

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балабекова Натика Назировича на нарушение его конституционных прав абзацем двенадцатым пункта 1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих"

Определение · № 2648-О · от 14.12.2021 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балабекова Натика Назировича на нарушение его конституционных прав абзацем двенадцатым пункта 1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих"

город Санкт-Петербург 14 декабря 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи В.Г.Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина Н.Н.Балабекова,

установил:

1. Согласно абзацу двенадцатому пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" военнослужащим - гражданам Российской Федерации, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по избранному постоянному месту жительства и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными статьей 15 1 данного Федерального закона .

Конституционность этого абзаца оспаривает гражданин Н.Н.Балабеков, который после обучения в Саратовском военном Краснознаменном институте внутренних войск МВД России и прохождения службы в МВД по Республике Дагестан перешел в войска национальной гвардии, где первоначально проходил службу в качестве сотрудника на должности начальника отдела кадров и взаимодействия со средствами массовой информации Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Республике Дагестан. В 2018 году на основании приказа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации полковник полиции Н.Н.Балабеков был уволен со службы по пункту 18 части 2 статьи 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в связи с переводом сотрудника на

государственную службу иного вида). После этого в соответствии с приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации он был принят на военную службу по контракту (на 5 лет) и зачислен в списки личного состава войск национальной гвардии на воинскую должность заместителя начальника Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Республике Дагестан; одновременно в порядке переаттестации ему присвоено воинское звание "полковник".

В сентябре 2018 года решением жилищной комиссии Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Республике Дагестан Н.Н.Балабеков был признан нуждающимся в получении жилищной субсидии на приобретение или строительство жилого помещения. Однако впоследствии установлено, что он включен в список очередников на получение жилого помещения для постоянного проживания с нарушением законодательства, поскольку общая продолжительность его военной службы составляла менее 10 лет. Вследствие этого в декабре 2019 года принято решение из указанного списка Н.Н.Балабекова исключить.

Действия жилищной комиссии Н.Н.Балабеков оспорил в суде. Махачкалинский гарнизонный военный суд решением от 31 января 2020 года отказал в удовлетворении административного искового заявления, указав, что согласно пункту 7 статьи 3 Положения о порядке прохождения военной службы (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237) общая продолжительность военной службы военнослужащего включает в себя все время его военной службы, как по призыву, так и по контракту, в том числе и в случаях повторного поступления на военную службу. При этом суд отметил, что служба в органах внутренних дел к военной службе не относится и подлежит зачету в выслугу лет на военной службе для целей пенсионного обеспечения, выплаты денежного довольствия и предоставления иных мер социальной поддержки, но в общую продолжительность военной службы не включается (служба в органах внутренних дел может быть учтена при получении государственного жилищного сертификата, за которым истец не обращался). Ссылка Н.Н.Балабекова на необходимость применения пункта 3 части 4 статьи 44 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 5 декабря 2017 года № 391-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", действовавшей на момент заключения им контракта о прохождении военной службы, не была принята судом во внимание.

Данное решение оставлено в силе апелляционным определением Южного окружного военного суда от 25 марта 2020 года. Определением Кассационного военного суда от 21 июля 2020 года жалоба Н.Н.Балабекова оставлена без удовлетворения. Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 24 сентября 2020 года отказал ему в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции.

Абзац двенадцатый пункта 1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" оспаривается заявителем во взаимосвязи с пунктом 3 части 4 статьи 44 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ , где в настоящее время закреплено, что лицам, указанным в части 3 данной статьи (т.е. лицам, имеющим специальные звания, переведенным в войска национальной гвардии из органов внутренних дел, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии и имеющим специальные звания полиции, которые подлежат переводу на военную службу в подразделения войск национальной гвардии), стаж службы (выслуга лет), в том числе в льготном исчислении, исчисленный в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, засчитывается в период службы (выслугу лет, общую продолжительность военной службы) в полном объеме и пересчету не подлежит. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той

мере, в какой по смыслу, придаваемому ему в системе действующего правового регулирования сложившейся правоприменительной практикой, лишает лиц, имевших специальные звания и переведенных в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации из органов внутренних дел, принятых на военную службу в войска национальной гвардии и имеющих статус военнослужащих, права на получение жилищной субсидии или жилых помещений, поскольку служба в органах внутренних дел не засчитывается им в период военной службы вопреки пункту 3 части 4 статьи 44 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ .

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), каждый имеет право на жилище, а органы государственной власти и местного самоуправления создают условия для осуществления данного права, причем 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 (статья 40). Из этого вытекает обязанность государства способствовать реализации гражданами данного права, которое рассматривается международным сообществом в качестве одного из элементов права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека и статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). 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 финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее время у государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2013 года № 12-П , от 14 января 2020 года № 2-П , от 19 апреля 2018 года № 16-П и др.).

Федеральный закон "О статусе военнослужащих" , закрепляя права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (преамбула), устанавливает и основные гарантии их жилищного обеспечения, к которым, согласно пункту 1 его статьи 15, относится предоставление им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставление им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных данным Федеральным законом , другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, за счет средств федерального бюджета.

