



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» в связи с жалобой гражданина Н.П.Терентьева

город Санкт-Петербург

22 ноября 2013 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, 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 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.П.Терентьева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

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

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 2 Федерального закона от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» порядок и условия обеспечения жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и совместно проживающих с ними членов их семей, предусмотренные пунктом 2¹ статьи 15 и статьей 15¹ Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в редакции данного Федерального закона), распространяются на следующие категории граждан, которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, и совместно проживающих с ними членов их семей, являющихся таковыми в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации:

1) граждане, уволенные со службы из органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, содержащихся за счет средств федерального бюджета, по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с

организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более;

2) граждане, уволенные с военной службы, имеющие право на обеспечение жилыми помещениями в соответствии с законодательством СССР и подлежащие обеспечению жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета.

Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин Н.П.Терентьев 30 августа 2010 года приказом Главного управления внутренних дел по Алтайскому краю был уволен с должности начальника изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых отдела внутренних дел по Мамонтовскому району Алтайского края в связи с ограниченным состоянием здоровья (пункт «з» части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации «О милиции») при выслуге в календарном исчислении 20 лет 5 месяцев 28 дней. 23 мая 2011 года Н.П.Терентьев обратился в администрацию Мамонтовского района Алтайского края, как состоящий с 5 марта 2003 года на учете в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, с заявлением о включении его в состав участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы, однако получил отказ со ссылкой на то, что он был уволен со службы после 1 января 2005 года.

Мамонтовский районный суд Алтайского края, отказывая решением от 25 июня 2012 года в удовлетворении исковых требований прокурора Мамонтовского района Алтайского края к администрации Мамонтовского района Алтайского края, Главному управлению Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне о признании их бездействия в отношении Н.П.Терентьева незаконным и об обязанности включить его в состав участников соответствующей государственной программы, исходил

из того, что правом на улучшение жилищных условий в порядке, предусмотренном статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан», обладают лишь те сотрудники органов внутренних дел, уволенные со службы до 1 января 2005 года, которые к этой дате были приняты на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий; на Н.П.Терентьева же этот порядок не распространяется, поскольку он не относится к указанной категории граждан.

Апелляционное представление прокурора Мамонтовского района Алтайского края на решение суда первой инстанции апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 12 сентября 2012 года оставлено без удовлетворения. Определением судьи Алтайского краевого суда от 29 ноября 2012 года в передаче кассационной жалобы Н.П.Терентьева для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано.

По мнению заявителя, примененные в его деле законоположения противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 40 и 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой – в силу неопределенности своего нормативного содержания, порождающей возможность их неоднозначного истолкования, и, следовательно, произвольного применения, – они препятствуют признанию за теми гражданами, уволенными со службы в органах внутренних дел после 1 января 2005 года, которые были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в период службы, права на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения и тем самым – реализации ими права на жилище на

равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые были уволены со службы до 1 января 2005 года.

Соответственно, в силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» статья 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она ставит обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета граждан, принятых органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года, в зависимости от даты их увольнения со службы из органов внутренних дел Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на жилище и обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления данного права (статья 40, части 1 и 2), одновременно предусматривает, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40, часть 3). Тем самым федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается не только определять категории граждан, нуждающихся в жилище, но и устанавливать конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом имеющихся у государства финансово-экономических и иных возможностей.

В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 26 декабря 2002 года № 17-П, по смыслу статей 32 (часть 4), 37 (часть 1) и 59 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт «м»), 72

(пункт «б» части 1) и 114 (пункты «д», «е» части 1), военная служба, служба в органах внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службе, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, посредством прохождения которой граждане реализуют свое право на труд, представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах; лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним.

Опираясь на приведенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что федеральный законодатель был вправе отнести военнослужащих и граждан, выполнивших возлагавшиеся на них обязанности военной службы, к лицам, которые обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату (постановления от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 27 февраля 2012 года № 3-П, от 15 октября 2012 года № 21-П и от 5 июня 2013 года № 12-П).

