

По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в связи с жалобами граждан А.С.Стах и Г.И.Хваловой

Постановление · № 8-П · от 24.05.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в связи с жалобами граждан А.С.Стах и Г.И.Хваловой

город Москва 24 мая 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.М.Данилова, судей М.В.Баглая, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева и представителя Совета Федерации А.В.Попова, руководствуясь статьями 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан А.С.Стах и Г.И.Хваловой на нарушение их конституционных прав частью первой статьи 1 и статьей 2 Федерального закона от 25 июля 1998 года "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации содержащиеся в них положения, примененные в делах заявителей.

Поскольку жалобы граждан А.С.Стах и Г.И.Хваловой 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 жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения представителей стороны, принявшей оспариваемый акт, выступление приглашенного в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Федеральный закон от 25 июля 1998 года "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" предусматривает, что правом на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета,

обладают граждане, имеющие стаж работы или проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 15 лет и не имеющие жилья в других регионах Российской Федерации (часть первая статьи 1); средства федерального бюджета, предусмотренные на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в объеме до 5 процентов используются на предоставление жилищных субсидий гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года, нуждающимся в улучшении жилищных условий по новому месту жительства и имеющим в соответствии с данным Федеральным законом право на получение таких субсидий (статья 2). Нормативные правовые акты, действовавшие до вступления в силу названного Федерального закона, предоставляли право на получение за счет средств федерального бюджета безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья лицам, проработавшим в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не менее 10 лет и состоящим на учете по улучшению жилищных условий (абзац четвертый пункта 5 Положения о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья, утвержденного постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 10 декабря 1993 года N 1278; абзац третий пункта 3 Положения о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года N 937; часть 2 статьи 5 Федерального закона от 17 августа 1996 года "О распределении жилищных субсидий между районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями в 1996 году"). На основании указанных положений гражданка Г.И.Хвалова, проработавшая в районах Крайнего Севера 12 лет и 6 месяцев и выехавшая в 1996 году на постоянное жительство в город Пермь, где была поставлена на учет как нуждающаяся в улучшении жилищных условий, в сентябре того же года обратилась с заявлением о выделении ей жилищной субсидии, предоставляемой за счет средств федерального бюджета, поскольку имела необходимый стаж работы для ее получения. Однако в связи с тем, что средства из федерального бюджета в 1996-1998 годах на эти цели в Пермскую область не поступали, субсидия Г.И.Хваловой предоставлена не была, а в декабре 1998 года администрация Дзержинского района города Перми сообщила ей о том, что в соответствии со вступившим в силу Федеральным законом "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" права на получение субсидии она не имеет, поскольку стаж ее работы в районах Крайнего Севера составляет менее 15 лет. Государственный Комитет Российской Федерации по делам Севера в своем ответе на обращение Г.И.Хваловой также подтвердил, что право на государственную поддержку при строительстве или приобретении жилья таких, как она, граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, регламентируется названным Федеральным законом, установившим, что для получения жилищной субсидии необходимо иметь не менее 15 лет северного стажа и выехать в другие районы страны не ранее 1 января 1992 года. По той же причине в марте 1999 года Министерство региональной политики Российской Федерации исключило из представленных Администрацией Волгоградской области списков граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей на постоянное жительство в Волгоградскую область, нуждающихся в улучшении жилищных условий и имеющих право на получение жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета, гражданку А.С.Стах (имеющую стаж работы в районах Крайнего Севера более 13 лет), которая в апреле 1998 года администрацией города Волгограда была поставлена на учет для получения такой субсидии. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане А.С.Стах и Г.И.Хвалова утверждают, что положения части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним

местностей", изменившие условия предоставления жилищных субсидий гражданам, выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей до вступления данного Федерального закона в силу, в результате чего они лишились права на получение полагающейся им жилищной субсидии, противоречат статьям 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод конституционность закона или отдельных его положений, являющихся предметом обращения, лишь в той части, в какой они были применены в деле заявителя и затрагивают его права и свободы. Следовательно, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в части, регламентирующей требования к стажу работы (времени проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающему право на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года и поставленным по новому месту жительства на учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий.

2. Рассматриваемый Федеральный закон, как следует из его названия и преамбулы, регулирует условия предоставления, порядок получения и размер жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Вместе с тем его статьей 2 установлено, что до 5 процентов предусмотренных на эти цели средств федерального бюджета используется на предоставление жилищных субсидий гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей. Определяя объем средств, которые должны расходоваться на жилищные субсидии гражданам названной категории, статья 2 закрепляет и ряд условий: субсидии предоставляются тем, кто выехал из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей не ранее 1 января 1992 года, нуждается в улучшении жилищных условий по новому месту жительства и имеет в соответствии с данным Федеральным законом право на получение жилищных субсидий.

