



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А.Мостипанова

город Москва

3 ноября 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Селезнева, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Волгоградской областной Думы - кандидата юридических наук В.М.Жуковского, судьи Дмитровского районного суда Московской области В.И.Анишиной, представителя гражданина В.А.Мостипанова - адвоката Е.Ю.Каменских, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителей Совета Федерации - адвоката А.Г.Лисицына-Светланова и кандидата юридических наук И.Н.Шумского, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97, 99, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" (в редакции от 23 декабря 1992 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Волгоградской областной Думы, запрос Дмитровского районного суда Московской области и жалоба гражданина В.А.Мостипанова, в которых оспаривается конституционность положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", касающихся приватизации жилых помещений в коммунальных квартирах.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта - кандидата юридических наук В.Н.Литовкина, выступление приглашенного в заседание представителя от Верховного Суда Российской Федерации - Н.С.Романенкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Волгоградской областной Думы оспаривается конституционность положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", согласно которому не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в коммунальных квартирах. По мнению заявителя, данная норма противоречит провозглашенному статьей 19 Конституции Российской Федерации принципу равенства граждан перед законом и судом,

поскольку ставит в неравные условия при приватизации жилья граждан - нанимателей отдельных квартир и граждан - нанимателей жилых помещений (комнат) в коммунальных квартирах. Заявитель полагает, что установленный оспариваемым положением запрет не соответствует статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не может быть обоснован интересами защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Аналогичная позиция изложена в запросе Дмитровского городского суда Московской области, в производстве которого находится дело по иску граждан А.Ф.Чубы и Т.М.Масяги. Кроме того, по мнению суда, запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах препятствует реализации права иметь имущество в собственности, закрепленного статьей 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В жалобе гражданина В.А.Мостипанова наряду с положением части первой статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" по тем же основаниям оспаривается также положение части второй статьи 4, противоречащее, как полагает заявитель, указанным в Законе целям и принципам приватизации (преамбула и статья 11). Согласно этому положению собственники жилищного фонда или уполномоченные ими органы, а также предприятия, за которыми закреплен жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, и учреждения, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, вправе принимать решения о приватизации, в частности, коммунальных квартир. Оспариваемые положения были применены в деле заявителя, что следует из решения Видновского районного суда Московской области от 26 июня 1998 года.

Поскольку все указанные обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

2. Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 1995 года было отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Трошина Сергея Васильевича, в которой, как и в данном деле, оспаривалась конституционность содержащегося в статье 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах.

Как указывалось в определении, особые правила приватизации, исключающие установление различных правовых режимов для жилых помещений в коммунальных квартирах и тем самым ограничивающие право проживающих в них граждан на приобретение этих помещений в собственность, были введены в жилищное законодательство в целях защиты законных интересов тех нанимателей жилых помещений в коммунальных квартирах, которые в силу разных причин не реализуют свое право на приватизацию.

Принимая определение, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что при рассмотрении таких вопросов прежде всего следует определять, к чьей компетенции - Конституционного Суда Российской Федерации или законодателя - относится их решение. В данном случае возможное устранение запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах с неизбежностью затронуло бы законные интересы тех нанимателей, которые не желали приватизировать занимаемые ими жилые помещения. Сочетание законных интересов всех нанимателей надлежало обеспечить законодателю. Между тем в период рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалобы С.В.Трошина не был, в частности, законодательно решен вопрос о правовом статусе мест общего пользования в частично приватизированных квартирах (соответствующая правовая норма появилась в статье 9 (пункт 1) Федерального закона от 15 июня 1996 года "О товариществах собственников жилья").

В такой ситуации устранение из законодательства нормы статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" привело бы к возникновению пробелов в законодательном регулировании, которые могли бы повлечь еще большие ограничения и нарушения прав граждан в процессе приватизации. Именно поэтому жалоба С.В.Трошина не была принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Кроме того, при вынесении решения по жалобе Конституционный Суд Российской Федерации анализировал только один из аспектов конституционного принципа равенства перед законом, а именно универсальность для всех нанимателей запрета на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах, и не касался положений части второй статьи 4 Закона, которые допускают в отдельных случаях приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах.

Принимая определение по жалобе С.В.Трошина, Конституционный Суд Российской Федерации учитывал, что в тот период решение возникшей правовой проблемы относилось к компетенции законодателя. Реализуя ее, Государственная Дума приняла (3 июня 1998 года) и Совет Федерации одобрил (10 июня 1998 года) Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", который устранял запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах, предусматривая иные способы ликвидации коммунальных квартир. Однако он не был подписан Президентом Российской Федерации, поскольку при внесении законопроекта отсутствовало заключение Правительства Российской Федерации, как того требует пункт 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации. Таким образом, действующее законодательство о приватизации жилья не было изменено.

