовлетворения жилищных потребностей обусловила необходимость принятия государством дополнительных мер помощи малоимущим и иным гражданам, нуждающимся в жилище. Часть 3 статьи 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания закрепляет обязанность государства обеспечить поддержку социально незащищенных слоев, к которым законодательство относит инвалидов Отечественной войны и приравненных к ним лиц, ветеранов войны, семьи погибших при исполнении государственных обязанностей, семьи с доходами ниже прожиточного уровня. К лицам, нуждающимся в дополнительных мерах

государственной поддержки, относятся также военнослужащие, лица, длительное время проработавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, вынужденные переселенцы и другие, указанные в законе лица. При этом законодательством Российской Федерации не установлен исчерпывающий перечень лиц, имеющих право на бесплатное предоставление жилья или за доступную плату. В силу этого субъекты Российской Федерации должны уделять особое внимание регулированию этих вопросов, поскольку согласно статье 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем, лица, признанные в установленном законом порядке вынужденными переселенцами, согласно статье 7 Федерального закона «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 года имеют право на решение вопроса своего жилищного обустройства бесплатно, и для этого вынужденного переселенца включают в список нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предоставляют вынужденному переселенцу денежные средства на условиях долевого финансирования государства или оказывают иную помощь.

9. Правительство Республики Северная Осетия-Алания своим постановлением от 18 октября 2002 года № 250 предоставило вынужденным переселенцам из Республики Грузия возможность реализовать свое право на жилище посредством получения выделенных денежных средств и их использования для строительства (приобретения) жилья. Однако это право не означает обязанность вынужденного переселенца получить указанные денежные средства. Вынужденный переселенец вправе отказаться от получения выделенных денежных средств, при этом оставаясь состоящим на учете в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий в установленном законодательством порядке.

Таким образом, право вынужденных переселенцев из Республики Грузия на жилище положениями оспариваемого акта не умалено и не ограничено.

Следовательно, использование Правительством Республики Северная Осетия-Алания денежных средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия, в указанных в оспариваемом постановлении размерах не противоречит конституционному праву на жилище, так как в этом случае вынужденные переселенцы реализуют свое конституционное право на строительство (приобретение) жилья за доступную плату.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 55, 56, 57 и 71 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания

«О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,
Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

п о с т а н о в и л:

1. Признать соответствующим Конституции Республики Северная Осетия-Алания пункт 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» в части размера сумм денежных средств, выделяемых на жилищное обустройство вынужденных переселенцев из Республики Грузия.

2. В соответствии с частью 2 статьи 51 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» прекратить производство по делу в части проверки конституционности пункта 5 Порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отселяемых из арендуемых и иных приспособленных помещений, утвержденного постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 18 октября 2002 года № 250 «Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия» в части требования справки об освобождении комнаты в арендуемом или в другом приспособленном помещении, поскольку названное положение отменено и не воспроизведено в других актах.

3. Согласно частям 1 и 2 статьи 61 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно части 1 статьи 60 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газете «Северная Осетия».

Конституционный Суд
Республики Северная Осетия-Алания