

По делу о проверке конституционности части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" в связи с запросом Северо-Кавказского окружного военного суда

Постановление · № 16-П · от 19.04.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 5 статьи 36

Федерального закона "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах

Следственного комитета Российской Федерации" в связи с запросом

Северо-Кавказского окружного военного суда город Санкт-Петербург 19 апреля 2018 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, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина,

В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3-1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Северо-Кавказского окружного военного суда.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.И.Бойцова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно части 5 статьи 36 Федерального закона от 4 июня 2014 года № 145-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" Министерством обороны Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, иными федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, завершается до 1 января 2017 года исполнение возникших до дня вступления в силу данного Федерального закона обязательств финансово-экономического и социального характера перед военнослужащими органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, в том числе по обеспечению их жилыми

помещениями.

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, решением заместителя начальника Южного регионального управления жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации от 21 января 2016 года гражданин Р.С.Горлищев, с 6 июля 2015 года проходящий военную службу в должности следователя по особо важным делам в следственном отделе военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Южному военному округу, вместе с членами семьи (супругой и двумя детьми) был включен в список военнослужащих на предоставление служебных жилых помещений с 12 ноября 2015 года. Решением того же должностного лица от 28 марта 2017 года Р.С.Горлищев исключен из указанного списка со ссылкой на разъяснение Департамента жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации, в соответствии с которым с 1 января 2017 года в силу статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" военнослужащие и гражданский персонал органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации включаются в штатную численность органов прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации, в связи с чем с этой даты они подлежат исключению из списков на предоставление служебных жилых помещений.

Решение Ростовского-на-Дону гарнизонного военного суда от 7 июля 2017 года, который частично удовлетворил административное исковое заявление Р.С.Горлищева о признании решения о его исключении из списка военнослужащих на предоставление служебных жилых помещений за счет Министерства обороны Российской Федерации незаконным и обязал его отменить, было обжаловано в апелляционном порядке. При рассмотрении данной апелляционной жалобы, поданной в интересах Южного регионального управления жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации, Северо-Кавказский окружной военный суд пришел к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствует ли подлежащая применению в этом деле часть 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" Конституции Российской Федерации, и, приостановив производство по делу, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке ее конституционности.

По мнению Северо-Кавказского окружного военного суда, оспариваемое законоположение - в силу порождаемой им неопределенности относительно порядка обеспечения служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, принятых на соответствующий учет в жилищных органах Министерства обороны Российской Федерации до 1 января 2017 года, но не обеспеченных служебным жильем до этой даты, - нарушает права указанных граждан, гарантированные статьями 7 (часть 2), 40 (часть 2) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", часть 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о принадлежности обязанности по обеспечению после 1 января 2017 года служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, принятых до этой даты на учет для предоставления служебных жилых помещений в

жилищных органах федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

2. Статья 40 Конституции Российской Федерации, закрепляя право каждого на жилище и обязывая органы государственной власти создавать условия для его осуществления (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 (часть 3). Тем самым федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается определять не только категории граждан, нуждающихся в жилище, но и конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом имеющихся у государства финансово-экономических возможностей.

Отнесение к лицам, которые обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату, военнослужащих обусловлено тем, что военная служба, по смыслу статей 32 (часть 4), 37 (часть 1) и 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт "м"), 72 (пункт "б" части 1) и 114 (пункты "д", "е" части 1), представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах, а лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции; этим, а также самим характером военной службы, предполагающей выполнение военнослужащими задач, которые сопряжены с опасностью для их жизни и здоровья и иными специфическими условиями прохождения службы, определяется особый правовой статус военнослужащих, содержание обязанностей государства по отношению к ним и их обязанностей по отношению к государству, что требует от федерального законодателя установления для данной категории граждан дополнительных мер социальной защиты, в том числе в сфере жилищных отношений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации 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, от 5 июня 2013 года № 12-П, от 22 ноября 2013 года № 25-П и от 16 ноября 2017 года № 29-П).

Исходя из этого Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", определяющим основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, а также граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей, установлено, что государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, предусмотренных данным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета (абзац первый пункта 1 статьи 15).