Распространение статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» порядка и условий обеспечения жилыми помещениями уволенных со службы военнослужащих на приравненных к ним лиц – уволенных со службы из органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, содержащихся за счет средств

федерального бюджета, отвечает требованиям статей 19 (части 1 и 2) и 40 Конституции Российской Федерации и позволяет предоставить им, как лицам, выполнявшим конституционно значимые функции, те же гарантии жилищного обеспечения, которые установлены для граждан, уволенных с военной службы, пунктом 2¹ статьи 15 и статьей 15¹ Федерального закона «О статусе военнослужащих».

3. Обращаясь к вопросам, связанным с реализацией лицами, проходившими военную службу, права на жилище, Конституционный Суд Российской Федерации применительно к правовому регулированию предоставления таким лицам жилых помещений в зависимости от даты увольнения с военной службы пришел к следующим выводам.

Пункты 2 и 14 статьи 15 Федерального закона (в редакции пункта 8 статьи 100 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), вводящие для граждан, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и уволенных с военной службы до 1 января 2005 года, ограничения в формах обеспечения жильем по сравнению с гражданами, уволенными или подлежащими увольнению с военной службы после 1 января 2005 года, не имеют конституционного обоснования, поскольку обусловлены только датой увольнения с военной службы; тем самым они ограничивают право на обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы до 1 января 2005 года, а значит, нарушают гарантии и права, закрепленные статьями 19 (часть 2) и 40 Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 года № 5-П).

Норма абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», закрепляющая право граждан, уволенных с военной службы и не обеспеченных жилыми помещениями, на получение в связи с этим ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, – в истолковании (в том числе органами исполнительной и судебной власти), предполагающем признание данного

права только за теми гражданами, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, которые были уволены с военной службы до 1 января 2005 года, при отсутствии адекватных мер социальной поддержки в отношении граждан, уволенных или подлежащих увольнению с военной службы после 1 января 2005 года, – порождает такую дифференциацию в правовом положении лиц, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями статьи 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, указанными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 года № 3-П).

Поскольку положения статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» по своему содержанию аналогичны положениям пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, приведенные правовые позиции, сохраняющие свою силу, должны распространяться и на лиц, уволенных со службы из органов внутренних дел Российской Федерации и принятых на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий органами местного самоуправления, при разрешении вопроса об обеспечении их жильем в порядке и на условиях, предусмотренных пунктом 2¹ статьи 15 и статьей 15¹ Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Это означает, что при предоставлении указанным лицам гарантий жилищного обеспечения недопустима дифференциация, осуществляемая лишь с учетом даты увольнения со службы: как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация,

приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в силу которых такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Между тем, как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, включая письмо Министерства регионального развития Российской Федерации, судебные решения, принятые по делу гражданина Н.П.Терентьева, а также из судебных решений по аналогичным делам, при разрешении данной категории споров положения статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» рассматриваются как распространяющиеся только на тех лиц, которые были поставлены на учет и уволены со службы из органов внутренних дел до 1 января 2005 года, т.е. понимаются правоприменительными органами как устанавливающие дифференциацию правового положения граждан по такому основанию, как дата увольнения со службы из органов внутренних дел.

В результате те из них, кто был уволен или подлежал увольнению со службы после 1 января 2005 года, фактически лишаются возможности получения жилья в порядке, определяемом данной статьей, притом что они были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении

жилищных условий до этой даты и, следовательно, относились к той же категории военнослужащих и приравненных к ним лиц, которые имели право на жилищное обеспечение, что – в нарушение конституционного принципа равенства и в противоречие с целями, которые при внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» преследовал федеральный законодатель, – приводит к необоснованным различиям в объеме их социальных прав как граждан, относящихся к одной категории, и к недопустимому ограничению их права на предоставление жилых помещений.

4. Таким образом, статья 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой ее положения – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – лишают права на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения граждан, которые в период прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года и уволены со службы после этой даты по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 47¹, частью второй статьи 71, статьями 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 статью 2 Федерального закона от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой ее положения – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – лишают права на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения граждан, которые в период прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года и уволены со службы после 1 января 2005 года по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более.

2. Дело гражданина Терентьева Никиты Петровича, решения по которому основаны на статье 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» в той мере, в какой она признана настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежит пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. 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».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 25-П