

По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В.Жестикова и П.У.Мягчило

Постановление · № 17-П · от 10.11.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В.Жестикова и П.У.Мягчило
город Санкт-Петербург 10 ноября 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи Н.В.Селезнева, судей Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, Н.В.Мельникова, В.Г.Стрекозова,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97, 99, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ).

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Курчатовского городского суда Курской области и жалобы граждан А.В.Жестикова и П.У.Мягчило. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку запрос суда и жалобы граждан касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей стороны, издавшей и подписавшей оспариваемый акт, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации - А.А.Смирнова, от Министерства финансов Российской Федерации - С.В.Ячевской, от Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - Т.А.Марченко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года N 1244-I "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года N 179-ФЗ) для инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусматривалось одноразовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления, а также одноразовое бесплатное обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты (пункт 3 части первой статьи 14); для участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусматривалось первоочередное разовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью (пункт 3 части первой статьи 15).

1 января 2005 года вступил в силу Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым статьи 14 и 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" были изложены в новой редакции (пункты 8 и 9 статьи 3).

Заявители по настоящему делу - гражданин П.У.Мягчило, являющийся инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы, гражданин А.В.Жестиков, являющийся участником ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, и Курчатовский городской суд Курской области, в производстве которого находится дело по иску гражданина Н.А.Литаврина, являющегося участником ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, оспаривают конституционность нормативного регулирования, содержащегося в пункте 2 части первой статьи 14 и пункте 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, согласно которым нуждающимся в улучшении жилищных условий инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и гражданам, принимавшим участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, вставшим на учет до 1 января 2005 года, гарантируется обеспечение жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации, а вставшие на учет после 1 января 2005 года обеспечиваются жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

1.1. 18 сентября 2006 года главой Жирятинской сельской администрации Жирятинского района Брянской области гражданину П.У.Мягчило, признанному инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы с 14 сентября 2005 года, было отказано в постановке на учет в целях обеспечения жилым помещением за счет средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года N 866, принятым во исполнение предписаний Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан,

подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ), а именно путем предоставления субсидии на приобретение жилья в рамках федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы. На учет нуждающихся в улучшении жилищных условий он был принят 1 июня 2007 года и поставлен в общую очередь.

Заявитель просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (часть 1), 40 (часть 1), 42, 45 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3), пункт 2 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в той мере, в какой им ограничивается право инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, на получение жилья за счет средств федерального бюджета, как это предусмотрено для тех, кто принят на учет до указанной даты.

1.2. Гражданин А.В.Жестиков после переезда в 2000 году из Республики Казахстан на постоянное жительство в Российскую Федерацию поселился вместе с семьей из четырех человек в поселке Отважное Багратионовского района Калининградской области в доме жилой площадью 40 кв. м, принадлежащем матери его жены. В ноябре 2000 года он обратился в администрацию Нивенского сельского округа Багратионовского района Калининградской области с заявлением о постановке его как участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, имеющего право на первоочередное предоставление жилья, на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако в этом А.В.Жестикову было отказано со ссылкой на то, что, продав в сентябре 2000 года принадлежавшую ему на праве собственности двухкомнатную квартиру по прежнему месту жительства, он намеренно ухудшил свои жилищные условия в целях получения нового жилья. На учет нуждающихся в улучшении жилищных условий посредством предоставления жилого помещения по договору социального найма заявитель был поставлен 30 декабря 2005 года. Министерство социальной политики и труда Правительства Калининградской области отказало ему в предоставлении государственного жилищного сертификата, а Багратионовский районный суд Калининградской области решением от 19 октября 2007 года подтвердил правильность этого отказа. Заявитель просит признать не соответствующим статьям 7, 19, 40 и 55 Конституции Российской Федерации пункт 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в той мере, в какой им отменяются льготы по предоставлению жилья участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, что ставит их в неравное положение с гражданами той же категории, которые были приняты на учет до 1 января 2005 года.