В частности, согласно названному Федеральному закону военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах - в других близлежащих населенных пунктах; при этом военнослужащим - гражданам Российской Федерации, имеющим трех и более детей, служебные жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке (абзац второй пункта 1 статьи 15); на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями обеспечиваются: военнослужащие, назначенные на воинские должности после получения профессионального образования в военной

профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 года), и совместно проживающие с ними члены их семей; офицеры, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 года, и совместно проживающие с ними члены их семей; прапорщики и мичманы, сержанты и старшины, солдаты и матросы, являющиеся гражданами Российской Федерации, поступившие на военную службу по контракту после 1 января 1998 года, и совместно проживающие с ними члены их семей (абзацы четвертый - седьмой пункта 1 статьи 15).

3. Отношения, связанные с осуществлением права военнослужащих на жилище, регламентируются как нормами законодательства, определяющего их правовой статус, так и нормами жилищного законодательства, прежде всего Жилищного кодекса Российской Федерации, задающего общие параметры в этой сфере правового регулирования.

Так, раскрывая содержание понятия "служебные жилые помещения", Жилищный кодекс Российской Федерации устанавливает, что они предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления (статьи 93 и 104).

3.1. Учитывая социальную функцию служебных жилых помещений как непосредственно связанную с выполнением гражданами трудовых или служебных обязанностей, федеральный законодатель предоставил федеральным органам исполнительной власти возможность формировать специализированный жилищный фонд, в составе которого служебные жилые помещения подлежат распределению среди сотрудников этих органов, признанных в установленном порядке нуждающимися в их предоставлении (часть седьмая статьи 7-1 Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности", часть третья статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года № 5-ФЗ "О внешней разведке", пункт 3 статьи 29 Федерального закона от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ "О государственной охране", часть 2 статьи 44 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ "О полиции" и т.д.).

Поскольку обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, равно как и органов федеральных государственных органов, включая формирование ими специализированного жилищного фонда за счет бюджетных средств, является расходным обязательством Российской Федерации, на них, по общему правилу, возлагаются функции по учету и распределению служебных жилых помещений среди своих сотрудников и последующему контролю за их использованием, что согласуется с положениями статьи 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляющими принципы подведомственности расходов бюджетов, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Вместе с тем специфика задач, решение которых возлагается на конкретные федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, а также особенности их деятельности и бюджетного финансирования обуславливают наличие отступлений от общего правила, предписывающего обеспечивать граждан служебными жилыми помещениями за счет жилищных фондов именно тех федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых они проходят службу или осуществляют трудовую деятельность. В частности, Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривает субсидиарное предоставление служебных жилых помещений сотрудникам, замещающим должность участкового уполномоченного полиции, за счет муниципального фонда (часть 2 статьи 9), а Федеральный закон

от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" возлагает обязанность обеспечивать служебными жилыми помещениями военнослужащих войск национальной гвардии на организации, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях которых подлежат охране этими войсками (часть 1 статьи 27).

Соответственно, реализуя свои дискреционные полномочия по внесению изменений в круг федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых предусмотрено создание специализированного жилищного фонда за счет бюджетных средств, федеральный законодатель вправе предусмотреть, что к вновь сформированным органам переходит обязанность обеспечить служебными жилыми помещениями тех своих сотрудников, которые ранее состояли на соответствующем учете в других федеральных органах исполнительной власти или федеральных государственных органах. Такой подход обусловлен требованием соблюдения вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов равенства и справедливости, а также принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который, помимо прочего, предполагает, что приобретенное гражданами на основе ранее действовавшего правового регулирования право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 25 июня 2015 года № 17-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 460-О, от 4 апреля 2007 года № 331-О-П и др.).

