



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан В.И.Беломытцевой, К.Н.Бережного, А.П.Бобрус и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"

город Москва

10 декабря 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан В.И.Беломытцевой, К.Н.Бережного, А.П.Бобрус и других,

установил:

1. Работники Сакмарского психоневрологического интерната граждане В.И.Беломытцева, К.Н.Бережной, А.П.Бобрус, Н.Д.Бобрус, В.Г.Борисов, Ю.В.Ванюков, Д.Ю.Довгопол, Т.И.Иванова, Н.П.Кавадин, В.А.Нестеров, Т.Д.Петрова, Л.В.Плаксина, А.В.Рожков, В.И.Трофименко, В.А.Федотова, С.Д.Шабельник и Т.Г.Шаповалова, проживающие в расположенных в сельской местности ведомственных жилых домах фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, обратились в Главное управление социальной защиты населения Оренбургской области с просьбой разрешить приватизацию занимаемых помещений, однако в этом им было отказано со ссылкой на статью 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации".

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане В.И.Беломытцева, К.Н.Бережной, А.П.Бобрус и другие оспаривают конституционность положения указанной статьи, запрещающего приватизацию расположенного в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения. По мнению заявителей, этим положением нарушаются равенство всех перед законом и судом, право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, и право на судебную защиту, что противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Законоположения, вводящие ограничения права на приватизацию жилых помещений, уже являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 3 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" им были сформулированы правовые позиции общего характера, согласно которым государство, закрепляя в законе право на приватизацию, обязано обеспечить гражданам возможность его реализации, гарантируя при передаче имущества в собственность соблюдение принципов и норм, закрепленных Конституцией Российской Федерации; ограничение прав и свобод человека и гражданина путем определения круга объектов, не подлежащих приватизации, допустимо только в том случае, если целевое назначение жилого помещения, место его нахождения и другие обстоятельства, обуславливающие особенности правового режима жилья, исключают возможность передачи его в частную собственность.

Названные правовые позиции были положены в основу Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2000 года по делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации "Об образовании" и Федеральных законов "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", которым положения, содержащие запрет на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений, закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями, были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3).

Данные постановления Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу, а сделанные в них выводы могут быть распространены на оспариваемое заявителями положение статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации".

2.1. Статья 19 Конституции Российской Федерации устанавливает, что все равны перед законом и судом; при этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. По смыслу названной статьи Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 17, 18 и 55 конституционный принцип равенства распространяется не только на права и свободы, непосредственно провозглашенные Конституцией Российской Федерации, но и на связанные с ними другие права граждан, приобретаемые на основании федерального закона.

Право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда, закрепленное Законом Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", предполагает, как вытекает из преамбулы названного Закона, создание гражданам равных правовых условий для осуществления выбора способа удовлетворения потребности в жилье на основе свободы выбора места жительства, а также возможности эффективно использовать свои средства для улучшения жилищных условий, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться жильем, выступать с ним на рынке недвижимости.

Между тем оспариваемое положение статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", вводя запрет на приватизацию находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, препятствует гражданам в осуществлении ими права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), получать в порядке приватизации наравне с другими гражданами жилье из государственного и муниципального жилищного фонда в собственность, а следовательно, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2 Конституции Российской Федерации), а также возможности требовать от органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечения одинаковых правовых предпосылок для осуществления права на жилище (статья 40, часть 2 Конституции Российской Федерации), что фактически свидетельствует об отступлении от провозглашенного статьей 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства прав и свобод граждан и о дискриминации их в зависимости от места жительства и рода занятий.

2.2. Согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Иными словами, вводимые законодателем ограничения должны обеспечивать достижение конституционно значимых целей и не быть чрезмерными.

Вводя запрет на приватизацию находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, законодатель исходил из необходимости сохранения системы учреждений социальной защиты населения и закрепления государственных гарантий конституционного права на социальную защиту инвалидов и пожилых граждан, с тем чтобы в условиях дефицита финансовых средств, выделяемых на социальные нужды, в том числе на строительство жилья, обеспечить возможность привлечения граждан, занятых в сфере социальной защиты населения, к работе в сельской местности.

