

По делу о проверке конституционности положений пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в связи с жалобой гражданина Н.М.Кабулова

Постановление · № 21-П · от 15.10.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 2-1 статьи

15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в связи

с жалобой гражданина Н.М.Кабулова

город Санкт-Петербург 15 октября 2012 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, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих".

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

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

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с пунктом 2-1 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и 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 осуществляется за счет средств федерального бюджета по выбору гражданина, уволенного с военной службы, в форме предоставления жилого помещения в собственность бесплатно, жилого помещения по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (абзацы первый - четвертый); при предоставлении указанным гражданам жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма размер общей площади жилых помещений определяется в соответствии с пунктами 1-3 статьи 15-1 данного Федерального закона, а при предоставлении им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения размер этой денежной выплаты определяется исходя из норматива общей площади жилого помещения, определенного в соответствии с пунктом 4 той же статьи, и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, определяемой

уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для каждого субъекта Российской Федерации (абзацы пятый - шестой).

1.1. Оспаривающий конституционность положений пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" (а фактически его абзацев первого - четвертого) гражданин Н.М.Кабулов, проходивший военную службу с 1982 года по 2002 год и уволенный в запас в связи с организационно-штатными мероприятиями, постановлением главы муниципального образования "Город Полевской" Свердловской области от 28 января 2003 года N 157 был принят на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, а постановлением от 22 июля 2005 года N 1034 - снят с учета в связи с изменением в декабре 2004 года постоянного места жительства и переездом с семьей в деревню Новопарево Щелковского района Московской области. 12 августа 2006 года Н.М.Кабулов обратился в администрацию муниципального образования "Городское поселение Фряново" Щелковского муниципального района Московской области с заявлением о постановке на учет по новому месту жительства, в чем ему было отказано. Однако на основании решения Щелковского городского суда Московской области от 8 февраля 2008 года Н.М.Кабулов и члены его семьи были включены в список нуждающихся в жилых помещениях постановлением главы указанного городского поселения от 7 апреля 2008 года N 49.

Решением того же суда от 27 июня 2011 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 6 октября 2011 года, Н.М.Кабулову было отказано в удовлетворении исковых требований к администрации муниципального образования "Городское поселение Фряново" Щелковского муниципального района Московской области и Министерству строительного комплекса Московской области о предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения. Сославшись на пункт 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", суды общей юрисдикции указали, что одним из обязательных условий для получения предусмотренной его положениями единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения является постановка на учет нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года, Н.М.Кабулов же был принят на соответствующий учет по новому месту жительства после указанной даты.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", проверяя по жалобам граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение положениями пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" своих прав, гарантированных статьями 1 (часть 1), 2, 7, 15 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 38 (часть 1), 40, 45, 46 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что ввиду своей неопределенности они допускают возможность лишения права на жилище в форме предоставления жилого помещения либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения уволенных с военной службы граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, но переехавших на постоянное место жительства из одного субъекта Российской Федерации в другой и по этой причине принятых на соответствующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, - в отличие от относящихся к той же категории граждан, которые места жительства не меняли.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения абзацев первого - четвертого пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в той мере, в какой эти положения, связывая обеспечение уволенных с военной службы граждан жилыми помещениями по их выбору в форме предоставления либо жилого помещения (в собственность бесплатно или по договору социального найма), либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения с их принятием органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года, служат основанием для решения вопроса о реализации права на жилище в одной из указанных форм уволенными с военной службы гражданами, которые были приняты на соответствующий учет до 1 января 2005 года, в случае их переезда на постоянное место жительства в другой населенный пункт и постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по новому месту жительства после этой даты.

2. Обеспечение права каждого на жилище (статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации) является важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем установления гарантий социальной защиты (статья 7 Конституции Российской Федерации).

Обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления права на жилище, которое признается международным сообществом в качестве элемента права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека, статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) и которое в условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации реализуют в основном самостоятельно, используя для этого различные способы, Конституция Российской Федерации вместе с тем 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, части 2 и 3). Это означает, что 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 финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее время у государства.

Относя к лицам, которые обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату, военнослужащих и граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, федеральный законодатель исходил из того, что военная служба, 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), 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 и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанностей по отношению к государству, что требует от федерального законодателя установления как для них, так и для лиц, выполнивших обязанности военной службы по контракту, дополнительных мер социальной защиты, в том числе в сфере жилищных отношений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 года N 5-П, от 3 февраля 2010 года N 3-П и от 27 февраля 2012 года N 3-П).

2.1. Федеральный закон "О статусе военнослужащих", устанавливающий основы государственной

политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, а также граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей, предусматривает ряд государственных гарантий и компенсаций, в том числе для тех граждан, которые увольняются, прослужив длительное время, с военной службы и не имеют при этом жилища или нуждаются в улучшении жилищных условий. Тем самым, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П, государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязательства в отношении граждан, увольняющихся с военной службы и выполнивших условия контракта, также имеющего публично-правовой характер.

Согласно статье 15 названного Федерального закона государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение в порядке и на условиях, которые устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (абзац первый пункта 1); при этом обеспечение жилыми помещениями граждан, которые, прослужив 10 лет и более, были уволены с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и не имеют жилища либо нуждаются в улучшении жилищных условий, осуществляется, по общему правилу, федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими организацию и несение военной службы, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов (абзац первый пункта 14).

