



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобой гражданина А.В.Окулова

город Санкт-Петербург

1 марта 2022 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,

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, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.В.Окулова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» действие изложенных в его редакции положений статьи 1 Федерального закона от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» распространяется на граждан, состоящих на учете в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ, вне зависимости от даты их постановки на такой учет.

1.1. Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданин А.В.Окулов, который, как следует из представленных материалов, родился 21 марта 1993 года в городе Воркуте Республики Коми и является инвалидом с детства. В настоящее время ему бессрочно установлена III группа инвалидности. Постановлением администрации муниципального образования городского округа «Воркута» от 17 июня 2013 года он был включен в список граждан, имеющих право на получение социальных выплат (государственного жилищного сертификата) для приобретения жилья за пределами города Воркуты, с составом семьи из четырех человек, в соответствии с абзацем третьим части первой статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего

Севера и приравненных к ним местностей», как инвалид с детства, родившийся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

11 апреля 2018 года А.В.Окулов отказался от получения государственного жилищного сертификата выпуска 2018 года по семейным обстоятельствам и одновременно подал заявление о выделении ему сертификата выпуска 2019 года на семью из трех человек для приобретения жилья в Нижегородской области, а 1 июля 2019 года он попросил предоставить сертификат, приняв во внимание увеличение семьи до четырех человек. Министерство строительства и дорожного хозяйства Республики Коми, куда было направлено учетное дело А.В.Окулова, письмом от 2 августа 2019 года уведомило его об отсутствии у него права на получение сертификата, в частности, в связи с тем, что в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» это право имеют лишь те граждане из числа детей-инвалидов, которые родились до 1 января 1992 года.

А.В.Окулов снят с учета граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья, решением общественной комиссии по жилищным вопросам при администрации городского округа «Воркута» от 11 декабря 2020 года, утвержденным постановлением администрации от 14 декабря 2020 года.

14 апреля 2020 года заявитель обратился в Сыктывкарский городской суд с иском к Министерству строительства и дорожного хозяйства Республики Коми о признании права на получение государственного жилищного сертификата, имея в виду его постановку на учет 5 июня 2013 года. Решением от 26 августа 2020 года, оставленным без изменения вышестоящими судами, в иске отказано исходя из следующего. Согласно части первой статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в редакции Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ право на получение жилищных субсидий имеют инвалиды с детства,

родившиеся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не позднее 1 января 1992 года и прожившие там не менее 15 календарных лет. Причем, поскольку статья 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ придает обратную силу действующему в его редакции абзацу третьему части первой статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», это требование распространяется и на граждан, состоящих на учете в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий в соответствии с последним Федеральным законом, вне зависимости от даты их постановки на такой учет.

1.2. По мнению заявителя, оспариваемая им норма противоречит статьям 39 (часть 1) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку придает обратную силу закону, ухудшающему положение граждан.

Как следует из представленных материалов, А.В.Окулов был уведомлен об отсутствии у него права на получение жилищного сертификата письмом от 2 августа 2019 года, т.е. до введения в действие Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ. Однако суды всех инстанций, подтверждая законность его исключения из числа лиц, приобретших право на получение жилищной субсидии, основывались на статье 2 данного Федерального закона. Можно полагать, что утрата им права на получение жилищной субсидии – как и у тех инвалидов с детства, которые сняты с учета после вступления в силу данного Федерального закона, – связана с применением именно этой статьи. Тем самым он и подобные ему граждане находятся в таком же положении, как инвалиды с детства, рожденные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях после 1 января 1992 года и поставленные на учет в качестве имеющих право на жилищную субсидию на основании решения государственного органа или суда до введения в действие данного Федерального закона, и составляют с ними одну категорию.

Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является статья 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ как используемая в качестве основания для решения вопроса о придании обратной силы его статье 1 в отношении инвалидов с детства, родившихся после 1 января 1992 года в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и состоявших на учете в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», при снятии их с такого учета или отказе в выдаче государственного жилищного сертификата в связи с рождением после 1 января 1992 года.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7), каждый имеет право на жилище, а органы государственной власти и местного самоуправления создают условия для его осуществления (статья 40, части 1 и 2). Это означает, что на государстве в лице органов законодательной и исполнительной власти лежит обязанность обеспечить необходимые правовые, организационные и экономические условия для предоставления жилища малоимущим и другим указанным в законе гражданам. Вместе с тем основания и порядок приобретения гражданами, нуждающимися в жилище, права пользования жилым помещением непосредственно Конституцией Российской Федерации не закреплены. В силу ее статьи 72 (пункт «к» части 1) соответствующее регулирование относится к компетенции законодателя, который в рамках своей дискреции должен определить 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.

В свою очередь, Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления субсидий для приобретения или строительства жилых помещений (пункт 2 статьи 2).

3. Положения, касающиеся реализации конституционного права на жилище, нашли отражение и в установленных Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» правах на получение за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение или строительство жилых помещений в населенных пунктах, имеющих более благоприятные природно-климатические условия. Данный Федеральный закон издан в порядке совершенствования правового регулирования, установленного одноименным Федеральным законом от 25 июля 1998 года № 131-ФЗ, Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и подзаконными нормативными актами. Предоставляя тем, кто не имеет жилья или нуждается в улучшении жилищных условий, право на получение безвозмездных жилищных субсидий с целью выезда из таких районов и местностей, государство, реализуя свои социальные функции, способствует удовлетворению потребности в жилье и обеспечивает возможность иметь жилье в собственности на основе свободы выбора места жительства. Финансовая поддержка со стороны государства позволяет гражданам решать проблему приобретения жилья в регионах с благоприятными для проживания и трудовой деятельности условиями (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая

2001 года № 8-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2008 года № 561-О-О).

Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», как следует из его наименования и преамбулы, адресован в первую очередь гражданам, которые, проработав длительное время в таких районах и местностях, уезжают в другие регионы России, где они не имеют жилья или нуждаются в улучшении жилищных условий, и регулирует условия предоставления, порядок получения и размер жилищных субсидий. Согласно абзацу первому части первой его статьи 1 право на получение жилищных субсидий имеют граждане, прибывшие в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности не позднее 1 января 1992 года, имеющие общую продолжительность стажа работы в таких районах и местностях не менее 15 календарных лет, не обеспеченные жилыми помещениями для постоянного проживания на территории Российской Федерации, расположенными за пределами таких районов и местностей. В соответствии со статьей 3 данного Федерального закона постановка на учет граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий, и определение размера жилищных субсидий осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту жительства таких граждан; осуществление государственных полномочий субъектов Российской Федерации по постановке на учет и учету граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий, законами субъектов Российской Федерации может быть передано органам местного самоуправления. Право граждан, выезжающих или выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на получение и использование жилищных субсидий подтверждается государственным жилищным сертификатом, как это предусмотрено статьей 4 данного Федерального закона.

Будучи направленной на создание условий для выбора места жительства граждан с учетом задач социально-экономической политики, эта мера социальной защиты является – в контексте реализации права на

жилище – дополнительной, введенной законодателем. Право на нее непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, а ее сохранение и реальное содержание зависят от возможностей государства. Она предоставляется как продолжающим свою трудовую деятельность гражданам, так и пенсионерам, временно безработным (имеющим стаж работы более 15 календарных лет), инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья (для которых стаж работы может составлять менее 15 календарных лет), а также инвалидам с детства (для которых стаж работы не имеет значения). В отличие от остальных категорий граждан, для которых предоставление жилищных субсидий связывается с прибытием из других регионов страны и с длительным стажем работы, инвалидам с детства, по смыслу положений Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», право на жилищные субсидии предоставляется в связи с рождением и длительным проживанием в таких районах и местностях.

