



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балуты Виктора Николаевича 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 В.Н.Балуты,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Н.Балута, 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 23², 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, Первомайский районный суд города Ижевска решением от 6 февраля 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Удмуртской Республики от 3 июня 2013 года, отказал в удовлетворении заявления В.Н.Балуты о признании незаконным отказа администрации Первомайского района города Ижевска в постановке его на учет как нуждающегося в улучшении жилищных условий и обязанности поставить его на такой учет в качестве ветерана боевых действий. При этом суд указал, что после 1 января 2005 года постановка ветеранов боевых действий на учет нуждающихся в жилых помещениях осуществляется только при условии признания их малоимущими, а документы, необходимые для признания В.Н.Балуты таковым, им представлены не были.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку, отменяя право ветеранов боевых действий на первоочередное бесплатное предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и предусматривая право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета только для нуждающихся в улучшении жилищных условий ветеранов боевых действий, принятых на учет до 1 января 2005 года, ставит граждан, которые приобрели статус ветерана боевых действий до указанной даты, но не обратились в названный срок в уполномоченный орган с заявлением о постановке их на учет, в неравное положение с относящимися к той же категории гражданами,

вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года.

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 23² 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 предопределено 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.

2.4. В силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на

нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, затрагиваются его конституционные права и свободы.

Оспариваемое В.Н.Балутой законоположение, предусматривая различный порядок обеспечения жильем ветеранов боевых действий из числа лиц, перечисленных в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», в зависимости от даты их постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий – до или после 1 января 2005 года, затрагивает права только тех ветеранов боевых действий, которые признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий и состоят на указанном учете.

Из представленных же материалов следует, что заявителю было отказано в постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, при этом правомерность такого отказа была подтверждена судом общей юрисдикции.

При таких обстоятельствах жалоба В.Н.Балуты не может быть признана отвечающей критерию допустимости обращений в Конституционный Суд 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 Балуты Виктора Николаевича, 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

№ 235-О