Относя к лицам, которые обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату, в частности, военнослужащих, 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 федеральной 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 равно самой природой военной службы, предполагающей выполнение задач, которые сопряжены с опасностью для 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 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 , от 16 ноября 2017 года № 29-П и др.). При этом введение условий, соблюдение которых необходимо для обеспечения военнослужащих жилыми помещениями либо

денежными средствами на их приобретение или строительство, относится к дискреции законодателя.

3. Оспариваемая Н.Н.Балабековым норма предусматривает, что военнослужащим, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, право на получение жилищной субсидии или жилого помещения, находящегося в федеральной собственности, по их выбору в собственность бесплатно или по договору социального найма (в соответствии с нормами площади жилого помещения, предусмотренными статьей 15 1 данного Федерального закона) предоставляется по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более либо - в случае увольнения с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями - при общей продолжительности военной службы 10 лет и более. Таким образом, основным требованием, соблюдение которого необходимо для возникновения права на жилищное обеспечение (при условии нуждаемости в нем), является наличие определенной законом общей продолжительности военной службы. С учетом основания увольнения требуемая продолжительность службы снижается. Это требование, традиционное для различных видов социального обеспечения и социальной защиты населения, а также мер государственной поддержки, позволяет, учитывая длительность военно-служебных отношений и причины их прекращения, предоставить гражданам, в том числе уволенным со службы в связи с возникновением ряда объективных обстоятельств, признаваемых уважительными, возможность получить социальные гарантии на льготных условиях. Применительно к военнослужащим указанный подход распространяется, в частности, на пенсионное обеспечение, гарантии в сфере охраны здоровья, право на проезд на безвозмездной основе на лечение в медицинской организации в стационарных условиях или в санаторно-курортные и оздоровительные организации и обратно и основывается на положениях пункта 1 статьи 3 Федерального закона "О статусе военнослужащих" , согласно которому единая система правовой и социальной защиты, а также материального и иных видов обеспечения военнослужащих устанавливается данным Федеральным законом с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, в том числе и в льготном исчислении, выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы.

Право на получение социальных гарантий может быть обусловлено наличием у военнослужащего как выслуги лет, так и общей продолжительности военной службы, различающихся между собой по составу включаемых в них периодов и по способам исчисления. Как следует из Положения о порядке прохождения военной службы, общая ее продолжительность включает в себя все время военной службы военнослужащего, как по призыву, так и по контракту, в том числе и в случаях повторного поступления на военную службу.

Абзац же двенадцатый пункта 1 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" не определяет правил исчисления общей продолжительности военной службы и не содержит положений, направленных на ограничение предоставления жилых помещений (выплат на их приобретение или строительство). Закрепляя круг военнослужащих, имеющих право на жилищное обеспечение, условия возникновения данного права, формы его реализации, а также называя лиц, обязанных обеспечить реализацию жилищных прав военнослужащих, указанная норма носит гарантийный характер, согласуется с общим подходом, применяемым в законодательстве о социальной защите военнослужащих для установления права на меры государственной поддержки, и направлена на защиту интересов названной категории граждан.

4. В целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 "Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации" была образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации как

федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии, оборота оружия, частной охранной деятельности и вневедомственной охраны, а внутренние войска МВД России преобразованы в войска национальной гвардии (пункты 1 - 3). Кроме того, в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации на основании пункта 4 данного Указа включен ряд подразделений МВД России, а также подразделения его территориальных органов.

Для сохранения и защиты прав сотрудников Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации пункт 3 части 4 статьи 44 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ в первоначальной редакции предусматривал, что лицам, имеющим специальные звания, переведенным в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации из органов внутренних дел, при поступлении на военную службу по контракту в войска национальной гвардии выслуга лет в органах внутренних дел засчитывается в выслугу лет для назначения пенсии, выплаты денежного довольствия и предоставления иных мер социальной поддержки. Федеральным законом от 6 июня 2019 года № 127-ФЗ "О внесении изменений в статью 44 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" приведенное законоположение было скорректировано - и на сегодняшний день лицам, имеющим специальные звания, переведенным в войска национальной гвардии из органов внутренних дел, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии и имеющим специальные звания полиции, которые подлежат переводу на военную службу в подразделения войск национальной гвардии в соответствии с решением Президента Российской Федерации, при назначении на воинские должности стаж службы (выслуга лет), в том числе в льготном исчислении, исчисленный в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, засчитывается в период службы (выслугу лет, общую продолжительность военной службы) в полном объеме и пересчету не подлежит.

Правовое регулирование, установленное пунктом 3 части 4 статьи 44 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ как в первоначальной ее редакции, так и в ныне действующей, предполагающей более точный учет продолжительности разных видов службы, направлено на обеспечение преемственности в формировании социальных прав указанных лиц и на сохранение уровня их социальной защиты. Разрешение же вопроса о наличии оснований для включения Н.Н.Балабекова в список очередников на получение жилого помещения или для исключения его из данного списка к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, определенной в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балабекова Натика Назировича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой

информации" (www.pravo.gov.ru).

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 2648-О