Предоставление инвалидам с детства жилищных субсидий обусловлено не целью компенсации за их вклад в развитие экономики районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и не изменением социально-экономической модели освоения этих территорий, как для остальных категорий граждан, а намерением проявить заботу о лицах, нуждающихся в общественной помощи и повышенной правовой защите, в условиях имевшего место снижения уровня жизни. И хотя право на эту меру поддержки инвалидов с детства носит характер в каком-то смысле производный от права работающих (работавших) граждан, решение вопроса о том, на граждан какого года рождения распространяется эта мера поддержки, не было прямо предопределено временем прибытия в такие районы и местности остальных категорий граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий в связи с выездом оттуда. Соответственно, дата их рождения (до или после 1 января 1992 года) могла не учитываться при определении условий получения жилищной субсидии.

Впервые инвалиды с детства были упомянуты как особая категория выезжающих граждан в статье 6 Федерального закона от 25 июля 1998 года № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», в которой предусматривалось, что для них исчисление времени проживания в таких районах и местностях для определения размера предоставляемых им жилищных субсидий ведется со дня рождения. Тем самым предполагалось, что они, как и остальные граждане, указанные в статье 1 данного Федерального закона, для приобретения права на жилищную субсидию должны выполнить установленные законом условия.

В первоначальной редакции действующего Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» инвалиды с детства упоминались лишь в связи с очередностью предоставления жилищных субсидий. Его статьей 2 закреплялась возможность предоставлять жилищные субсидии в первую очередь гражданам, выезжающим из городов, поселков, с полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрывающихся в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и по согласованию с Правительством Российской Федерации. Во вторую очередь субсидии предоставлялись гражданам, признанным инвалидами I и II групп, а также инвалидам с детства, родившимся в таких районах и местностях, с учетом стажа работы в них, определяемого частями второй и третьей статьи 5 данного Федерального закона (инвалидам с детства за стаж работы принималось время их проживания в таких районах и местностях со дня рождения).

В соответствии с поправками, внесенными в статью 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» Федеральным законом от 17 июля 2011 года № 212-ФЗ, право на получение жилищных субсидий, наряду с инвалидами с детства, родившимися в районах Крайнего Севера и

приравненных к ним местностях, получили инвалиды с детства, родившиеся за пределами таких районов и местностей (в случае, если на дату их рождения местом жительства их матерей являлись такие районы и местности). Кроме того, эта категория граждан – инвалиды с детства – выделена в данной статье в отдельный, третий, абзац. В первом же абзаце по-прежнему указывались граждане, прибывшие в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности не позднее 1 января 1992 года и имеющие общую продолжительность стажа работы там не менее 15 календарных лет, а во втором – инвалиды I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья и стаж работы которых составляет менее 15 календарных лет. При этом в данной статье не указывалось, распространяется ли на инвалидов с детства требование абзаца первой части, т.е. должны ли они быть рождены не позднее 1 января 1992 года.

В правоприменительной практике нередко возникали споры, обусловленные недостаточной определенностью формулировок статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», относительно возможности применить такое условие, как дата прибытия (не позднее 1 января 1992 года), к инвалидам с детства посредством признания этой даты и даты их рождения равнозначными юридическими фактами для оценки соблюдения условий приобретения права на получение жилищной субсидии в соответствии с данным Федеральным законом.

Органы исполнительной власти, как правило, отказывали в постановке на учет (включении в список) на получение жилищной субсидии, а также в предоставлении государственного жилищного сертификата инвалидам с детства, родившимся после 1 января 1992 года, утверждая, что требование о прибытии в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности не позднее 1 января 1992 года, установленное в части первой данной статьи, в качестве условия для получения жилищной субсидии распространяется как на граждан, прибывших туда, указанных в ее абзаце первом, так и на инвалидов с детства, родившихся и проживающих там (при этом дата

рождения рассматривалась в качестве имеющей такое же юридическое значение, как дата прибытия).

