



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и подпункта «д» пункта 10 Правил 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, в связи с жалобами граждан Ю.Б.Митрофановой и И.П.Рыбакова

город Санкт-Петербург

12 февраля 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

с участием гражданки Ю.Б.Митрофановой, ее представителя – адвоката Р.Р.Гадельшина, представителя гражданина И.П.Рыбакова – адвоката Д.В.Юдина, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента

Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
А.В.Коновалова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, 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 первого пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и подпункта «д» пункта 10 Правил 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.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Ю.Б.Митрофановой и И.П.Рыбакова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

Поскольку жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по ним в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.Б.Лобова, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – И.В.Крупнова, от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, от

Министерства обороны Российской Федерации – Т.А.Орской, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка Ю.Б.Митрофанова оспаривает конституционность пункта 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», а фактически – исходя из доводов жалобы – его абзаца первого, который предусматривает, что обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов; право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз; документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти или федеральному государственному органу, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и проживающими совместно с ними членами их семей при получении жилого помещения по избранному месту жительства.

Гражданин И.П.Рыбаков подвергает сомнению конституционность подпункта «д» пункта 10 Правил 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 № 1054; далее также – Правила 1998 года), согласно которому не признаются нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий за счет средств федерального бюджета военнослужащие, если их жилищные условия ухудшились в результате обмена, мены, купли-продажи или дарения ранее полученного от государства жилья.

1.1. В июле 2002 года Ю.Б.Митрофанова заключила контракт о прохождении военной службы. В июне 2003 года ее муж – военнослужащий погиб при исполнении обязанностей военной службы. В октябре 2003 года жилищно-бытовой комиссией внутренних войск МВД России ей и ее несовершеннолетнему сыну как членам семьи погибшего была предоставлена по договору социального найма квартира в городе Ростове-на-Дону. В августе 2010 года зарегистрировано в равных долях право собственности Ю.Б.Митрофановой и ее сына на данную квартиру, приобретенную ими в порядке приватизации. В мае 2013 года Ю.Б.Митрофанова убыла для прохождения военной службы в Санкт-Петербург, а в июне 2017 года доля Ю.Б.Митрофановой в праве собственности на указанную квартиру перешла к сыну на основании договора дарения.

В марте 2023 года, находясь на военной службе в войсках национальной гвардии Российской Федерации в звании подполковника, Ю.Б.Митрофанова подала заявление о признании ее нуждающейся в жилом помещении по избранному месту жительства в Санкт-Петербурге и принятии на соответствующий учет. Заявительница указывала, что общий срок ее военной службы по контракту превышает 20 календарных лет, а с момента ухудшения ее жилищных условий прошло более 5 лет. Однако, сославшись на обеспечение ее за счет государства жилым помещением, его приватизацию, отчуждение доли в праве собственности на это жилое помещение и

невозможность сдачи его в установленном порядке, жилищная комиссия воинской части в Санкт-Петербурге отказала Ю.Б.Митрофановой в постановке на жилищный учет на основании статьи 51, пункта 2 части 1 статьи 54 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 4 и 6 Правил признания военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, нуждающимися в жилых помещениях (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 года № 1768; далее также – Правила 2020 года).

Санкт-Петербургский гарнизонный военный суд (решение от 20 июня 2023 года) отказал в удовлетворении исковых требований заявительницы, оспорившей названное решение жилищной комиссии, со ссылкой на пункт 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», посчитав, что в момент предоставления Ю.Б.Митрофановой жилого помещения как члену семьи погибшего военнослужащего она, будучи военнослужащей, являлась самостоятельным субъектом жилищных правоотношений и уже реализовала свое право на обеспечение жильем, возможность сдачи которого в установленном порядке ею утрачена.

1-й Западный окружной военный суд, оставив решение суда первой инстанции без изменения (апелляционное определение от 21 сентября 2023 года), подчеркнул, что Ю.Б.Митрофанова и ее сын были обеспечены жильем как самостоятельные участники жилищных правоотношений в порядке, предусмотренном государством для защиты прав членов семьи погибшего военнослужащего.

