

По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей" и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В.Глушкова

Постановление · № 3-П · от 03.02.2010 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей" и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В.Глушкова

город Санкт-Петербург 3 февраля 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи Г.А.Гаджиева, судей Н.С.Бондаря, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Ярославцева,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", пункта 4 постановления

Правительства Российской Федерации "О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей" и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей. Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина С.В.Глушкова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения. Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, объяснения представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.А.Борисенко, от Министерства обороны Российской Федерации - А.Н.Дроздова, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. Заявитель по настоящему делу гражданин С.В.Глушков оспаривает конституционность следующих нормативных положений:

абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (в редакции Федерального закона от 8 мая 2006 года N 66-ФЗ), согласно которому при невозможности обеспечить жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года в муниципальных образованиях, им ежемесячно выплачивается денежная компенсация за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации;

пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года N 909 "О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей" в части, предусматривающей, что выплата денежной компенсации гражданам, уволенным с военной службы и вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, и членам их семей осуществляется соответствующими органами Министерства обороны Российской Федерации или иного федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, в которых эти граждане состоят на учете в части их пенсионного обеспечения;

пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года N 909), в соответствии с которым данное Положение определяет порядок выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы и вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года в уполномоченных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организациях, и членам их семей.

1.1. С.В.Глушков был досрочно уволен из рядов Вооруженных Сил Российской Федерации по состоянию здоровья 24 декабря 2007 года. В период прохождения военной службы, общий срок которой составил более 20 лет, и после увольнения он жильем не обеспечивался. С 25 сентября 2000 года С.В.Глушков состоит на учете по месту жительства в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий и проживает вместе с семьей в однокомнатной квартире в поселке Новый Торъял (Республика Марий Эл), которую занимает на основании договора аренды.

Военный комиссариат Республики Марий Эл отказал С.В.Глушкову в предоставлении ежемесячной денежной компенсации за наем жилого помещения, которую он получал в период прохождения военной службы, сославшись на то, что заявитель был уволен с военной службы после 1 января 2005 года. Йошкар-Олинский городской суд Республики Марий Эл решением от 2 июня 2008 года признал за С.В.Глушковым право на получение указанной денежной компенсации и взыскал в его пользу с Военного комиссариата Республики Марий Эл 9480 рублей - сумму компенсации за период с момента обращения за ней до вынесения решения суда. Принимая такое решение, суд исходил из того, что в соответствии с абзацем вторым пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" наличие у гражданина, уволенного с военной службы, права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем жилого помещения зависит от даты его постановки на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, а не от даты увольнения с военной службы.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Марий Эл от 8 июля 2008 года решение суда первой инстанции было отменено, в удовлетворении требований С.В.Глушкова отказано. При этом суд кассационной инстанции указал, что для приобретения права на компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения гражданин, уволенный с военной службы, должен не только встать на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, но и уволиться с военной службы до наступления этой даты. В передаче надзорных жалоб для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции заявителю было отказано (определение судьи Верховного суда Республики Марий Эл от 22 августа 2008 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2008 года).

По мнению С.В.Глушкова, оспариваемые нормативные положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 37 (части 1 и 2) и 40, поскольку допускают необоснованное ограничение права граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и уволенных или подлежащих увольнению с военной службы после 1 января 2005 года, на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, что приводит к нарушению конституционных прав на жилище и на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии.

1.2. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и пунктом 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле заявителя. Нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 27 января 2004 года N 1-П, может быть проверен по жалобе гражданина в порядке конституционного судопроизводства в связи с конкретным делом лишь в том случае, если такой акт принят во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и если именно на основании такого уполномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществило правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

Абзацем вторым пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" Правительство Российской Федерации уполномочено на определение порядка выплаты и размеров ежемесячной денежной компенсации, предоставляемой за счет средств федерального бюджета гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий в муниципальных образованиях до 1 января 2005 года, при невозможности обеспечить таких граждан жилыми помещениями. Следовательно, принятое

Правительством Российской Федерации во исполнение этого полномочия постановление от 31 декабря 2004 года N 909 может быть предметом проверки в порядке конституционного судопроизводства по жалобе гражданина лишь в том случае, если заявителем оспариваются именно установленные Правительством Российской Федерации порядок выплаты и размеры указанной денежной компенсации.

Между тем С.В.Глушков просит признать неконституционным пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года N 909 в части, фактически определяющей круг лиц, которые имеют право на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. Данный вопрос, однако, уже получил содержательную регламентацию в абзаце втором пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", проверка же соответствия нормативного положения постановления Правительства Российской Федерации федеральному закону в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не входит.