Устанавливая ранее запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах (часть первая статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"), законодатель исходил из задач государственной жилищной политики по ликвидации коммунальных квартир как способа удовлетворения жилищных потребностей человека. Это следует, в частности, из статьи 16 Закона Российской Федерации от 24 декабря 1992 года "Об основах федеральной жилищной политики" и из Государственной целевой программы "Жилище", одобренной постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 года N 595. Таким образом, жилищная политика государства предусматривала в тот период обеспечение каждого человека (каждой семьи) отдельной квартирой (отдельным домом), и потому введение путем приватизации в гражданский оборот отдельных жилых помещений в коммунальной квартире как объектов частной собственности могло бы на том этапе реально отсрочить выполнение стоящей перед государством задачи.

В настоящее время состояние экономики Российской Федерации, недостаток финансовых средств на социальные нужды не дают оснований рассчитывать на ликвидацию в обозримом будущем коммунальных квартир как вида жилищного фонда социального использования. Именно с учетом данных обстоятельств изменяется конституционно-правовое значение оспариваемых положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" и, следовательно, подход Конституционного Суда Российской Федерации к их оценке. В этих условиях, учитывая, что возможность законодательного решения вопроса в какой-либо определенный срок не представляется реальной, Конституционный Суд Российской Федерации признал запрос Волгоградской областной Думы, запрос Дмитровского районного суда Московской области и жалобу гражданина В.А.Мостипанова допустимыми и принял их к своему рассмотрению.

3. Приватизация в Российской Федерации обусловлена переходом к многообразию форм собственности, свободе экономической деятельности, гарантированным, в частности, статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации. Установление права на приватизацию осуществляется публичной властью. В то же время, закрепляя в законе это право, государство обязано обеспечить возможность его реализации гражданами, гарантируя при передаче определенного имущества в собственность субъектов частного права соблюдение принципов и норм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в статье 11 установил, что каждый гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда один раз. Вместе с тем часть первая статьи 4 Закона содержит перечень жилых помещений, не подлежащих приватизации, к числу которых отнесены жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии, в общежитиях, коммунальных квартирах, в домах закрытых военных городков, а также служебные жилые помещения, за исключением жилищного фонда совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, к ним приравненных.

Определение круга объектов, не подлежащих приватизации, нельзя считать ограничением прав и свобод человека и гражданина, если целевое назначение жилого помещения, место его нахождения и другие обстоятельства, обуславливающие особенности правового режима жилья, исключают возможность передачи его в частную собственность.

Между тем предоставляемые государственными и муниципальными жилищными органами жилые помещения в коммунальных квартирах и в отдельных квартирах, несмотря на определенные объективные отличия, по сущностным правовым признакам не различаются, поскольку в отношении них действуют единые основания предоставления жилья и они имеют общий правовой режим. Следовательно, применительно к этим жилым помещениям отсутствуют и объективные основания

для установления различий в праве на их приватизацию, в том числе для введения общего правила, запрещающего приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах (часть первая статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"). Такой запрет фактически означает законодательное закрепление неравенства прав граждан в зависимости от условий их проживания, что противоречит статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, провозглашающей равенство граждан перед законом вне зависимости от каких-либо обстоятельств.

Кроме того, этот универсально сформулированный запрет не позволяет дифференцированно подходить к оценке складывающихся у граждан жизненных ситуаций и может приводить к ограничению их прав, несоразмерному целям защиты законных интересов других лиц, что противоречит требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Признание оспариваемого положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" не соответствующим указанным нормам Конституции Российской Федерации означает, что граждане, проживающие в коммунальных квартирах, имеют право на приватизацию жилых помещений без каких-либо предварительных условий, в частности независимо как от воли собственника коммунальной квартиры и других нанимателей, так и от того, приватизируются ли другие жилые помещения в той же квартире. Это не исключает возможности оспаривать реализацию данного права в судебном порядке.

4. Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 года "Об основах федеральной жилищной политики" допускает при определенных обстоятельствах передачу освободившихся в коммунальной квартире жилых помещений в частную собственность других нанимателей этой квартиры (часть вторая статьи 16), т.е. запрет на приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах не является абсолютным. Это следует также из части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", позволяющей собственникам жилищного фонда или уполномоченным ими органам, а также предприятиям, за которыми закреплен жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, и учреждениям, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, принимать решения о приватизации. Однако для граждан возможность осуществить приватизацию на основании этой нормы связана с дополнительными, ограничительными по своему характеру, условиями. Одним из таких условий является решение собственника (владельца) жилья, который вправе произвольно, не будучи связанным какими-либо установленными в законе предпосылками, разрешить или не разрешить приватизацию. Согласно же сложившейся правоприменительной практике, основанной на ограничительном толковании части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", коммунальная квартира приватизируется только как совокупность всех ее жилых помещений, т.е. только в том случае, если все наниматели в такой квартире изъявляют желание стать собственниками занимаемого ими жилья. Тем самым реализация права на приватизацию жилого помещения поставлена в зависимость от субъективного усмотрения как самого собственника (владельца) жилья, так и нанимателей других жилых помещений в коммунальной квартире.

Стремление учесть волю других нанимателей в принципе может быть обосновано положением статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Однако установленное оспариваемой нормой регулирование, как подтверждает практика, не исключает, что гражданин, являющийся нанимателем жилого помещения в коммунальной квартире, может произвольно (необоснованно) препятствовать приватизации. Следовательно, оспариваемая норма не согласуется в полной мере с целями и сущностью указанного положения статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно части третьей статьи 8 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в случае нарушения прав гражданина при решении вопросов приватизации жилья он вправе обратиться в суд. В соответствии с этим положением Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 24 августа 1993 года N 8 "О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" подтвердил, что судам подведомственны дела, возникающие в связи с осуществлением и защитой прав граждан при приватизации занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, включая ведомственный жилищный фонд (жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений). Однако при имеющемся законодательном регулировании граждане, желающие приватизировать жилые помещения в таких квартирах, лишены возможности реально воспользоваться судебной защитой от нарушающих их права действий как собственника, так и других нанимателей.

Как показывает практика применения части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", суд, установив отсутствие разрешения со стороны собственника или согласия других нанимателей на приватизацию, может лишь отказать гражданину в праве на приватизацию, что противоречит принципу равенства перед судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации). При этом Закон не требует от суда ни установления фактов возможного злоупотребления правом, ни исследования им обоснованности отказа в приватизации со стороны собственника.

То, что суды, исходя из оспариваемой нормы, ограничиваются лишь формальным подтверждением отсутствия разрешения (согласия) на приватизацию, умаляет предусмотренное статьей 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту и противоречит требованиям реального обеспечения прав и свобод граждан правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации). Данная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 6 июня 1995 года по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции" в связи с жалобой гражданина В.М.Минакова.

Таким образом, оспариваемое положение части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" противоречит также статьям 18 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

6. Представитель Волгоградской областной Думы в судебном заседании обосновывал неконституционность части первой статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" также тем, что установление запрета приватизации жилых помещений в коммунальных квартирах выходит за пределы ведения Российской Федерации и ограничивает полномочия местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, закрепленные в статье 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Между тем указанные конституционные полномочия не предполагают обязательного наличия у органов местного самоуправления особых нормотворческих полномочий. Законодательство о приватизации относится к ведению Российской Федерации, что, в частности, вытекает из статьи 71 (пункт "ж") Конституции Российской Федерации.

В то же время вопрос о том, не нарушает ли часть первая статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" права местного самоуправления, не может быть разрешен без оценки конституционности ряда норм федеральных законов, не являющихся предметом рассмотрения по данному делу. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации не проверяет в данном деле соответствие указанной нормы статье 130 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 87, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать статью 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в части, ограничивающей приватизацию жилых помещений в коммунальных квартирах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

3. В соответствии с частью третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" положения статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", признанные неконституционными, утрачивают силу с момента провозглашения настоящего Постановления.

4. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и исходя из того, что признание названных в пункте 1 резолютивной части настоящего Постановления положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" неконституционными создает пробел в правовом регулировании, при возобновлении производства в Дмитровском районном суде Московской области по иску граждан А.Ф.Чубы и Т.М.Масяги подлежат применению непосредственно действующие нормы Конституции Российской Федерации.

5. Согласно части второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дело гражданина В.А.Мостипанова, разрешенное на основании признанных неконституционными положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", подлежит пересмотру в установленном порядке.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий - судья
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.В.Селезнев

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Т.Г.Морщакова
Ю.Д.Рудкин
О.И.Тиунов
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев