



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Скитовича Сергея Алексеевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах»

город Санкт-Петербург

4 февраля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина С.А.Скитовича,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.А.Скитович, имеющий статус ветерана боевых действий, оспаривает конституционность подпункта 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», согласно которому обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем ветеранов боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 данного Федерального закона, нуждающихся в улучшении

жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года, осуществляется в соответствии с положениями его статьи 23<sup>2</sup>, а ветераны боевых действий из числа тех же лиц, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жильем в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, Барабинский районный суд Новосибирской области решением от 21 июня 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 17 сентября 2013 года, отказал в удовлетворении требования С.А.Скитовича к администрации Убинского района и Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новосибирской области об обязанности обеспечить его жильем в порядке, предусмотренном для ветеранов боевых действий статьей 23<sup>2</sup> Федерального закона «О ветеранах». При этом суд, ссылаясь на подпункт 3 пункта 1 статьи 16 названного Федерального закона, указал, что право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета имеют только те ветераны боевых действий, которые встали на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года; С.А.Скитович же принят органом местного самоуправления на такой учет только в 2006 году.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит статьям 2, 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку, предусматривая различные правила обеспечения жильем ветеранов боевых действий в зависимости от даты их постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, отменяет существовавший до 1 января 2005 года льготный порядок обеспечения жильем для тех ветеранов боевых действий, которые встали на указанный учет после этой даты, при отсутствии для них адекватных мер социальной поддержки, и в истолковании, придаваемом судами общей юрисдикции, связывает право на обеспечение жильем с постановкой на учет только в органах местного самоуправления.

2. Конституция Российской Федерации, предусматривая в соответствии с целями социального государства установление в Российской Федерации гарантий социальной защиты населения (статья 7), вместе с тем не закрепляет конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Решение этих вопросов является прерогативой законодателя, который при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления располагает достаточно широкой свободой усмотрения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2009 года № 17-П). Однако, внося изменения в содержание таких мер, он должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, произвольно отменяющих или умаляющих права граждан (статья 55, часть 2, Конституции Российской Федерации), и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 502-О).

2.1. Правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации, в том числе ветеранов боевых действий, предусмотрены Федеральным законом «О ветеранах», который, как следует из его преамбулы, направлен на создание условий, обеспечивающих материальное и моральное благополучие ветеранов с учетом их заслуг перед обществом и государством.

Действовавшая до 1 января 2005 года система мер социальной защиты различных категорий ветеранов, установленная названным Федеральным законом, включала предоставление им дополнительных прав и льгот (статья 13 в первоначальной редакции), объем которых различался в зависимости от принадлежности к той или иной категории.

Для лиц, входящих в категорию ветеранов боевых действий, объем этих прав и льгот также различался – исходя из того, к какой из перечисленных в пункте 1 статьи 3 указанного Федерального закона группе ветеранов боевых действий они относились. В частности, наибольшими по объему правами и льготами обладали ветераны боевых действий из числа: военнослужащих, в том числе уволенных в запас (отставку), военнообязанных, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, работников указанных органов, работников Министерства обороны СССР и работников Министерства обороны Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ – также сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы), направленных в другие государства органами государственной власти СССР, органами государственной власти Российской Федерации и принимавших участие в боевых действиях при исполнении служебных обязанностей в этих государствах, а также принимавших участие в соответствии с решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях на территории Российской Федерации; военнослужащих, в том числе уволенных в запас (отставку), лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, лиц, участвовавших в операциях при выполнении правительственных боевых заданий по разминированию территорий и объектов на территории СССР и территориях других государств в период с 10 мая 1945 года по 31 декабря 1951 года, в том числе в операциях по боевому тралению в период с 10 мая 1945 года по 31 декабря 1957 года; военнослужащих автомобильных батальонов, направлявшихся в Афганистан в период ведения там боевых действий для доставки грузов; военнослужащих летного состава, совершавших с территории СССР вылеты на боевые задания в Афганистан в период ведения там боевых действий (подпункты 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в первоначальной редакции).

При этом для ветеранов боевых действий из числа указанных лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, было предусмотрено первоочередное бесплатное предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов, что означало наличие у них приоритета перед гражданами, состоящими в общей очереди лиц, нуждающихся в получении жилья, а расходы на обеспечение жильем ветеранов боевых действий возмещались за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (подпункт «г» подпункта 2 пункта 1 статьи 10, подпункт 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» в первоначальной редакции и в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ).

Таким образом, по своей правовой природе первоочередное бесплатное предоставление ветеранам боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов являлось входящей в систему мер социальной защиты данной категории ветеранов льготой, направленной на приоритетное удовлетворение потребности в жилье нуждающихся в нем граждан.

Право на такого рода жилищные льготы непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает. Поэтому их введение, отмена, изменение порядка и условий предоставления, а также круга получателей относятся к полномочиям законодателя и зависят от ряда социально-экономических факторов, в том числе от имеющихся у государства финансовых возможностей.

2.2. С принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (статья 44) система мер социальной защиты всех категорий ветеранов подверглась существенным изменениям. В частности, было предусмотрено, что те ветераны боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», которые являлись нуждающимися в улучшении жилищных условий и встали на соответствующий учет до 1 января 2005 года, должны были обеспечиваться

жильем за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а вставшие на указанный учет после 1 января 2005 года подлежали обеспечению жильем в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации (пункт 11 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ приведенное законоположение было исключено (пункт 10 статьи 17), однако новое правовое регулирование фактически сохранило различия в правилах обеспечения жильем ветеранов боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», нуждающихся в улучшении жилищных условий, в зависимости от даты их постановки на соответствующий учет – до или после 1 января 2005 года.