Толкование нормы, которое было дано Министерством регионального развития Российской Федерации и Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, не содержало прямого ответа на вопрос о возможности отождествить дату прибытия (не позднее 1 января 1992 года) с датой рождения инвалидов с детства. Так, в официально не опубликованном письме Минстроя России от 7 августа 2017 года № 28068-ЕС/05, включающем Методические рекомендации по реализации некоторых вопросов, связанных с обеспечением жилыми помещениями отдельных категорий граждан, установленных федеральным законодательством (раздел 4), в частности, подтверждалось, что, во-первых, для инвалидов с детства вместо обязательного стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 15 лет устанавливается требование обязательного проживания в таких районах и местностях не менее 15 лет, а во-вторых, инвалиды с детства могут претендовать на получение жилищной субсидии только при условии соответствия всем иным законодательным требованиям. Это давало основание связывать дату рождения инвалидов с детства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограничением, установленным законом для прибытия в такие районы, – не позднее 1 января 1992 года.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2017 года № 1613, которым внесены изменения в Положение о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879), также позволяло органам исполнительной власти отказывать в постановке на учет для получения жилищной субсидии инвалидам с детства, родившимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях после 1 января 1992 года. Данным Постановлением пункт 9 Положения дополнен

подпунктом «ж», согласно которому для регистрации и постановки на учет гражданин представляет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления) по месту жительства, среди прочего, документы, содержащие сведения о проживании в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в период с 31 декабря 1991 года до 1 января 2015 года, при этом исключение для инвалидов с детства (с учетом даты их рождения) сделано не было.

Ограничительного толкования придерживались и некоторые суды. Например, законность решения Енисейского районного суда Красноярского края от 11 декабря 2017 года, которым отказано в удовлетворении требований инвалида с детства, рожденного после 1 января 1992 года, подтверждена апелляционным определением Красноярского краевого суда от 26 февраля 2018 года по делу № 33-2582/2018. Аналогичная позиция Октябрьского районного суда города Мурманска от 18 апреля 2019 года поддержана Мурманским областным судом в апелляционном определении от 26 сентября 2019 года по делу № 33-2873-2019.

Вместе с тем в судебной практике нашло отражение и иное толкование абзацев первой и третьей части первой статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», в соответствии с которым требование о прибытии в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности не позднее 1 января 1992 года не может распространяться на инвалидов с детства. Так, согласно определению Девятого кассационного суда общей юрисдикции (Владивосток) от 23 декабря 2019 года № 88-834/2019, 88-1351/2019 понятия «прибытие в районы Крайнего Севера» и «рождение в районах Крайнего Севера» не тождественны и ошибочным будет распространение условия о прибытии, предусмотренного абзацем первым части первой указанной статьи, на граждан, относящихся к другой категории – инвалидов с детства, родившихся в таких районах и местностях. Аналогичная позиция содержится в решениях Магаданского областного суда (апелляционное определение от 7 июля 2015 года № 33-700/2015),

Хабаровского краевого суда (апелляционное определение от 30 июня 2017 года № 33-5115/2017), суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (апелляционное определение от 22 августа 2017 года по делу № 33-6019/2017), Верховного Суда Республики Коми (апелляционные определения от 19 ноября 2015 года № 33-6429/2015, от 15 сентября 2016 года по делу № 33-6102/2016, от 25 декабря 2017 года по делу № 33-8249/2017, от 26 февраля 2018 года по делу № 33-1191/2018 и от 29 апреля 2019 года по делу № 33-2744/2019).

3.1. С учетом расхождений в толковании абзаца первой части первой статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» во взаимосвязи с абзацем третьим той же части и в целях устранения возникшей неопределенности в указанную статью Федеральным законом от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ внесены изменения: в частности, абзац третий после слова «местности»)» дополнен словами «не позднее 1 января 1992 года». Тем самым согласно новой редакции право на получение жилищных субсидий принадлежит не всем инвалидам с детства, родившимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях или за пределами таких районов и местностей (в случае, если на дату их рождения местом жительства их матерей являлись такие районы и местности), а только тем из них, кто родился до 1 января 1992 года, а статья 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ распространила это уточненное требование на тех инвалидов с детства, которые уже были поставлены на учет в качестве имеющих право на получение субсидий в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», вне зависимости от даты их постановки на такой учет.