Суды указали, что положения абзаца тринадцатого пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не подлежали применению к спорным правоотношениям. Истечение же пятилетнего срока со дня совершения Ю.Б.Митрофановой сделки по отчуждению своей доли в праве собственности на жилое помещение признано судами не имеющим правового значения, поскольку предусмотренные статьями 53 и 57 Жилищного кодекса Российской Федерации последствия намеренных действий, приведших к

ухудшению жилищных условий, не распространяются на случаи отчуждения жилья, приобретенного за счет бюджетных средств или за счет публичного жилищного фонда в специальном порядке в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих». Согласившись с отказом в удовлетворении требований заявительницы, Кассационный военный суд (кассационное определение от 28 ноября 2023 года) и судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 13 марта 2024 года) уточнили, что в момент обеспечения жилым помещением в качестве члена семьи погибшего военнослужащего Ю.Б.Митрофанова не являлась самостоятельным субъектом жилищных правоотношений, однако выступила в этом качестве, совершив действия по его приватизации, будучи военнослужащей и имея право на обеспечение жилым помещением по избранному месту жительства лишь в случае сдачи уполномоченному жилищному органу квартиры, полученной в 2003 году.

По мнению Ю.Б.Митрофановой, оспариваемое положение пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 40 (часть 3) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку в силу неопределенности его содержания, порождающей возможность неоднозначного толкования, и, следовательно, произвольного применения оно препятствует обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий военнослужащих, которые уже обеспечивались таковыми в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан и рассчитывали на повторное предоставление жилищных гарантий в соответствии с абзацами тринадцатым и четырнадцатым пункта 1 этой статьи в редакции Федерального закона от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

1.2. И.П.Рыбаков находится на военной службе с 1997 года и в настоящее время состоит в звании подполковника войск национальной гвардии Российской Федерации. Его супруге в августе 2008 года по договору

найма специализированного жилого помещения была предоставлена квартира в городе Новоуральске Свердловской области на период ее трудовых отношений с федеральным государственным унитарным предприятием для проживания троих членов семьи, включая И.П.Рыбакова и их дочь (2004 года рождения). После передачи указанной квартиры из федеральной в муниципальную собственность супруга И.П.Рыбакова в мае 2010 года заключила в качестве нанимателя договор социального найма, а в июне 2010 года квартира была приватизирована, право собственности на нее возникло у дочери, в пользу которой родители отказались от участия в приватизации. В августе 2010 года супруга с дочерью переехали к И.П.Рыбакову в Санкт-Петербург, куда он в сентябре 2008 года был переведен для дальнейшего прохождения военной службы. В феврале 2017 года указанная квартира была продана.

В 2022 году заявитель, имея общий стаж более 24 календарных лет военной службы, включая службу в зонах боевых действий, подал заявление о признании его и членов его семьи – супруги и троих детей – нуждающимися в жилом помещении в соответствии со статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации и принятии на учет для обеспечения жилым помещением по избранному месту жительства в Санкт-Петербурге. Решением Центральной жилищной комиссии Северо-Западного округа войск национальной гвардии Российской Федерации в постановке И.П.Рыбакова на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении отказано в связи с тем, что его право состоять на учете не подтверждено; при этом было принято во внимание, что ранее он в качестве члена семьи нанимателя был обеспечен жильем от государства по установленным нормам в городе Новоуральске Свердловской области.

Санкт-Петербургский гарнизонный военный суд (решение от 25 октября 2022 года), сославшись в числе прочего на подпункт «д» пункта 10 Правил 1998 года, признал указанный отказ правомерным, с чем согласился 1-й Западный окружной военный суд (апелляционное определение от 16 февраля

2023 года). Суды сочли, что И.П.Рыбаков был обеспечен жилым помещением на условиях договора социального найма муниципального жилого помещения и распорядился им, отказавшись в пользу дочери от участия в его приватизации. Подтверждая правомерность отказа в принятии И.П.Рыбакова на учет, Кассационный военный суд (кассационное определение от 20 июня 2023 года) указал, что И.П.Рыбаков предпринял активные действия, вследствие которых предоставленное его семье жилое помещение было выведено из публичного жилищного фонда в собственность ребенка, а затем продано, и тем самым фактически реализовал право на жилище в качестве самостоятельного субъекта жилищных правоотношений. На основании положений пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и подпункта «д» пункта 10 Правил 1998 года суд кассационной инстанции сделал вывод об отсутствии оснований для повторного обеспечения И.П.Рыбакова жильем за счет средств федерального бюджета, в том числе и по истечении пятилетнего срока, установленного статьей 53 Жилищного кодекса Российской Федерации. С указанными выводами согласились судья Верховного Суда Российской Федерации (определение от 13 сентября 2023 года) и заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 25 декабря 2023 года).