1.3. Администрация города Курчатова Курской области отказала гражданину Н.А.Литаврину в удовлетворении заявления о выдаче государственного жилищного сертификата на получение за счет средств федерального бюджета субсидии на приобретение жилого помещения со ссылкой на то, что он поставлен на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий 6 июля 2007 года и не имеет права на обеспечение жилой площадью в порядке и на условиях, определяемых Правительством Российской Федерации для лиц, принимавших участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы.

Курчатовский городской суд Курской области, куда Н.А.Литаврин обратился с иском к администрации города Курчатова, приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности пункта 9 статьи 3 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, которым изложена в новой редакции статья 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию

радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Как утверждается в запросе, оспариваемое регулирование лишает лиц из числа участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, права на обеспечение жильем на льготных условиях путем предоставления государственного жилищного сертификата, что не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 6 (часть 2), 7, 18, 19, 40 (часть 3) и 55 (части 2 и 3).

1.4. В силу требований статей 74, 96, 97, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и запросам судов принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, в отношении тех законоположений, конституционность которых подвергается сомнению и которые применены или подлежат применению в конкретном деле, учитывая место оспариваемых законоположений в системе правовых актов.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в той мере, в какой ими во взаимосвязи с действующим жилищным законодательством Российской Федерации для нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан - инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в зависимости от даты принятия на учет установлены различные формы обеспечения жилыми помещениями, в связи с чем для тех из них, кто был принят на учет после 1 января 2005 года, не предусматривается возможность получения за счет средств федерального бюджета социальной выплаты (жилищной субсидии, субсидии) для приобретения жилья на основании постановлений Правительства Российской Федерации, как это предусмотрено в отношении тех граждан данной категории, которые были приняты на учет до 1 января 2005 года.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту - обязанностью государства (статья 2). К числу конституционно признаваемых и защищаемых прав и свобод человека и гражданина относятся право на охрану здоровья, а также право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением (статьи 41 и 42 Конституции Российской Федерации), которым корреспондирует обязанность государства обеспечить экологическое благополучие путем охраны окружающей среды, предотвращения экологически опасной деятельности, предупреждения и ликвидации последствий аварий и катастроф, в том числе радиационных.

В рамках реализации этой обязанности в соответствии с целями политики Российской Федерации как социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации) на законодательном уровне разработана система мер социальной защиты лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС - экстраординарной по своим последствиям техногенной аварии XX века, приведшей к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям. Оценивая конституционность законодательства, регулирующего вопросы возмещения вреда, причиненного вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что государство, с деятельностью которого в сфере освоения и использования ядерной энергии связано причинение этого вреда, при избрании способов его компенсации обязано руководствоваться вытекающими из статей 2, 19 и 42 Конституции Российской Федерации требованиями, в основе которых лежит признание в качестве конституционной ценности жизни и здоровья, имеющих равное, одинаковое значение для всех граждан, пострадавших в

результате чернобыльской катастрофы.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, вред, причиненный гражданам вследствие чернобыльской катастрофы, исходя из его масштабов и числа пострадавших, является реально невозполнимым и не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством, а следовательно, государство, приняв на себя обязанность по возмещению такого вреда путем предоставления денежных и других материальных компенсаций, доплат к социальным выплатам и льгот, должно стремиться к возможно более полному его возмещению; кроме того, данная обязанность государства обусловлена и фактической невозможностью возмещения такого вреда в обычном судебном порядке, которое должно было бы обеспечить потерпевшим полное восстановление их нарушенных прав.

Из приведенных правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 1 декабря 1997 года N 18-П и от 19 июня 2002 года N 11-П, следует, что возмещение вреда, причиненного гражданам вследствие чернобыльской катастрофы, осуществляется путем специального правового регулирования в целях создания - на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств - компенсационного механизма, предусматривающего предоставление мер социальной защиты как в денежной, так и в натуральной форме (материальные компенсации, льготы и др.).