Реализуя конституционные гарантии в социальной сфере, законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации и регламентации условий предоставления. Само по себе уточнение круга лиц из числа

инвалидов с детства, имеющих право на получение жилищных субсидий, осуществленное в Федеральном законе от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод, поскольку в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации введение, отмена, изменение порядка и условий предоставления жилых помещений на льготном основании, а также круга получателей субсидий на эти цели относятся к полномочиям законодателя и зависят от ряда социально-экономических факторов, в том числе от имеющихся у государства финансовых возможностей (Постановление от 1 февраля 2021 года № 3-П; определения от 19 июня 2007 года № 446-О-О, от 22 марта 2012 года № 509-О-О, от 24 декабря 2012 года № 2280-О, от 23 декабря 2014 года № 2960-О, от 26 января 2017 года № 187-О и др.). Не противоречит такое решение законодателя и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, последовательно им подтверждаемой, в силу которой при изменении или отмене ранее установленных мер социальной поддержки законодатель обязан соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий его ответственность за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 27 марта 2012 года № 8-П, от 1 июля 2015 года № 18-П и др.).

Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ принят в целях повышения эффективности использования средств федерального бюджета, предусматриваемых на предоставление жилищных субсидий, уменьшения срока ожидания жилищного сертификата для тех, кто долго проживает в суровом климате и остро нуждается в переезде в более благоприятные климатические зоны по состоянию здоровья. Обращаясь ранее к анализу

Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что законодатель, закрепляя право на получение жилищных субсидий и определяя условия его возникновения, может, как следует из статей 37 (часть 3), 40 и 71 (пункты «в», «е», «з») Конституции Российской Федерации, исходя из защищаемых ею ценностей, вносить изменения в ранее установленные правила предоставления субсидий, учитывая бюджетные средства, которые должны быть выделены для решения проблемы переселения. Вправе он и предусмотреть специальные правила действия соответствующих норм во времени и по кругу лиц, что нельзя расценивать как нарушение конституционных прав граждан (определения от 23 января 2003 года № 38-О и от 15 июля 2008 года № 561-О-О).

4. Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ, уточнив условия предоставления жилищной субсидии инвалидам с детства, родившимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и устранив существовавшую неопределенность статьи 1 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», вызывавшую противоречивую правоприменительную практику, распространил введенную им редакцию данной статьи на тех инвалидов с детства, которые уже стояли на учете в качестве имеющих право на получение субсидий на момент введения изменений в действие. В результате инвалиды с детства, родившиеся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях позднее 1 января 1992 года, прожившие там не менее 15 календарных лет и включенные в список для получения субсидии в установленном законом порядке (чем фактически признано их право на данную субсидию), были лишены возможности ее получения без какого-либо недобросовестного поведения с их стороны.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обычно придание обратной силы тем или иным законам, если

это прямо не запрещено или не предусмотрено Конституцией Российской Федерации, – вопрос, относящийся к исключительной компетенции законодателя, и в силу этого его рассмотрение Конституционному Суду Российской Федерации не подведомственно (определения от 1 апреля 1996 года № 44-О, от 22 апреля 2010 года № 606-О-О, от 23 апреля 2013 года № 542-О, от 21 ноября 2013 года № 1840-О и др.). Вместе с тем при внесении в законодательный акт изменений, которым придается обратная сила, должны быть соблюдены положения Конституции Российской Федерации о том, что Россия – демократическое, правовое и социальное государство, где человек, его права и свободы являются высшей ценностью и чья политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, а их ограничение допустимо лишь в конституционно одобряемых целях; в России создаются условия для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, обеспечиваются социальное партнерство, экономическая и социальная солидарность, функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод, их социальная интеграция без какой-либо дискриминации, создание доступной среды и улучшение качества их жизни (статьи 1 и 2; статья 7, часть 1; статья 18; статья 55, часть 3; статья 75¹; статья 114, пункт «в²» части 1). Подлежат учету и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости при внесении изменений в систему социальной защиты руководствоваться принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного

регулируемого) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Законодатель, исходя из общего принципа действия закона на будущее время и реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, обязан учитывать специфику регулируемых общественных отношений, прежде всего то, что придание закону обратной силы должно иметь место преимущественно в интересах индивида в отношениях, возникающих между ним и государством в публичной сфере, и не вести к отмене для индивида права, приобретенного им в соответствии с ранее действовавшим законодательством и осуществляемого им в конкретных правоотношениях. Подтвердив – постановкой на учет в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий – для указанной категории инвалидов с детства право получить безвозмездную субсидию на строительство или приобретение жилья и тем самым взяв на себя определенные обязательства по поддержке таких граждан при переселении их из мест с неблагоприятным климатом, государство обязано было обеспечить им возможность реализации этого права.

Недостаточность финансовых ресурсов, выделяемых на решение проблем переселения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а равно перераспределение бюджетных средств для скорейшего обеспечения жилищными субсидиями других категорий граждан не могут служить оправданием в случае нарушения баланса между интересами государства и правами инвалидов с детства, родившихся после 1 января 1992 года в таких районах и местностях, которые были поставлены на учет в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий. Придание обратной силы закону, ухудшающему положение инвалидов с детства, означает отказ государства от выполнения в конкретных правоотношениях своих обязательств, возникших из ранее действовавшего регулирования и правоприменительных актов, которыми решался вопрос о постановке гражданина на учет как нуждающегося в улучшении жилищных условий. Это приводит к нарушению права на

получение государственной поддержки при реализации права на жилище, противоречит конституционному принципу взаимного доверия государства и общества.

В силу принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который распространяется не только на права, закрепленные непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и на права, приобретаемые на основании закона, наделение законодателя полномочием устанавливать и отменять дополнительные меры социальной поддержки предполагает его обязанность находить баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов, а если, с учетом состояния соответствующих бюджетов, это оказывается объективно невозможным, – по крайней мере, максимально смягчить негативные последствия для лиц, имевших основанные на законодательном регулировании ожидания и рассчитывавших на получение мер социальной поддержки. Иное не только не отвечало бы природе социального государства, но и расходилось бы с вытекающим из статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации и обращенным к органам публичной власти требованием обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов.

Между тем законодатель, распространяя скорректированные ограничительным образом условия приобретения права на получение жилищной субсидии на инвалидов с детства, родившихся после 1 января 1992 года, но состоявших на учете для ее получения, не предусмотрел мер (компенсаторного механизма), направленных на смягчение неблагоприятных последствий отмены ранее признанного за ними уполномоченными органами права на получение субсидии. Тем самым были нарушены принципы социального государства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, а также требования справедливости и соразмерности, которые должны соблюдаться при осуществлении правового регулирования в этой сфере, что несовместимо с положениями статей 2, 7, 18, 40 (часть 3), 55 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации.

Таким образом, распространение статьей 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ требования о рождении инвалидов с детства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях до 1 января 1992 года как условия приобретения права на получение жилищных субсидий на лиц, которые были поставлены на учет в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», и тем самым придание обратной силы закону, ухудшающему положение граждан, означающее, по существу, отмену для этих лиц права на получение жилищной субсидии, ранее признанного за ними уполномоченными органами и реализуемого в конкретных правоотношениях, несовместимо с требованиями, вытекающими из Конституции Российской Федерации.

В связи с признанием статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» не соответствующей Конституции Российской Федерации федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, основанных на ее положениях, – внести в действующее правовое регулирование надлежащие изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 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 статью 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и

приравненных к ним местностей» не соответствующей статьям 2, 7, 18, 40 (часть 3), 55 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации в той мере, в какой придание ею обратной силы его статье 1 рассматривается как основание для снятия инвалидов с детства, родившихся после 1 января 1992 года в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и поставленных на учет в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», с такого учета или для отказа в выдаче им государственного жилищного сертификата в связи с рождением после 1 января 1992 года.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, основанных на ее положениях, – внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Окулова Александра Васильевича, вынесенные на основании статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в той мере, в какой она признана настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

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

№ 9-П



Конституционный Суд
Российской Федерации