По мнению И.П.Рыбакова, подпункт «д» пункта 10 Правил 1998 года противоречит статьям 40, 72 и 132 Конституции Российской Федерации, поскольку препятствует военнослужащим в получении мер социальной поддержки в жилищной сфере за счет федерального бюджета в случае, если они уже были обеспечены жилыми помещениями как члены семьи нанимателя за счет муниципального жилищного фонда и с момента отчуждения жилого помещения истек пятилетний срок, предусмотренный статьей 53 Жилищного кодекса Российской Федерации.

1.3. Обращаясь к вопросу о содержательном значении положений Федерального закона от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ, установившего исключение из общего правила об однократности предоставления

дополнительных жилищных гарантий военнослужащим, Конституционный Суд Российской Федерации признал, что данное регулирование не лишено разумного обоснования в той мере, в какой оно распространяется лишь на военнослужащих, обеспеченных соответствующими гарантиями не в качестве самостоятельных субъектов жилищных правоотношений, и не носит дискриминационного характера применительно к иным категориям военнослужащих (Определение от 13 января 2022 года № 3-О).

Не ставя под сомнение данный вывод, Конституционный Суд Российской Федерации при принятии настоящих жалоб к рассмотрению обнаружил неопределенность в вопросе о том, насколько оспариваемые заявителями нормативные положения в системе действующего правового регулирования содержат в соответствии с принципом равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации) объективные и непротиворечивые критерии предоставления жилищных гарантий указанным в законе категориям военнослужащих, которые уже обеспечивались за счет публичных фондов жильем в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзац первый пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и подпункт «д» пункта 10 Правил 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, в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о предоставлении предусмотренных законом жилищных гарантий военнослужащим, ранее

обеспеченным жилыми помещениями или средствами на их приобретение в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет право на жилище и обязывает органы публичной власти создавать условия для его осуществления (статья 40, части 1 и 2). 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, часть 3). Тем самым федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается определять категории лиц, нуждающихся в жилище, конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом имеющихся у государства финансово-экономических возможностей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 октября 2022 года № 44-П).

Относя военнослужащих к лицам, которые обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату, федеральный законодатель обоснованно принимает во внимание, что военная служба как особый вид федеральной государственной службы, непосредственно связанный с обеспечением обороны страны и безопасности государства, осуществляется в публичных интересах, а лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции: военнослужащий принимает на себя бремя неукоснительно, в режиме жесткой военной дисциплины исполнять свои обязанности, которые предполагают необходимость решения поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 16-П). Этим предопределяется их специальный правовой статус (совокупность прав и свобод, гарантируемых государством, а также обязанностей и ответственности), содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 года № 17-

П, от 20 октября 2010 года № 18-П, от 21 марта 2013 года № 6-П, от 22 марта 2019 года № 15-П, от 27 мая 2020 года № 26-П и др.).

Именно особый правовой статус военнослужащих предполагает реализацию на основании Федерального закона «О статусе военнослужащих» системы специальных мер правовой и социальной защиты, которые обусловлены особенностями возложенных на них государственно значимых обязанностей, направлены на компенсацию предусмотренных для них ограничений, обеспечивая им государственную поддержку в период службы и после ее окончания. Такая поддержка военнослужащих осуществляется и путем установления для них гарантий жилищного обеспечения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2021 года № 52-П). При этом принцип равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), гарантируя одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, не исключает различий в их фактическом положении, а также необходимость учета этих различий в законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 года № 4-П, от 27 апреля 2001 года № 7-П и др.). Следовательно, установление порядка предоставления жилищных гарантий военнослужащим, как и другим категориям граждан, хотя и относится в силу статьи 40 Конституции Российской Федерации к дискреции законодателя, должно реализовываться не произвольно, а на основании четко определенных в законе критериев с учетом объективно существующих различий в положении соответствующих категорий граждан, а также с соблюдением их правомерных ожиданий и приобретенных на основании закона прав.

3. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» как основополагающий нормативный правовой акт, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, устанавливает для них единую систему материального и иных видов

обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, в том числе в льготном исчислении, выполняемых задач и условий, порядка прохождения ими военной службы. Основываясь на принципе государственной поддержки и защиты семьи, закрепленном в статьях 7 (часть 2), 38 (часть 1) и 72 (пункт «ж»)¹ части 1) Конституции Российской Федерации, законодатель предусматривает социальные гарантии также для членов семей военнослужащих, которые, пребывая с ними в личных (брачных, родственных) отношениях, разделяют с ними ограничения и трудности, связанные с прохождением военной службы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2021 года № 52-П). Устанавливая права, социальные гарантии и иные меры социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» закрепляет, что реализация этих мер является функцией государства (пункты 1–4 статьи 3).

3.1. До принятия Федерального закона от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ порядок реализации права военнослужащих на жилище закреплялся, в частности, абзацами двенадцатым и тринадцатым пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», гарантировавшими военнослужащим, достигшим общей продолжительности военной службы 20 лет и более, предоставление денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставление жилых помещений при признании их нуждающимися по основаниям, предусмотренным статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации. Согласно подпункту «д» пункта 10 Правил 1998 года не признаются нуждающимися в получении жилых помещений военнослужащие, если их жилищные условия ухудшились в результате обмена, мены, купли-продажи или дарения ранее полученного от государства жилья.

Что касается лиц, указанных в пункте 5 статьи 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», то они, обладая правом на обеспечение жилым помещением вместе с военнослужащим, с которым состояли в семейных отношениях, сохраняют это право и в случае гибели (смерти) военнослужащего с учетом его права на дополнительную общую площадь жилого помещения на дату гибели (смерти) (пункт 1¹ статьи 15¹, пункт 3¹ статьи 24). Такие жилищные гарантии входят в общий перечень мер социальной поддержки, предоставляемых военнослужащим и опосредованно членам их семей, в них проявляется особая забота государства о лицах, чья профессиональная деятельность на благо России неразрывно связана с повышенными рисками для их жизни и здоровья. Выстраивая систему поддержки для членов семьи военнослужащего, законодатель, действуя в рамках дискреционных полномочий, исходит из того, что их правовой статус произведен от статуса самого военнослужащего (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2019 года № 12-П, от 14 декабря 2021 года № 52-П и др.; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 января 2022 года № 3-О и др.).

Предусматривающий социальные, в том числе жилищные, гарантии для военнослужащих и членов их семей Федеральный закон «О статусе военнослужащих» содержит положение о том, что лицам, имеющим право на получение одной и той же гарантии по нескольким основаниям, предоставляется по их выбору гарантия по одному основанию, за исключением случаев, особо предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 9 статьи 2).

Абзац первый пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» содержит правило, в соответствии с которым обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан на предусмотренных им льготных условиях осуществляется один раз.

По вопросу об однократном предоставлении жилья военнослужащим применительно к положениям абзаца первого пункта 14 статьи 15 во

взаимосвязи с абзацем тринадцатым пункта 1 этой же статьи (в редакции Федерального закона от 4 июня 2014 года № 145-ФЗ) Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам:

условия для предоставления дополнительных гарантий в жилищной сфере для военнослужащих, в том числе об однократном обеспечении их жильем, основаны на вытекающем из Конституции Российской Федерации принципе социальной справедливости и направлены на предотвращение необоснованного сверхнормативного предоставления военнослужащим (и членам их семей) жилищных гарантий, установленных указанным Федеральным законом (Определение от 9 июня 2015 года № 1223-О и др.);

действуя в рамках дискреционных полномочий, федеральный законодатель вправе предусмотреть особые условия, которые отличаются от условий предоставления жилищных гарантий в общем порядке, предусмотренном в Жилищном кодексе Российской Федерации; такая дифференциация, как учитывающая специфику этих гарантий, производных от конституционно-правового статуса военнослужащих, сама по себе не может рассматриваться как нарушение принципа равенства всех перед законом (Определение от 15 октября 2018 года № 2515-О и др.);

условие об однократном предоставлении военнослужащим жилья не ограничивает каким-либо образом права граждан на обеспечение жильем в общем порядке в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, в том числе с учетом требований статьи 53 данного Кодекса (Определение от 30 сентября 2019 года № 2455-О и др.).