Этим правом, согласно части первой статьи 1 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", обладают граждане, стаж работы или время проживания которых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях составляет не менее 15 лет и которые не имеют жилья в других регионах Российской Федерации. Следовательно, по смыслу статьи 2, установленная частью первой статьи 1 минимальная длительность стажа работы (времени проживания) как одно из условий выделения жилищной субсидии относится ко всем гражданам, выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей не ранее 1 января 1992 года, в том числе к тем, кто на момент вступления в силу данного Федерального закона уже состояли на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий.

Об этом свидетельствуют и его статья 6, содержащая шкалу стажа работы (времени проживания) в указанных районах и местностях, по которой определяется размер предоставляемой гражданину жилищной субсидии, а также подпункт "д" пункта 7 Положения о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года N 937 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1998 года N 1431), предусматривающий, что для граждан, выезжающих или выехавших не ранее 1 января 1992 года из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, размер предоставляемой субсидии определяется названным Федеральным законом. Исходя из такой сферы действия Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам,

выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" по кругу лиц, в нем был решен и вопрос о распределении по субъектам Российской Федерации средств федерального бюджета, предусмотренных статьей 26 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" на жилищные субсидии гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (статьи 3 и 11). В последующие годы распределение выделенных на эти цели средств федерального бюджета также осуществлялось с учетом предписаний рассматриваемого Федерального закона, устанавливающих условия и порядок получения жилищных субсидий (например, статья 77 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год" и статья 67 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год").

Сложившаяся правоприменительная практика также свидетельствует о том, что органы исполнительной власти, уполномоченные принимать решения о предоставлении жилищных субсидий, исходя из обязательности минимального 15-летнего стажа работы (времени проживания) для всех претендующих на получение жилищных субсидий граждан, включая тех, кто выехал из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей до вступления Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в силу. Как следует из представленных материалов, именно такое понимание оспариваемых положений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают заявители, а также Министерством регионального развития Российской Федерации, Государственным Комитетом Российской Федерации по делам Севера и Министерством экономики Российской Федерации послужило основанием к отказу в удовлетворении их требований.

Таким образом, граждане, стаж работы (время проживания) которых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях составляет от 10 до 15 лет, выехавшие из этих районов и местностей в другие регионы России не ранее 1 января 1992 года и поставленные по новому месту жительства на учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий, в силу предписаний части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" утратили право на получение таких жилищных субсидий.

3. Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище (часть 1); органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (часть 2); малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (часть 3). Из этого вытекает обязанность государства способствовать реализации гражданами права на жилище. Оказание государством помощи гражданам, не имеющим жилья или нуждающимся в улучшении жилищных условий, посредством выделения им безвозмездных жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета отвечает провозглашенным статьей 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации целям Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

По смыслу названных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 37 (части 1 и 3), которая, гарантируя свободу труда, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, закрепляет право каждого на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, законодатель, регулируя труд лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, вправе предусмотреть для них соответствующие государственные гарантии и компенсации, в том числе гарантии предоставления жилья для тех граждан, которые, проработав длительное время в указанных районах и местностях, уезжают в другие регионы России, где они не имеют жилья или

нуждаются в улучшении жилищных условий.

Установление для граждан повышенных гарантий и компенсаций в связи с работой и проживанием в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях - как направленное на обеспечение справедливого вознаграждения за труд в экстремальных природно-климатических условиях - не противоречит принципу равенства, закрепленному статьей 19 Конституции Российской Федерации. Предоставляя гражданам, имеющим длительный стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, право на получение безвозмездных жилищных субсидий, государство тем самым способствует удовлетворению их потребностей в жилье и обеспечивает возможность иметь жилье в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, в том числе на основе свободы выбора места жительства. Финансовая поддержка со стороны государства позволяет гражданам, работающим и проживающим в этих районах и местностях, решать проблему приобретения жилья в регионах с благоприятными для проживания и трудовой деятельности условиями.

Таким образом, право граждан на получение жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета при переселении из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в другие регионы России установлено законодателем в конституционно значимых целях, связано с реализацией права на жилище, права на вознаграждение за труд, права свободно передвигаться, выбирать место жительства, а также имущественных прав (статья 37, часть 3; статья 40; статья 27, часть 1; статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) и, следовательно, подлежит государственной, в том числе судебной, защите.

4. Федеральный законодатель, закрепляя право граждан на получение выплат такого характера, как жилищная субсидия, и определяя условия его возникновения, вправе, как следует из статей 71 (пункты "в", "е" и "з"), 37 (часть 3), 40 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, исходя из признаваемых и защищаемых Конституцией Российской Федерации целей и ценностей, вносить изменения в ранее установленные правила предоставления жилищных субсидий. В частности, в связи с недостаточностью бюджетных средств, выделяемых на переселение граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и организацию строительства для них жилья на территории Российской Федерации в районах с благоприятными природными и социально-экономическими условиями жизни, а также необходимостью первоочередного решения вопросов социальной поддержки особо нуждающихся граждан, проработавших в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях более длительное время, он может увеличить минимальную продолжительность стажа работы (времени проживания) в указанных районах и местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета.

Вместе с тем при внесении подобных изменений в условия предоставления жилищных субсидий должно быть обеспечено соблюдение положений Конституции Российской Федерации, закрепляющих, что Россия является демократическим правовым государством (статья 1, часть 1), в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2); каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2), а ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны

страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

По смыслу указанных конституционных положений, изменение законодателем ранее установленных условий предоставления жилищных субсидий, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, нуждающихся в этих субсидиях и рассчитывающих на их получение, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в том числе при решении вопроса о выборе места жительства и работы.

Лица, выехавшие из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей до вступления в силу Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", принимая решение о переселении в другие регионы России и планируя свое будущее, исходили из закрепленных в действовавших в тот период нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Федеральном законе от 17 августа 1996 года "О распределении жилищных субсидий между районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями в 1996 году" условий предоставления жилищных субсидий, в частности требования о наличии стажа работы в этих районах и местностях не менее 10 лет. Они рассчитывали на добросовестное выполнение государством своих публично-правовых обязательств и полагали, что смогут реализовать право на получение жилищной субсидии за счет средств федерального бюджета.

Предоставив гражданам, проработавшим не менее 10 лет в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и нуждающимся по новому месту жительства в улучшении жилищных условий, право на получение безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья и тем самым взяв на себя определенные обязательства по поддержке таких граждан при перемене ими места жительства, государство обязано обеспечить им равные правовые условия реализации этого права - с соблюдением принципа равенства, закрепленного статьей 19 Конституции Российской Федерации, который распространяется не только на непосредственно упомянутые в тексте Конституции Российской Федерации права и свободы, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые в том числе на основании закона.

Предписаниями части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" внесено изменение в условия предоставления жилищных субсидий, касающиеся граждан, уже выполнивших ранее установленные требования и исходя из них совершивших юридически значимые действия. По существу, такого рода изменение означает отказ государства от выполнения в конкретных правоотношениях своих обязательств, возникших из ранее действовавшего регулирования и правоприменительных актов, которыми решался вопрос о постановке гражданина на учет как нуждающегося в улучшении жилищных условий, что не только подрывает доверие к действиям государства, к закону, но и приводит к нарушению конституционного принципа равенства: часть граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей после 1 января 1992 года, имеющих стаж работы (времени проживания) в этих районах и местностях от 10 до 15 лет и поставленных по новому месту жительства на учет по улучшению жилищных условий, смогли воспользоваться своим правом на жилищную субсидию и получили ее, в то время как другая часть таких граждан, которым субсидия до вступления в силу рассматриваемого Федерального закона по не зависящим от них причинам выделена не была, неосновательно и несправедливо были лишены права на ее получение.

Увеличение для этих граждан минимально необходимого стажа работы (времени проживания) в

районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, не согласуется, кроме того, с требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку такое увеличение, даже если оно и обусловлено недостаточностью финансовых ресурсов, выделяемых на решение проблем переселения граждан из указанных районов и местностей, не может служить адекватным правовым средством обеспечения баланса между правами этих граждан и правомерными интересами общества и государства. Распространение предписания о минимальном 15-летнем стаже работы (времени проживания) как условия приобретения права на получение жилищных субсидий на лиц, которым такое право уже было предоставлено при наличии стажа работы не менее 10 лет, и тем самым придание обратной силы закону, ухудшающему положение граждан, означающее, по существу, отмену для этих лиц права на получение жилищной субсидии, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого в конкретных правоотношениях, несовместимо и с требованиями, вытекающими из статей 1 (часть 1), 2, 18, 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 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 не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), положения части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона от 25 июля 1998 года "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в той части, в какой предусмотрено ими требование о наличии минимального 15-летнего стажа работы (времени проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, распространяется на граждан, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели такое право при наличии стажа работы в указанных районах и местностях не менее 10 лет.
2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после провозглашения.
3. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела граждан А.С.Стаха и Г.И.Хваловой, разрешенные на основании признанных неконституционными положений Федерального закона от 25 июля 1998 года "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", подлежат пересмотру компетентными органами в установленном порядке.
4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 8-П