Кроме того, что касается пункта 1 утвержденного указанным Постановлением Правительства Российской Федерации Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей, которым определяется сфера действия данного Положения по кругу лиц, то этот пункт, как следует из представленных заявителем решений судов общей юрисдикции, в его деле непосредственно не применялся.

Таким образом, жалоба С.В.Глушкова в части, касающейся проверки конституционности пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года N 909 и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей, не может быть признана допустимой по смыслу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а производство по настоящему делу в этой части согласно пункту 2 части первой статьи 43 и статье 68 названного Федерального конституционного закона подлежит прекращению.

1.3. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе гражданина, в отношении примененных в его деле законоположений, оценивая при этом как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой. Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в той мере, в какой оно - по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, - связывает право граждан, уволенных с военной службы и не обеспеченных жилыми помещениями, на получение ежемесячной денежной компенсации не только с датой их постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, но и с датой их увольнения с военной службы.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище (статья 40, часть 1). Обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления данного права, 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). Тем самым федеральному законодателю на

конституционном уровне предписывается не только определять категории граждан, нуждающихся в жилище, но и устанавливать конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее время у государства.

Отнеся 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 37 (части 1 и 3) 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, предполагающим 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 (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 года N 5-П).

3. 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, предоставляет лицам, которые, прослужив длительное время, увольняются с военной службы и не имеют жилища или нуждаются в улучшении жилищных условий, государственные гарантии и компенсации на период до обеспечения их жилыми помещениями в порядке статьи 15 названного Федерального закона.

Тем самым государство берет на себя определенные публично-правовые обязательства по социальной поддержке этой категории граждан, уволенных с военной службы, в частности путем предоставления им за счет средств федерального бюджета ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. Данная мера социальной поддержки носит исключительно временный характер и имеет своим предназначением возмещение расходов, которые указанные граждане вынуждены нести в связи с необходимостью арендовать жилое помещение в период до фактической реализации ими конституционного права на жилище в установленных законом формах. Само по себе право граждан, уволенных с военной службы и не обеспеченных жилыми помещениями, на получение денежной компенсации непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, что не освобождает федерального законодателя, осуществляющего в рамках своих дискреционных полномочий соответствующее правовое регулирование, от обязанности при определении круга лиц, которым данное право предоставляется, соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. При этом он должен исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации различия в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года N 8-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П).

3.1. В соответствии с абзацем вторым пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" при невозможности обеспечить жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных

условий до 1 января 2005 года в муниципальных образованиях, им ежемесячно выплачивается денежная компенсация за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации. Названное законоположение не препятствует признанию за гражданами, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года и уволенными или подлежащими увольнению с военной службы после этой даты, права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений на равных условиях с гражданами, относящимися к той же категории, но уволенными с военной службы до 1 января 2005 года, - иное означало бы установление различий в условиях приобретения права на получение указанной денежной компенсации бывшими военнослужащими, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, исключительно в зависимости от даты их увольнения с военной службы (до или после 1 января 2005 года).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 апреля 2007 года N 5-П, законоположения, вводящие для бывших военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, не имеющие конституционного обоснования и обусловленные только датой увольнения с военной службы различия в формах обеспечения жильем, нарушают закрепленное статьей 40 Конституции Российской Федерации право на жилище и противоречат ее статье 19 (часть 2), согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В силу приведенной правовой позиции норма абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в истолковании (в том числе органами исполнительной и судебной власти), предполагающем признание права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений только за теми гражданами, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, которые были уволены с военной службы до 1 января 2005 года, при отсутствии адекватных мер социальной поддержки в отношении граждан, уволенных или подлежащих увольнению с военной службы после 1 января 2005 года, порождает бы такую дифференциацию в правовом положении лиц, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями статьи 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3.2. Таким образом, абзац второй пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" не может рассматриваться как препятствующий признанию за гражданами, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года и уволенными или подлежащими увольнению с военной службы после этой даты, права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений на равных условиях с гражданами, относящимися к той же категории, но уволенными с военной службы до 1 января 2005 года.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 68, 72, 74, 75, 79 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 абзац второй пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в нем норма не препятствует признанию за гражданами, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года и уволенными или подлежащими увольнению с военной службы после этой даты, права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений на равных условиях с гражданами, относящимися к той же категории, но уволенными с

военной службы до 1 января 2005 года.

Конституционно-правовой смысл указанного законоположения, выявленный в настоящем Постановлении, в силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" является общеобязательным, в том числе для всех исполнительных и судебных органов государственной власти, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей" и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей.

3. Правоприменительные решения, принятые по делу гражданина Глушкова Сергея Валерьевича на основании абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

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

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

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 3-П