С изложенным соотносилось и разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации, согласно которому, если военнослужащий реализовал свое право на жилое помещение по договору социального найма в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих», и не может представить документы о его освобождении, повторное обеспечение такого военнослужащего жилым помещением по договору социального найма осуществляется в общем порядке согласно нормам Жилищного кодекса

Российской Федерации с учетом ранее полученного жилого помещения от федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, и других заслуживающих внимания обстоятельств (абзац второй пункта 27 постановления от 29 мая 2014 года № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»).

3.2. Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ условия предоставления жилищных гарантий некоторым категориям военнослужащих были скорректированы, а круг получателей этих гарантий расширен. Согласно новой редакции абзаца тринадцатого пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие-граждане, в том числе обеспеченные в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан жилыми помещениями либо денежными средствами на приобретение или строительство жилых помещений до поступления указанных военнослужащих-граждан на военную службу по контракту либо после заключения контракта о прохождении военной службы, признаются нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации, и обеспечиваются жилыми помещениями либо денежными средствами на приобретение или строительство жилых помещений в соответствии с данным Федеральным законом. В соответствии с введенным абзацем четырнадцатым названного пункта при признании военнослужащих-граждан нуждающимися в жилых помещениях и предоставлении им и совместно проживающим с ними членам их семей жилых помещений либо денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений учитываются положения статьи 53 и части 8 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту № 757088-7, ставшему впоследствии Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ, необходимость указанных изменений объяснялась распространением в

правоприменительной практике такой оценки содержания абзаца первого пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» во взаимосвязи с абзацем тринадцатым ее пункта 1, в соответствии с которой военнослужащим отказывали в признании нуждающимися в получении жилья в связи с тем, что ранее они обеспечивались жильем как члены семей (в том числе несовершеннолетние) военнослужащих и других граждан, даже при наличии установленных Жилищным кодексом Российской Федерации оснований для признания их нуждающимися в жилых помещениях и по прошествии 5 лет с момента намеренного ухудшения жилищных условий.

Соответственно, новый закон был призван исключить применение правовой конструкции «право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз», содержащейся во втором предложении абзаца первого пункта 14 статьи 15 указанного Федерального закона, к случаям, не описанным в первом предложении этого абзаца.

Конкретизируя круг лиц, обладающих правом на повторное предоставление жилищных гарантий, закон отнес к ним военнослужащих, ранее обеспеченных жильем за счет государства в качестве члена семьи военнослужащего или другого гражданина, достигнувших впоследствии необходимой общей продолжительности военной службы, чья жилищная ситуация отвечает требованиям статей 51, 53 и 57 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В Определении от 13 января 2022 года № 3-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что право членов семьи военнослужащего на жилище является производным от права на жилище, принадлежащего самому военнослужащему, а значит, они не могут быть отнесены к самостоятельным субъектам жилищных правоотношений с государственными органами, ответственными за обеспечение военнослужащих жилыми помещениями. Как следствие, получение ими жилого помещения, относящегося к публичной собственности, не может –

независимо от фонда, из которого оно предоставлялось его основному получателю (нанимателю), – отождествляться с реализацией жилищных прав на специальных условиях, предусмотренных непосредственно в отношении военнослужащих.

Указанные законодательные изменения формально не затронули абзаца первого пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», который продолжил действовать в прежней редакции наряду с положениями корреспондирующего ему подзаконного регулирования. Так, сохраняющий актуальность подпункт «д» пункта 10 Правил 1998 года, примененный судами в деле И.П.Рыбакова, по-прежнему исключает из числа нуждающихся в получении жилых помещений любых военнослужащих, чьи жилищные условия ухудшились в результате обмена, мены, купли-продажи или дарения ранее полученного от государства жилья – безотносительно ко времени, прошедшему после совершения данных действий, и к статусу лица в момент получения указанных помещений или средств на их приобретение. В деле Ю.Б.Митрофановой суды применили абзац первый пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» как предполагающий однократное предоставление жилья военнослужащим, исключив его повторное предоставление заявительнице по прошествии 20 лет ее собственной военной службы, в то время как в первый раз она с очевидностью была обеспечена жильем как вдова погибшего военнослужащего, не имея на тот момент самостоятельного права на постановку на жилищный учет по иным основаниям.