Такая система социальной защиты предусмотрена Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" и включает в себя различные виды денежных выплат (ежемесячную денежную выплату; компенсации за вред здоровью, на оздоровление, на приобретение продовольственных товаров; компенсации работающим или осуществляющим предпринимательскую деятельность в зонах радиоактивного загрязнения; выплаты в повышенном размере пенсий и пособий и т. д.) и устанавливаемых в дополнение к ним мер социальной поддержки, которые направлены на создание для пострадавших граждан наиболее благоприятных (льготных) условий реализации конкретных прав и доступа к социально значимым благам и услугам в сфере медицинского, транспортного, жилищно-коммунального и социального обслуживания, лекарственного обеспечения, содействия занятости и получения образования, с тем чтобы сделать для них последствия чернобыльской катастрофы менее ощутимыми.

3. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7), не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Решение этих вопросов, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, является прерогативой законодателя, который располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления; он вправе также избирать и изменять формы (способы) их предоставления - денежную или натуральную.

При установлении соответствующего правового регулирования и внесении в него изменений законодатель должен соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации различия в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года N 8-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года N 502-О).

3.1. Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, предусматривал для инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы одноразовое бесплатное обеспечение независимо от времени постоянного проживания в данном населенном пункте благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий либо проживания в коммунальных квартирах, а также одноразовое бесплатное обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты; для участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусматривалось первоочередное разовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью. На основе названного Закона Правительством Российской Федерации были разработаны Федеральная целевая программа по обеспечению жильем участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в 1995-1997 годах (постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 1995 года N 511), действовавшая до 2001 года, и Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года N 675).

Такое регулирование имело целью создание для данной категории граждан льготных условий реализации конституционного права на жилище, а основанием для бесплатного внеочередного или первоочередного предоставления жилья за счет средств федерального бюджета выступало наличие у гражданина специального правового статуса пострадавшего от воздействия радиации в связи с чернобыльской катастрофой, которым, в свою очередь, обусловливается соответствующая конституционно-правовая обязанность Российской Федерации как социального правового государства.

3.2. Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, принятым в рамках реформирования системы социальной защиты населения, часть льгот, ранее предоставлявшихся гражданам в натуральной форме, была заменена на денежные выплаты. В частности, изменился порядок обеспечения жильем инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации ее последствий: тем из них, кто был принят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, предоставляется право на обеспечение жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации, а принятые на учет после 1 января 2005 года обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Во исполнение указанного предписания Правительство Российской Федерации приняло постановление от 29 декабря 2004 года N 866, согласно которому основной формой обеспечения жильем граждан, имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии со статьями 14 и 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", являлось предоставление им субсидий на приобретение жилья (с 2006 года обеспечение жильем названной категории граждан осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года N 153 путем предоставления социальной выплаты (жилищной субсидии, субсидии) для приобретения жилья).

Тем самым инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и участникам ликвидации ее последствий, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, было предоставлено право на участие в подпрограмме "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством" Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года N 675 и действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года N 133),

предусматривающей социальные выплаты на приобретение жилья (жилищные субсидии). Размер соответствующей социальной выплаты рассчитывается органом исполнительной власти, осуществляющим выдачу сертификата, исходя из утвержденной в установленном порядке стоимости 1 кв. м общей площади жилья в Российской Федерации (в некоторых субъектах Российской Федерации - с учетом утверждаемых Правительством Российской Федерации повышающих коэффициентов) и норматива обеспечения общей площадью жилья в зависимости от состава семьи. Следовательно, введенная в процессе реформирования системы социальной защиты денежная форма предоставления инвалидам-чернобыльцам и участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы такой меры социальной поддержки, как обеспечение жильем, сохраняется лишь в отношении тех из них, кто был принят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года.

Что касается граждан, также относящихся к указанной категории, но принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, то они не получили статуса участников названной подпрограммы Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы и обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации. Это не означает, однако, что изменение в отношении них формы предоставления данной меры социальной поддержки может осуществляться без установления надлежащих гарантий, направленных на создание реальной возможности получения жилья.

4. Предназначение мер социальной поддержки, их правовая природа определяют характер обязанностей государства по отношению к инвалидам-чернобыльцам и участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы как лицам, имеющим особый правовой статус. В силу требований, сформулированных в преамбуле и статье 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, которым были внесены соответствующие изменения в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, законодатель обязан вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств, реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования, не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц; нормы данного Федерального закона не могут использоваться для умаления прав и законных интересов граждан.