Однако данный запрет не способствует выполнению поставленных законодателем задач: жилые помещения, заселенные до вступления в силу оспариваемого положения, не подлежат освобождению гражданами - работниками сферы социальной защиты населения, не состоящими более в трудовых отношениях с соответствующими учреждениями, без предоставления им иного помещения; правовой режим этих помещений не может быть изменен и путем их перевода в иной статус, например в категорию служебных помещений. Следовательно, избранные законодателем правовые средства, ограничивая проживающих в сельской местности граждан - работников сферы социальной защиты в праве на приватизацию по признаку места жительства и рода деятельности, не могут способствовать выполнению государством обязанностей по обеспечению права на социальную защиту инвалидов и пожилых граждан и по созданию условий для его реализации, а потому являются чрезмерными и, следовательно, недопустимыми.

2.3. В соответствии со статьей 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Запрет на приватизацию находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения был введен Законом Российской Федерации от 1 мая 1999 года "О внесении изменения и дополнения в статью 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", тогда как в соответствии с Законом Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" во всех предыдущих редакциях граждане - работники сферы социальной защиты населения, проживавшие в сельской местности, наравне со всеми другими гражданами имели право на приватизацию занимаемого ими государственного и муниципального жилья, могли им воспользоваться и во многих случаях воспользовались. Те же, кто не реализовал это право, в силу оспариваемого положения были неосновательно лишены его, причем без предоставления какой-либо иной возможности выбора наравне с другими гражданами способа удовлетворения потребности в жилье, что противоречит статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2.4. Жилищный фонд стационарных учреждений социальной защиты населения относится либо к государственному, либо к муниципальному жилищному фонду. При этом имеется в виду не то особое жилье социального использования (интернаты, дома для престарелых и др.), которое действительно имеет целевое назначение и не должно подлежать приватизации, а жилищный фонд, который расположен вне территорий социальных учреждений стационарного типа, не составляет с ними единой инфраструктуры и предоставляется именно работникам этих учреждений.

Поскольку какие-либо факторы, обуславливающие особенности правового режима указанного жилищного фонда, отсутствуют, запрет на его приватизацию, введенный по одному лишь признаку - нахождения в сельской местности, следует признать не способствующим реализации гражданами права на жилище, свободы передвижения, а также права собственности (статьи 27, 35 и 40 Конституции Российской Федерации).

2.5. Статья 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" допускает при определенных обстоятельствах приватизацию жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения. Ею предусматривается, что собственники жилищного фонда или уполномоченные ими органы, а также учреждения, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, вправе принимать решение о приватизации находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения. Таким образом, запрет на приватизацию соответствующего жилья не является абсолютным.

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, разрешать или не разрешать приватизацию. Тем самым реализация права на приватизацию жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, находящегося в сельской местности, ставится в зависимость от субъективного усмотрения собственника (владельца) жилья, что не согласуется с положениями статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2.6. 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 № 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 расположенного в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, лишены возможности реально воспользоваться судебной защитой от нарушающих их права действий собственника (владельца).

Как показывает практика применения части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", суд, установив отсутствие разрешения на приватизацию со стороны собственника, может лишь отказать гражданину в праве на приватизацию, что противоречит принципу равенства перед судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации). При этом от суда не требуется ни установление фактов возможного злоупотребления правом, ни исследование обоснованности отказа в приватизации со стороны собственника. То, что суды, исходя из указанной 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).

3. Согласно статье 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" признание отдельных положений нормативного акта не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными (часть вторая); положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть четвертая).

Положение статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", запрещающее приватизацию находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, является аналогичным положениям, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, в той мере, в какой оно распространяется на жилищный фонд, находящийся вне территорий соответствующих учреждений социальной защиты населения, а потому не может применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 71, частями первой и второй статьи 79, частями второй и четвертой статьи 87 и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положение статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", запрещающее приватизацию находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, - в той мере, в какой оно распространяется на жилищный фонд, находящийся вне территорий соответствующих учреждений социальной защиты населения, - как аналогичное положениям, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не может применяться судами, другими органами и должностными лицами.

2. Признать жалобу граждан В.И.Беломытцева, К.Н.Бережного, А.П.Бобрус и других не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" не требуется вынесения предусмотренного его статьей 71 итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по обращениям граждан В.И.Беломытцевой, К.Н.Бережного, А.П.Бобрус, Н.Д.Бобрус, В.Г.Борисова, Ю.В.Ванюкова, Д.Ю.Довгопол, Т.И.Ивановой, Н.П.Кавадина, В.А.Нестерова, Т.Д.Петровой, Л.В.Плаксиной, А.В.Рожкова, В.И.Трофименко, В.А.Федотовой, С.Д.Шабельника и Т.Г.Шаповаловой подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судья-секретарь
Конституционного суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов

№ 316-О