3.2. На основании Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" перечень государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, был дополнен органами военной прокуратуры и военными следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, деятельность которых была тем самым признана связанной с обороной государства (пункт 1 статьи 10 и пункт 1 статьи 14), а военнослужащие, замещающие прокурорские и следственные должности, с 1 января 2017 года были выведены из состава военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации и включены в состав указанных федеральных государственных органов (часть 1 статьи 36), что повлекло за собой изменения в правовом регулировании вопросов, связанных с обеспечением военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации и членов их семей служебными жилыми помещениями. Так, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" в ныне действующей редакции офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих, проходят военную службу в органах военной прокуратуры в соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе", обладают правами и социальными гарантиями, установленными федеральными законами "О статусе военнослужащих" и "О прокуратуре Российской Федерации", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 8 статьи 48); обеспечение военнослужащих органов военной прокуратуры и членов их семей жилыми помещениями осуществляется за счет средств федерального бюджета по нормам и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации для военнослужащих, с учетом права прокуроров на дополнительную площадь жилого помещения; ведение учета военнослужащих органов военной прокуратуры, нуждающихся в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда, право на которые у них возникло с 1 января 2017 года, осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации (пункт 3-4 статьи 49).

Соответственно, согласно статье 40 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации" на военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации распространяется законодательство Российской Федерации, устанавливающее правовые и социальные гарантии для военнослужащих, с учетом

особенностей, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 1); обеспечение военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации и членов их семей жилыми помещениями осуществляется за счет средств федерального бюджета по нормам и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации для военнослужащих, с учетом права сотрудников Следственного комитета Российской Федерации на дополнительную площадь жилого помещения (пункт 3 части 8); ведение учета военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, нуждающихся в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда, право на которые у них возникло с 1 января 2017 года, осуществляется Следственным комитетом Российской Федерации (часть 8-2).

Что касается обязательств Министерства обороны Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, перед военнослужащими органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по обеспечению их жилыми помещениями, в том числе служебными, возникших до дня вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации", то, как следует из части 5 статьи 36 данного Федерального закона, их исполнение завершается до 1 января 2017 года. Устанавливая в связи с изменением состава федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, переходный период, предназначенный для исполнения ранее возникших обязательств по обеспечению определенной категории военнослужащих служебными жилыми помещениями, федеральный законодатель имел целью как защитить права этих военнослужащих, так и создать необходимые правовые и организационные основы для предоставления начиная с 1 января 2017 года непосредственно прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации служебных жилых помещений военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов в порядке очередности исходя из времени их постановки на соответствующий учет с указанной даты. Реализация этой задачи, предполагающая первоочередное обеспечение служебными жилыми помещениями тех военнослужащих, которые встали на учет для их предоставления раньше (в данном случае - до 1 января 2017 года), в полной мере отвечала бы общеправовому принципу справедливости, частным выражением которого является правило *prior tempore - potior iure* (первому по времени предпочтение в праве).

При этом, однако, возникает вопрос о принадлежности обязанности обеспечить служебными жилыми помещениями тех военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов, которые встали на соответствующий учет до дня вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" и которым они не были предоставлены до 1 января 2017 года. В пользу сохранения данной обязанности за тем государственным органом, в котором военнослужащий был поставлен на учет для предоставления служебного жилого помещения, говорит сам факт неисполнения ранее возникшего перед этим военнослужащим обязательства: само по себе изменение юридического статуса органов военной прокуратуры и военных следственных органов, предпринятое в целях оптимизации их деятельности, не должно влечь прекращения обязательств, возникших перед гражданином в связи с прохождением им государственной службы и вытекающих из его законодательно установленного статуса.

Федеральный законодатель, указывая в части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета

Российской Федерации" Министерству обороны Российской Федерации и другим федеральным органам исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, на завершение до 1 января 2017 года исполнения возникших до дня вступления в силу данного Федерального закона обязательств перед военнослужащими органов военной прокуратуры и военных следственных органов по обеспечению жилыми помещениями, в своем намерении не мог не исходить из того, что обязательства должны исполняться надлежащим образом.

В силу общего правила, вытекающего из положений Жилищного кодекса Российской Федерации, предоставление гражданам служебных жилых помещений по месту службы, как непосредственно связанное с осуществлением ими своих служебных обязанностей, возлагается на органы, в которых эти граждане проходят службу. Вместе с тем - учитывая, что служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим из состава специализированного жилищного фонда, находящегося в федеральной собственности, - из этого общего правила федеральным законодателем может быть сделано исключение. Такое исключение должно быть в достаточной степени определенным, не вызывающим сомнений и не допускающим двоякого толкования, с тем чтобы сохранялось внутреннее содержание и единство правового регулирования, как это предусмотрено, например, для военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов на период прохождения ими военной службы в закрытых и обособленных военных городках, за пределами территории Российской Федерации: таким военнослужащим и членам их семей жилые помещения специализированного жилищного фонда предоставляются Министерством обороны Российской Федерации, иными федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, с осуществлением взаимных расчетов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 3-5 статьи 49 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и часть 9 статьи 40 Федерального закона "О Следственном комитете Российской Федерации").

Что касается части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации", то она сформулирована таким образом, что не обеспечивает понимание и применение содержащегося в ней положения в качестве законодательно закрепленного исключения из общего правила о предоставлении служебных жилых помещений по месту службы по отношению к не исполненным до 1 января 2017 года обязательствам.

Кроме того, затруднения в реализации права на получение служебного жилого помещения у военнослужащих военных следственных органов могут быть вызваны отсутствием законодательной обязанности по созданию специализированного жилищного фонда у Следственного комитета Российской Федерации, который лишь вправе иметь специализированный жилищный фонд, формируемый в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (часть 4 статьи 43 Федерального закона "О Следственном комитете Российской Федерации"), равно как и отсутствие - на день принятия Конституционным Судом Российской Федерации настоящего Постановления - правового акта Правительства Российской Федерации, регламентирующего порядок формирования такого фонда.

О различиях в подходах к определению уполномоченного государственного органа, осуществляющего предоставление служебных жилых помещений военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов, вставшим на соответствующий учет, свидетельствуют представленные в Конституционный Суд Российской Федерации позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, с одной стороны, и Министерства обороны Российской Федерации - с другой. Если первые считают, что часть 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных

следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" не содержит предписаний об исполнении прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации не исполненных до 1 января 2017 года федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, возникших ранее обязательств по предоставлению служебных жилых помещений этим военнослужащим, то Министерство обороны Российской Федерации полагает, что обязанность по обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда военнослужащих, включенных до 1 января 2017 года в списки на предоставление таких помещений Министерством обороны Российской Федерации, после этой даты на него не возложена (за исключением указанного случая предоставления жилых помещений в закрытых и обособленных военных городках).

Единство мнений относительно юридического содержания названной нормы отсутствует, как показывает ознакомление с позициями, занятыми при рассмотрении настоящего дела представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, и у органов государственной власти, наделенных в соответствии со статьями 84 (пункт "д"), 105 и 107 Конституции Российской Федерации полномочиями по принятию, одобрению, подписанию и обнародованию федеральных законов. Так, если представители Совета Федерации и Президента Российской Федерации убеждены в необходимости исполнения Министерством обороны Российской Федерации ранее возникших обязательств по предоставлению служебного жилья военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов, то представитель Государственной Думы, напротив, считает, что указанная категория граждан должна обеспечиваться служебным жильем с 1 января 2017 года прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации.

4. По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 25 июня 2015 года № 17-П и от 30 марта 2018 года № 14-П, в случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет - вследствие наличия разных вариантов ее интерпретации - неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Однако, если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными определенного юридического обоснования, укладываемого в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, установление ее действительного юридического содержания даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам может оказаться весьма затруднительным. В подобной ситуации наиболее корректным способом выявления намерений законодателя при введении соответствующего правового регулирования является - во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) - законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, не преодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения принципа равенства перед законом и судом в процессе их применения.

Это в полной мере относится и к правовому регулированию в сфере предоставления служебных жилых помещений военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, принятым на соответствующий учет до 1 января

2017 года, тем более что сам по себе ни один из приведенных вариантов обеспечения таких военнослужащих служебными жилыми помещениями после указанной даты с Конституцией Российской Федерации не расходится.

Соответственно, до устранения указанных недостатков часть 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" не может оцениваться как согласующаяся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без которого недостижимо ее единообразное понимание и применение, что, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, неминуемо препятствует адекватному уяснению содержания и предназначения правового регулирования, допускает возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создает предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, ослабляя тем самым гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 21-П и др.).

