



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Котельникова Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктами 11 и 13 статьи 21 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

1 октября 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина С.И.Котельникова,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.И.Котельников просит признать противоречащими статьям 19 и

40 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации пункты 11 и 13 статьи 21 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми была изменена редакция соответственно статей 54 и 64 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»). Изменения, в числе прочего, коснулись правового регулирования отношений по передаче в собственность (безвозмездному закреплению) сотрудников органов внутренних дел, прослуживших 20 лет и более, в том числе уволенных с правом на пенсию по отдельным основаниям, занимаемых ими жилых помещений, при этом Правительству Российской Федерации были делегированы полномочия по установлению порядка такой передачи (безвозмездного закрепления).

Как следует из представленных материалов, С.И.Котельников – бывший сотрудник органов внутренних дел, прослуживший более 27 лет и уволенный в связи с достижением предельного возраста, установленного для службы в указанных органах, занимает жилое помещение, находящееся в собственности субъекта Российской Федерации (Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) на основании договора коммерческого найма и состоит на учете в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий. После увольнения из органов внутренних дел он обратился с заявлением в Департамент государственной собственности Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с требованием о безвозмездной передаче в

собственность занимаемого им жилого помещения, однако в этом ему было отказано со ссылкой на отсутствие определенного Правительством Российской Федерации порядка передачи в собственность (безвозмездного закрепления) сотрудников органов внутренних дел, в том числе уволенных с правом на пенсию по отдельным основаниям, занимаемых ими жилых помещений. Полагая данный отказ необоснованным, С.И.Котельников обратился в Ханты-Мансийский районный суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Тюменской области, решением которого от 27 марта 2008 года его иск к Департаменту государственной собственности Ханты-Мансийского автономного округа – Югры был удовлетворен. При этом суд указал, что статья 64 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) предусматривает сохранение за сотрудниками органов внутренних дел, уволенными с правом на пенсию по отдельным основаниям (в том числе в связи с достижением предельного возраста, установленного для службы в указанных органах) и имеющими выслугу 20 лет и более, права на безвозмездное закрепление занимаемых ими жилых помещений; при этом реализация данного права не может ставиться в зависимость от сроков определения Правительством Российской Федерации порядка такого закрепления.

Однако кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 12 августа 2008 года решение суда первой инстанции было отменено, а в удовлетворении исковых требований заявителя отказано. Суд кассационной инстанции отметил, что из содержания статей 54 и 64 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) не усматривается возможность безвозмездной передачи в собственность сотрудников органов внутренних дел, прослуживших 20 лет и более, в том числе уволенных с правом на пенсию по отдельным основаниям, занимаемых ими жилых помещений, поскольку в статье 54 отсутствует указание на безвозмездность, а в статье 64

– на передачу в собственность, и, кроме того, Правительством Российской Федерации не определен порядок передачи в собственность указанной категории лиц занимаемых ими жилых помещений, что исключает возможность осуществления такой передачи. Определением судьи суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 8 декабря 2008 года С.И.Котельникову отказано в передаче его надзорной жалобы для рассмотрения судом надзорной инстанции и отмечено, что Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 217) допускает возможность бесплатной приватизации жилых помещений только на основании Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

По мнению заявителя, отсутствие до настоящего времени нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, регламентирующего порядок предоставления в собственность (безвозмездного закрепления) жилых помещений сотрудникам правоохранительных органов, в том числе уволенным со службы по отдельным основаниям, блокирует возможность реализации его конституционного права на жилище.

Таким образом, формально оспаривая конституционность пунктов 11 и 13 статьи 21 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, заявитель фактически ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке соответствия Конституции Российской Федерации примененных в его деле статей 54 и 64 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в части, касающейся порядка обеспечения жильем сотрудников органов внутренних дел, в том числе уволенных со службы по отдельным основаниям.

2. В соответствии со статьей 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище (часть 1); органы государственной власти и органы местного самоуправления 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, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (часть 3). Приведенные конституционные положения не определяют конкретные формы, условия и порядок предоставления гражданам жилья, а также основания признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, – решение этих вопросов отнесено к компетенции федерального законодателя, который в рамках своей дискреции вправе устанавливать специальные правила обеспечения жильем отдельных категорий граждан.

2.1. Служба в органах внутренних дел, по смыслу статей 32 (часть 4), 72 (пункт «б» части 1) и 114 (пункт «е» части 1) Конституции Российской Федерации, относится к особому виду государственной службы – правоохранительной службе, осуществляемой в публичных интересах, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, специального правового статуса, обусловленного выполнением ими конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

Федеральный законодатель, определяя специальный правовой статус сотрудников органов внутренних дел, вправе устанавливать для них дополнительные социальные гарантии, которые могут предоставляться как в период прохождения службы, так и после увольнения из органов внутренних дел.

Гарантии в сфере обеспечения жильем, предоставляемые сотрудникам органов внутренних дел, а также лицам, уволенным со службы по отдельным основаниям, установлены Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, нормы которого реализуются в соответствии с иными нормативными актами, в том числе постановлениями Правительства Российской Федерации.

В силу части четырнадцатой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел 20 лет и более (в календарном исчислении), сотрудники

органов внутренних дел – участники войны, воины-интернационалисты, а также члены семей погибших сотрудников или сотрудников, умерших вследствие ранения, контузии, увечья и заболевания, связанных с осуществлением законной служебной деятельности, получают в собственность занимаемые ими жилые помещения (за исключением служебного жилья) независимо от их размера в домах государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе переданного в полное хозяйственное ведение предприятий или в оперативное управление учреждений в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Согласно части седьмой статьи 64 названного Положения сотрудникам, уволенным из органов внутренних дел с правом на пенсию по основаниям, предусмотренным пунктами «б», «в», «е» – «з» части первой статьи 58 данного Положения, и имеющим выслугу 20 лет и более (в календарном исчислении), а также семьям сотрудников, погибших или умерших вследствие ранения, контузии, увечья и заболевания, связанных с исполнением законных служебных обязанностей, сохраняется право на безвозмездное закрепление жилых помещений в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Приведенные нормативные положения распространяются на разные категории граждан и устанавливают для них различные гарантии в сфере обеспечения жильем, что не является нарушением конституционного принципа равенства (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), поскольку законодатель вправе использовать дифференцированный подход к определению видов дополнительных социальных гарантий для сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, и для лиц, уволившихся со службы.

2.2. Заявитель является бывшим сотрудником органов внутренних дел, следовательно, часть четырнадцатая статьи 54 (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) его конституционные права не затрагивает. Оценка же обоснованности применения данной нормы судами

общей юрисдикции в деле заявителя к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, установленным статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Что же касается части седьмой статьи 64 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), то она, будучи направленной на предоставление сотрудникам, уволенным из органов внутренних дел по отдельным основаниям, дополнительной гарантии реализации их жилищных прав, не может рассматриваться как нарушающая закрепленное статьей 40 Конституции Российской Федерации право на жилище. Делегирование Правительству Российской Федерации полномочий по определению порядка безвозмездного закрепления за указанными лицами жилых помещений основано на положениях статей 114 (пункт «ж» части 1) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

В настоящее время такой порядок Правительством Российской Федерации не определен, однако данное обстоятельство, вопреки утверждению заявителя, не связано с реализацией гражданами, к категории которых относится заявитель, конституционного права на жилище посредством безвозмездного приобретения жилого помещения в собственность, поскольку сама по себе норма части седьмой статьи 64 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (как в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, так и в ранее действовавшей редакции) не предусматривает передачу жилых помещений в собственность указанных лиц.

Бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации занимаемых ими жилых помещений возможна только в порядке приватизации. При этом в соответствии с Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» приватизации подлежат только занимаемые гражданами жилые помещения в

государственном или муниципальном жилищном фонде социального использования. Поскольку заявитель занимает жилое помещение, относящееся к жилищному фонду коммерческого использования автономного округа, он не может безвозмездно приобрести данное жилое помещение в собственность в порядке приватизации.

Это, однако, не означает, что граждане, проживающие в жилых помещениях, относящихся к жилищному фонду коммерческого использования, ограничены в закрепленном статьей 40 Конституции Российской Федерации праве на жилище, если они состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, или имеют право состоять на данном учете. После получения в пользование другого жилого помещения в доме государственного или муниципального жилищного фонда на основании договора социального найма такие граждане вправе приватизировать его в порядке и в пределах сроков, предусмотренных Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», если ранее они не воспользовались своим правом на приватизацию. Тем самым им гарантируется не только право на жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации), но и закрепленное статьей 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности (в данном случае – на жилое помещение).

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

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Котельникова Сергея Ивановича, 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.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1059-О-О