Так, в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» (в действующей на сегодняшний день редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ) ветераны боевых действий, нуждающиеся в улучшении жилищных условий и вставшие на учет до 1 января 2005 года, подлежат обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета, при этом полномочия по обеспечению жильем указанных граждан переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а средства на их реализацию предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций (пункты 1 и 2 статьи 23<sup>2</sup> Федерального закона «О ветеранах»).

Приведенное правовое регулирование, устанавливая в том числе принцип целевого финансирования обязательств государства по обеспечению жильем всех ветеранов боевых действий, нуждающихся в улучшении жилищных условий и состоящих на соответствующем учете по состоянию на 1 января 2005 года, но не обеспеченных им до указанной даты, направлено на выполнение взятых государством в отношении этой категории ветеранов обязательств, исполнение которых, как и ранее, не зависит от предоставления жилья иным гражданам, состоящим в общей очереди лиц, нуждающихся в

получении жилья (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2011 года № 990-О-О).

Что же касается ветеранов боевых действий, вставших на учет после 1 января 2005 года, то в силу того же подпункта 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» они обеспечиваются жильем в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, а именно Жилищным кодексом Российской Федерации: согласно частям 2 и 3 статьи 49 данного Кодекса жилые помещения из муниципального жилищного фонда по договору социального найма предоставляются гражданам, которые с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, признаются малоимущими; иным категориям граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях по определенным законодательством основаниям, жилые помещения по договору социального найма предоставляются, если существует специальное правовое регулирование, устанавливающее их право на получение жилья из государственного жилищного фонда (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации).

Поскольку действующим жилищным законодательством основания и порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам из числа ветеранов боевых действий, равно как и их право на первоочередное бесплатное обеспечение жильем непосредственно не предусмотрены, те из них, кто был признан нуждающимся в улучшении жилищных условий и принят на соответствующий учет после 1 января 2005 года, согласно Жилищному кодексу Российской Федерации приобретают право на получение жилых помещений по договору социального найма на общих основаниях.

2.3. Таким образом, исключив из системы мер социальной защиты ветеранов боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», нуждающихся в улучшении жилищных условий, льготу в виде первоочередного бесплатного

предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов, федеральный законодатель предусмотрел для тех из них, кто по состоянию на 1 января 2005 года был признан нуждающимся в улучшении жилищных условий и принят на соответствующий учет, т.е. имел право на указанную льготу, гарантию в виде обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета.

Такое правовое регулирование было предпринято федеральным законодателем в рамках реформирования системы социальной защиты ветеранов и направлено, в первую очередь, на выполнение государством взятых им на себя ранее обязательств по обеспечению жильем ветеранов боевых действий, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий и принятых на соответствующий учет до 1 января 2005 года. С учетом того, что подпункт 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ связывал предоставление льготы в виде первоочередного бесплатного предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов не только с наличием у лица статуса ветерана боевых действий, но и с признанием его нуждающимся в жилом помещении (о чем свидетельствовал факт постановки на учет уполномоченным органом), введение такого условия обеспечения указанной категории граждан жильем за счет средств федерального бюджета, как постановка на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, было осуществлено исходя из необходимости обеспечения реализации права, приобретенного ветеранами боевых действий на основании ранее действовавшего правового регулирования.

Соответственно, граждане из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», которые по состоянию на 1 января 2005 года имели статус ветеранов боевых действий, но по какой-либо причине не были поставлены на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, не могут считаться приобретшими право на первоочередное бесплатное предоставление

жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов, – в отношении них государство не принимало обязательств по обеспечению жильем в приоритетном порядке, в силу чего у них не возникло и право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета.

Внося изменения в систему социальной защиты ветеранов боевых действий и предусмотрев для них взамен ранее предоставлявшихся льгот определенный набор мер социальной поддержки, федеральный законодатель исходил из недопустимости произвольного уменьшения гарантированного государством объема социальной защиты, обусловленного наличием у лица статуса ветерана боевых действий. Однако, учитывая, что установление для тех или иных категорий граждан особого (льготного) порядка обеспечения жильем не предусмотрено положениями Конституции Российской Федерации о социальном государстве и правовом статусе личности, предоставление права на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета только ветеранам боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», которые были признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий и приняты на соответствующий учет до 1 января 2005 года, – притом что ветеранам боевых действий из числа тех же лиц, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий и поставленным на учет после этой даты, предоставлено право на получение жилых помещений по договору социального найма на общих основаниях – осуществлено в пределах полномочий федерального законодателя по определению механизма реализации социальной поддержки ветеранов.

При таких обстоятельствах нет оснований полагать, что подпунктом 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» нарушаются конституционные права заявителя, который, как следует из представленных материалов, состоит на учете нуждающихся в жилых помещениях и потому

имеет право на предоставление жилья по договору социального найма на общих основаниях.

Требую признать подпункт 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» противоречащим Конституции Российской Федерации, заявитель фактически ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос об изменении правового регулирования отношений, связанных с обеспечением жильем ветеранов боевых действий, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и расширении круга лиц, подлежащих обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета посредством включения в него ветеранов боевых действий, вставших на учет после 1 января 2005 года. Между тем разрешение этого вопроса, как предполагающее внесение изменений в действующее законодательство, не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, определенные в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Кроме того, содержание жалобы свидетельствует о несогласии С.А.Скитовича с вынесенными по его делу решениями судов, не принявших во внимание его довод о том, что он состоял на учете нуждающихся в предоставлении жилья по месту службы с 1995 года. Однако исследование и оценка фактических обстоятельств дела, проверка законности и обоснованности судебных решений также не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

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 Скитовича Сергея Алексеевича, 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

№ 236-О