Отсутствие в действующем федеральном законодательстве юридической определенности в отношении уполномоченного государственного органа (органов) и порядка (очередности) предоставления служебных жилых помещений военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, принятым на соответствующий учет до 1 января 2017 года, влечет серьезные издержки в правоприменении, не поддающиеся исправлению посредством конституционно-правового истолкования, что не отвечает принципам правового государства, верховенства права и равенства перед законом, закрепленным в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

5. Таким образом, часть 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 7, 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (часть 2), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования данная норма в силу неопределенности своего нормативного содержания не дает однозначного ответа на вопрос, какой именно государственный орган - федеральный орган исполнительной власти, федеральный государственный орган - обязан обеспечить служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, принятых на учет для предоставления служебных жилых помещений до 1 января 2017 года, препятствуя тем самым реализации этими военнослужащими права на жилище.

Имея в виду возможность наступления негативных последствий для указанной категории военнослужащих, которые могут быть вызваны утратой силы и прекращением действия части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" в связи с признанием ее не соответствующей Конституции Российской Федерации, а также в целях достижения определенности прав и обязанностей участников правоотношений в сфере жилищного обеспечения военнослужащих в соответствии с вытекающим из статей 1 (часть 1), 2, 6 (часть 2), 18 и 55 Конституции Российской Федерации принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предоставление гражданам

возможности адаптироваться к вносимым изменениям, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает целесообразным установить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

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 части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации", в том числе имея в виду необходимость создания надлежащих организационно-правовых механизмов, обеспечивающих своевременное предоставление служебных жилых помещений нуждающимся в них военнослужащим;

впредь до внесения в федеральное законодательство, регулирующее вопросы обеспечения служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, изменений, вытекающих из настоящего Постановления, те из них, кто был принят на учет для предоставления служебных жилых помещений до 1 января 2017 года, не могут быть сняты с такого учета, а если имело место явное и необоснованное превышение срока предоставления военнослужащему служебного жилья - по решению суда обеспечиваются служебными жилыми помещениями тем федеральным органом исполнительной власти, в котором они были поставлены на такой учет. Это не препятствует государственным органам, в которых указанные военнослужащие проходят военную службу в настоящее время, при наличии возможности самостоятельно решить вопрос о предоставлении им служебного жилья, что, однако, не может - в отсутствие прямого нормативного предписания - расцениваться как обращенное к данным органам императивное требование. До обеспечения указанных военнослужащих служебными жилыми помещениями им, по крайней мере, предоставляются гарантии, предусмотренные пунктом 3 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих".

Признание настоящим Постановлением части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" не соответствующей Конституции Российской Федерации не влечет пересмотр ранее принятых решений, признающих право военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации на получение служебного жилого помещения, равно как и решений, которыми военнослужащим органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации предоставлены служебные жилые помещения.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 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 часть 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 7, 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (часть 2), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования данная норма в силу неопределенности своего нормативного содержания не дает однозначного ответа на вопрос, какой именно государственный орган - федеральный орган исполнительной власти, федеральный

государственный орган - обязан обеспечить служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, принятых на учет для предоставления служебных жилых помещений до 1 января 2017 года.

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 части 5 статьи 36 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации", в том числе имея в виду необходимость создания надлежащих организационно-правовых механизмов, обеспечивающих своевременное предоставление служебных жилых помещений нуждающимся в них военнослужащим.

Впредь до внесения в федеральное законодательство, регулирующее вопросы обеспечения служебными жилыми помещениями военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, изменений, вытекающих из настоящего Постановления, те из них, кто был принят на учет для предоставления служебных жилых помещений до 1 января 2017 года, не могут быть сняты с такого учета, а если имело место явное и необоснованное превышение срока предоставления военнослужащему служебного жилья - по решению суда обеспечиваются служебными жилыми помещениями тем федеральным органом исполнительной власти, в котором они были поставлены на такой учет. Соответствующие государственные органы, в которых указанные военнослужащие проходят военную службу в настоящее время, вправе при наличии возможности самостоятельно решить вопрос о предоставлении им служебного жилья. В любом случае указанным военнослужащим до обеспечения их служебными жилыми помещениями предоставляются гарантии, предусмотренные пунктом 3 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих".

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

№ 16-П