Тем из уволенных с военной службы граждан, кто был принят органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года, Федеральный закон "О статусе военнослужащих" предоставляет возможность выбора одной из трех форм обеспечения жильем: предоставление жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (абзацы первый - четвертый пункта 2-1 статьи 15). Конституционный Суд Российской Федерации отмечал ранее, что введение федеральным законодателем такого условия возникновения у уволенных с военной службы граждан права на обеспечение жильем в одной из указанных форм, как постановка на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года, само по себе не может считаться нарушением конституционных прав и свобод (определения от 16 декабря 2008 года N 1068-О-О, от 17 ноября 2011 года N 1608-О-О и от 11 мая 2012 года N 745-О).

Соответственно, сам факт постановки органом местного самоуправления уволенного с военной службы гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении означает констатацию наличия оснований для его признания таковым и, как следствие, влечет возникновение у этого гражданина права на обеспечение жильем в одной из предусмотренных положениями пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" форм по его выбору.

Порядок постановки таких граждан на учет нуждающихся в жилых помещениях установлен Правилами учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 года N 1054). В частности, данные Правила предусматривают, что военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, снимаются с очереди на получение жилых помещений или улучшение жилищных условий за счет средств федерального бюджета в случае снятия с воинского учета в данном населенном пункте и выезда на другое постоянное место жительства (подпункт "в" пункта 26); если же гражданин, уволенный с военной службы, изъявит желание изменить постоянное место жительства после увольнения с военной службы и встать на учет нуждающихся в получении жилых

помещений в другом населенном пункте, документы учетного дела высылаются по его заявлению по вновь избранному постоянному месту жительства в орган местного самоуправления (пункт 22). Приведенное правовое регулирование согласуется как с положениями Конституции Российской Федерации, закрепляющими право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1), так и с положениями международно-правовых актов, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации, - Международного пакта о гражданских и политических правах, провозглашающего право на свободу выбора местожительства (статья 12), и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признающей данное право (статья 2 Протокола N 4). Соответственно, реализация уволенными с военной службы гражданами, которые были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года, права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства посредством переезда на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой не может сопровождаться изменением их правового положения в отношении с государством по поводу обеспечения жильем лишь в силу факта их принятия на учет по новому месту жительства после 1 января 2005 года. Данный факт - при том условии, что изначально констатация уполномоченным органом наличия оснований для признания таких граждан нуждающимися в жилых помещениях имела место до 1 января 2005 года, - сам по себе не может являться надлежащей основой для введения различий в правах, предоставляемых в этой сфере, между ними и гражданами, относящимися к той же категории (граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях), но не менявшими постоянного места жительства после принятия органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

2.2. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (постановления от 24 октября 2000 года N 13-П и от 3 июня 2004 года N 11-П, определения от 27 июня 2005 года N 231-О, от 1 декабря 2005 года N 428-О и др.). Кроме того, в соответствии с выраженной в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 года N 7-П, от 6 декабря 2011 года N 27-П и от 29 июня 2012 года N 16-П правовой позицией принцип юридического равенства, вытекающий из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 17 (часть 3) и 19 Конституции Российской Федерации, обуславливает необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы; законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты

прав, свобод и законных интересов граждан (статья 45; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Между тем положения абзацев первого - четвертого пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", связывая право уволенных с военной службы граждан на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления либо жилого помещения (в собственность бесплатно или по договору социального найма), либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения с их принятием органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях исключительно до 1 января 2005 года, порождают неопределенность в вопросе о предоставлении данного права гражданам, принятым на учет до 1 января 2005 года, но переехавшим на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине принятым на учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, на равных условиях с другими гражданами, относящимися к той же категории, которые не меняли место жительства после их постановки на учет до этой даты. Тем самым рассматриваемые законоположения допускают установление необоснованных различий в реализации права на жилище (статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации) гражданами, принятыми на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, в зависимости от факта реализации ими права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), т. е. приводят к такой дифференциации 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 (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

2.3. Таким образом, положения абзацев первого - четвертого пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 7 (часть 2), 19 (часть 2), 40 и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения - в силу неопределенности своего нормативного содержания, порождающей возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения, - препятствуют признанию за уволенными с военной службы гражданами, которые первоначально были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, а затем переехали на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине были приняты на соответствующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, права на обеспечение жилыми помещениями по их выбору в форме предоставления либо 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 конституционного права на жилище на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые после принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях место жительства не меняли.

При этом в целях сохранения стабильности правоотношений в интересах субъектов права Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления: впредь до внесения в Федеральный закон "О статусе военнослужащих" изменений, обусловленных признанием положений абзацев первого - четвертого пункта 2-1 его статьи 15 не соответствующими Конституции Российской Федерации, обеспечение уволенных с военной службы граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, а затем в связи с изменением постоянного места жительства принятых на учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, жилыми помещениями по их выбору в одной

из предусмотренных данными законоположениями форм должно осуществляться исходя из времени принятия этих граждан на соответствующий учет по новому месту жительства.

Этим не исключается возможность законодательного установления в процессе совершенствования правового регулирования иного порядка очередности обеспечения таких граждан жилыми помещениями в одной из указанных форм по их выбору - в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 47-1, 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 положения абзацев первого - четвертого пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 7 (часть 2), 19 (часть 2), 40 и 55 (часть 3), в той мере, в какой они - в силу неопределенности своего нормативного содержания, порождающей возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения, - препятствуют признанию за уволенными с военной службы гражданами, которые первоначально были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, а затем переехали на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине были приняты на соответствующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, права на обеспечение жилыми помещениями по их выбору в одной из предусмотренных названными законоположениями форм на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые после принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях место жительства не меняли.

2. Правоприменительные решения по делу гражданина Кабулова Насырджана Мамаджановича, основанные на положениях абзацев первого - четвертого пункта 2-1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в той мере, в какой они признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

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

4. 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

N 21-П