Таким образом, внесение Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при одновременном сохранении в ее составе положений, которые затрудняют восприятие подлинной воли законодателя в данном вопросе и используются, по сути, как препятствующие реализации законодательных нововведений, породило ситуацию, не согласующуюся с конституционными требованиями ясного, целостного и непротиворечивого

регулирования законом ряда существенных элементов льготного обеспечения жильем военнослужащих.

4. Несогласованность положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» в актуальной редакции усугубляется тем, что продолжают действовать принятые на основании его прежней редакции подзаконные акты, не учитывающие законодательных нововведений, примером чего являются Правила 1998 года. Кроме того, Правила 2020 года, принятые уже после вступления в силу Федерального закона от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ, также не содержат каких-либо корреспондирующих ему предписаний, оставляя возможность различного толкования действующих норм. Сложившаяся ситуация порождает противоречивую правоприменительную практику при определении прав военнослужащих, обеспеченных ранее жилым помещением, их правового статуса при таком обеспечении, что ставит органы жилищного обеспечения военнослужащих и военные суды при рассмотрении соответствующих требований в объективно затруднительное положение.

Так, в случаях рассмотрения приемлемости притязаний заявителей на повторное предоставление им жилья, которые они основывали на прямых предписаниях, введенных Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 416-ФЗ, суды придавали определяющее значение не столько тому, являлось ли первоначальное предоставление им жилья производным от жилищных прав их супругов, сколько вопросу об их формальном статусе как самостоятельных или несамостоятельных субъектов жилищных правоотношений по поводу уже предоставленного им жилья. Однако – в отсутствие четких критериев для его определения в законе – статус заявителей как самостоятельных субъектов жилищных правоотношений при первоначальном получении ими жилья, лишивший их права на его повторное предоставление за счет федерального бюджета, определялся различными судебными инстанциями по-разному. Обстоятельством, достаточным для присвоения лицу статуса самостоятельного субъекта жилищных правоотношений при получении жилья в качестве члена семьи другого военнослужащего, могло считаться наличие

собственного контракта военнослужащего (вне зависимости от стажа военной службы и сроков заключения контракта), заключение в качестве нанимателя договора социального найма жилого помещения, совершение действий по приватизации жилого помещения, изначально предоставленного по договору социального найма, или же совершение действий по отчуждению указанного жилого помещения. Таким образом, судебная практика отличается неоднородностью в определении не только самого юридического факта, повлекшего приобретение гражданами статуса самостоятельных субъектов жилищных правоотношений (не имеющего при этом непосредственно закрепленных признаков или определения в законодательстве), но и момента приобретения такого статуса.

Неопределенность и противоречивость примененного в делах заявителей правового регулирования проявляется и в вопросе о том, необходимо ли руководствоваться при принятии решений о постановке на учет военнослужащих, ранее обеспеченных жилыми помещениями за счет государства, положениями статьи 53 и части 8 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации о пятилетнем сроке, прошедшем с момента намеренного ухудшения жилищных условий.

С одной стороны, статьи 15 (часть 2) и 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации, статьи 1 и 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», части 4 и 8 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации, статья 11 ГПК Российской Федерации и статья 15 КАС Российской Федерации, а также пункт 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» ориентируют на применение к делящимся отношениям нового правового регулирования, нацеленного на большую защиту интересов военнослужащих и членов их семей, в том числе по вопросу о правовых последствиях истечения указанного пятилетнего срока при установлении

права на предоставление жилого помещения военнослужащим как самостоятельным субъектам жилищных правоотношений после того, как ранее они были обеспечены жильем в качестве члена семьи другого военнослужащего или иного гражданина. С другой стороны, как это следует из правоприменительной практики в том числе в делах заявителей, принятые Правительством Российской Федерации на основании абзаца тринадцатого пункта 1 и пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» подзаконные акты толкуются вопреки указанному смыслу законодательного регулирования как исключаящие учет и применение прошедшего со времени ухудшения жилищных условий пятилетнего срока при обеспечении жилыми помещениями военнослужащих на специальных условиях данного Федерального закона.

Рассогласованность принятых в разное время положений закона и подзаконных актов, таким образом, препятствует формированию единообразной правоприменительной практики при установлении жилищными комиссиями воинских частей и судами наличия правовых оснований для обеспечения жильем этой категории военнослужащих, что неизбежно ведет к нарушению в отношении них конституционных принципов равенства и справедливости.

5. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, система социальной защиты должна строиться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, выступающих конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона (постановления от 25 февраля 2019 года № 12-П, от 24 июня 2024 года № 32-П и др.). Принцип же поддержания доверия к закону и действиям государства (статья 75¹ Конституции Российской Федерации), производный от конституционных требований юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве (статьи 1 и 19 Конституции Российской Федерации),

предполагает, что уполномоченные государством органы должны принимать свои решения на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательного и ответственного исследования фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение соответствующих прав и свобод (Постановление от 30 мая 2024 года № 27-П).

Данные конституционные требования всецело применимы и к правовому регулированию предоставления военнослужащим и членам их семей особых жилищных гарантий, которое не должно допускать ни произвольного отказа в предоставлении таких гарантий, ни необоснованного сверхнормативного обеспечения военнослужащих и членов их семей жильем за счет бюджетных средств. Федеральный законодатель вправе предусмотреть необходимую дифференциацию между различными категориями военнослужащих и членов их семей при условии, что она основана на четко определенных в законе критериях и с учетом объективно существующих различий в положении соответствующих категорий граждан.

Такое правовое регулирование является условием принятия уполномоченными государством органами решений, которые не допускали бы имеющихся в нынешней судебной практике разночтений относительно правового статуса военнослужащего при предоставлении ему в прошлом производных от прав других военнослужащих или иных граждан жилищных гарантий. Реализация права на однократное получение жилья от государства одним субъектом не может препятствовать самостоятельной реализации такого же права другим субъектом при наличии у него на то законных оснований. Сложившаяся на основе неоднозначного и противоречивого правового регулирования правоприменительная практика, продемонстрированная решениями государственных органов в делах заявителей, препятствует определенному и предсказуемому установлению прав таких военнослужащих и вступает в прямое противоречие с буквой и

духом более позднего по времени закона в нарушение общеправового принципа *lex posterior derogat legi priori*.

Выявленная в настоящем Постановлении неопределенность правового регулирования в его совокупности, включающей как нормативный, так и правоприменительный аспекты, является достаточной для признания оспариваемых заявителями нормативных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П и др.). Реализация конституционного права на жилище, которое применительно к военнослужащим и членам их семей осуществляется предоставлением им государством – в рамках широкой дискреции законодателя – дополнительных жилищных гарантий, предполагает четкое, недвусмысленное и согласованное нормативное регулирование не только категорий военнослужащих, на которых такие гарантии распространяются, но и условий их предоставления. Иное неизбежно влечет произвольное толкование на практике прав военнослужащих и членов их семей на указанные жилищные гарантии вопреки конституционным принципам справедливости, равенства и поддержания доверия к закону и действиям государства (преамбула; статья 19, часть 1; статья 75¹ Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 первый пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и подпункт «д» пункта 10 Правил 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, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 40 и 75¹, в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования – в силу неопределенности нормативного содержания, а также противоречивого смысла, придаваемого им правоприменительной практикой, – допускают произвольное толкование права на предоставление предусмотренных законом жилищных гарантий военнослужащим, ранее обеспеченным жилыми помещениями или средствами на их приобретение в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в правовое регулирование необходимые изменения.

3. Правительству Российской Федерации надлежит – после вступления в силу законодательных изменений, подлежащих принятию во исполнение настоящего Постановления, – внести изменения в основанные на рассмотренном законодательном регулировании подзаконные акты, включая признанный не соответствующим Конституции Российской Федерации подпункт «д» пункта 10 Правил 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.

4. Впредь до внесения в законодательство и подзаконные акты изменений, вытекающих из настоящего Постановления, действующее правовое регулирование не может считаться препятствующим постановке на учет нуждающихся в жилых помещениях военнослужащих, ранее обеспеченных (в том числе по договору социального найма) жилыми помещениями за счет публичных жилых фондов или средствами на их приобретение в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан, независимо от последующей приватизации и (или) отчуждения жилого помещения, если они отвечают критериям нуждаемости по основаниям, предусмотренным статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, при условии истечения срока, установленного статьей 53 того же Кодекса.

5. Судебные акты, вынесенные по делам с участием граждан Митрофановой Юлии Борисовны и Рыбакова Ивана Петровича на основании, соответственно, абзаца первого пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и подпункта «д» пункта 10 Правил 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, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 7-П



Конституционный Суд
Российской Федерации