По смыслу приведенных законоположений, при переходе к новому правовому регулированию обеспечения жилыми помещениями лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие аварии на Чернобыльской АЭС и принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, должны быть предусмотрены соответствующие правовые механизмы, позволяющие с учетом специфики правового статуса этих лиц обеспечить сохранение достигнутого уровня защиты их прав и свобод, гарантий их социальной защищенности в равной мере с гражданами той же категории, которые были приняты на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, и созданы необходимые, в том числе финансовые, условия для обеспечения их жилыми помещениями.

4.1. В условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации осуществляют свое право на жилище в основном самостоятельно, используя различные способы. Обязывая органы государственной власти создавать для этого условия, Конституция Российской Федерации вместе с тем закрепляет, 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, части 2 и 3), предписывая тем самым законодателю определять категории граждан, нуждающихся в жилье, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся у государства.

В соответствии с пунктом 2 части первой статьи 14 и пунктом 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы и участники ликвидации ее последствий, принятые на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, а именно Жилищным кодексом РСФСР, действовавшим до 1 марта 2005 года, и Жилищным кодексом Российской Федерации, вступившим в силу с названной даты согласно Федеральному закону от 29 декабря 2004 года N 189-ФЗ.

Согласно статье 49 Жилищного кодекса Российской Федерации жилые помещения по договору социального найма предоставляются гражданам, которые с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, признаются малоимущими; другим категориям граждан жилые помещения по договору социального найма предоставляются, если существует специальное правовое регулирование, устанавливающее их право на получение жилья из государственного жилищного фонда.

Поскольку действующим жилищным законодательством основания и порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам из числа пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, равно как и их право на внеочередное или первоочередное бесплатное обеспечение жильем непосредственно не предусмотрены, те из них, кто был принят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 года, в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации приобретают право на получение жилых помещений по договору социального найма на общих основаниях.

4.2. Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, при внесении в законодательство изменений, касающихся форм обеспечения граждан жильем, законодателю надлежит иметь в виду, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (статья 19), в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. В свою очередь, соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (постановления от 24 мая 2001 года N 8-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, от 15 июня 2006 года N 6-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П).

В силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации изменение условий и порядка обеспечения жильем граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы и нуждающихся в улучшении жилищных условий, допустимо лишь при введении гарантий, в равной мере обеспечивающих предоставление указанной меры социальной поддержки как гражданам, вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, так и гражданам, относящимся к той же категории, но вставшим на учет после этой даты. Между тем введение денежной формы обеспечения жилыми помещениями только в отношении

инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации ее последствий, принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, при отсутствии адекватных социальных гарантий для лиц, относящихся к той же категории граждан, но вставших на учет после 1 января 2005 года, привело к снижению уровня их социальной защиты по сравнению с лицами, принятыми на учет до 1 января 2005 года, и повлекло необоснованную дифференциацию в зависимости исключительно от даты принятия на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий (до и после 1 января 2005 года). Такая дифференциация - при наличии у инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации ее последствий одинаковых оснований для льготного (в сравнении с общеустановленным порядком) жилищного обеспечения - в нарушение конституционного принципа равенства приводит к необоснованным различиям в объеме их социальных прав как граждан, относящихся к одной категории пострадавших от радиационного воздействия в связи с аварией на Чернобыльской АЭС и нуждающихся в улучшении жилищных условий, и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина.

5. Таким образом, положения пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 40, 42 и 55 (часть 3), в той мере, в какой данные положения во взаимосвязи с жилищным законодательством Российской Федерации не устанавливают правовой механизм, который равным образом гарантировал бы предоставление жилых помещений гражданам - инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий как до 1 января 2005 года, так и после этой даты.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80, 87, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 40, 42 и 55 (часть 3), в той мере, в какой данные положения в системе действующего правового регулирования не устанавливают правовой механизм, который равным образом гарантировал бы предоставление жилых помещений гражданам - инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий как до 1 января 2005 года, так и после этой даты.

2. Правоприменительные решения, принятые по делам граждан Жестикова Александра Владимировича и Мягчило Петра Ульяновича, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

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

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

Конституционный Суд
Российской Федерации

