



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл

город Санкт-Петербург

30 марта 2012 года

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

с участием представителя администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл – адвоката Д.В.Ильиной, представителя Государственной Думы – кандидата юридических наук Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,

частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл. 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, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.А.Борисенко, от Министерства регионального развития Российской Федерации – Е.Н.Михайлова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части второй статьи 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-І «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» 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, с согласия собственников вправе принимать решения о приватизации служебных жилых помещений и находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения.

1.1. Со ссылкой на названное законоположение Звениговский районный суд Республики Марий Эл решением от 21 мая 2010 года, оставленным без изменения определениями судов кассационной и надзорной инстанций, признал противоречащим действующему законодательству и потому недействующим пункт 1.6.1 Положения о порядке предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда Звениговского муниципального района (утверждено решением Собрания депутатов муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл от 16 марта 2007 года № 339, с последующими дополнениями и изменениями, внесенными решениями от 25 ноября 2009 года № 20 и от 24 марта 2010 года № 69), согласно которому жилые помещения муниципального специализированного жилищного фонда передаются в порядке приватизации в собственность гражданам, занимающим данные жилые помещения по договорам найма специализированного жилого помещения, при условии их непрерывной трудовой деятельности в качестве врачей-специалистов муниципального учреждения здравоохранения «Звениговская центральная районная больница», участковых уполномоченных милиции государственного учреждения «Отдел внутренних дел по Звениговскому району», педагогов, других работников муниципальных и государственных учреждений Звениговского муниципального района в течение не менее чем десяти лет.

Удовлетворяя заявление прокурора Звениговского района Республики Марий Эл, поданное в защиту интересов муниципального образования «Звениговский муниципальный район» и неопределенного круга лиц, о признании указанного нормативного положения недействующим, суды общей юрисдикции исходили из того, что в соответствии со статьей 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а потому при отсутствии в Законе Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» оснований и

условий для принятия муниципальными образованиями решений о приватизации находящихся в их собственности специализированных жилых помещений их установление может осуществляться только субъектами Российской Федерации и к полномочиям органов местного самоуправления не относится.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан и объединений граждан, в том числе муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых указывается в жалобе; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе норм.

По мнению администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл, часть вторая статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» – в нарушение конституционных принципов равенства и верховенства закона, а также конституционного запрета на ограничение прав местного самоуправления по самостоятельному управлению муниципальной собственностью – не позволяет органу местного самоуправления как представителю муниципального образования –

собственника муниципального жилищного фонда при отсутствии специального нормативного правового акта субъекта Российской Федерации принимать решения о приватизации принадлежащих ему служебных жилых помещений в форме муниципального нормативного правового акта и тем самым не соответствует статьям 8 (часть 2), 19 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации.

Соответственно, часть вторая статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в той части, в какой ею регулируется вопрос о принятии собственником муниципального жилищного фонда решений относительно приватизации входящих в этот фонд служебных жилых помещений.

2. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на жилище, которым наряду с другими правами и свободами человека и гражданина определяется деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и для осуществления которого органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать условия (статья 18; статья 40, части 1 и 2), в том числе путем предоставления жилища малоимущим и иным нуждающимся в нем гражданам, указанным в законе, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и иных жилищных фондов (статья 40, часть 3).

Как следует из правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П, жилые помещения, входящие в состав перечисленных в статье 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации жилищных фондов, имеют социальное предназначение; осуществляя регулирование носящих публично-правовой характер отношений по поводу находящихся в собственности муниципальных образований таких необходимых непосредственно для жизнеобеспечения населения объектов недвижимости, их использования и сохранения их целевого назначения, федеральный законодатель тем самым осуществляет и

распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации).

2.1. Условия для реализации права на жилище определяются в жилищном законодательстве, которое согласно статье 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и к которому относятся Жилищный кодекс Российской Федерации, принятые в соответствии с ним другие федеральные законы, а также изданные в соответствии с ними акты федерального уровня, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления (часть 2 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Будучи нормативной основой жилищного законодательства, Жилищный кодекс Российской Федерации задает общие параметры регулирования жилищных правоотношений, определяя понятие и предназначение жилых помещений, а также жилищного фонда как совокупности всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (часть 1 статьи 17 и часть 1 статьи 19), в рамках которого выделяется жилищный фонд социального использования – совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов (пункт 1 части 3 статьи 19). Закрепленный в Жилищном кодексе Российской Федерации перечень категорий граждан, которым жилые помещения передаются по договору социального найма (статья 49), существенно сокращен по сравнению с аналогичным перечнем Жилищного кодекса РСФСР (статьи 36 и 37). В условиях изменения жилищной политики государства, ограничившего в целях рациональной экономии материальных ресурсов предоставление жилых помещений жилищного фонда социального использования, возросло значение специализированного жилищного фонда, к которому относятся предназначенные для проживания отдельных категорий граждан и

предоставляемые по определенным правилам жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов (пункт 2 части 3 статьи 19 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Жилищный кодекс Российской Федерации относит к числу жилых помещений специализированного жилищного фонда (специализированным жилым помещениям) служебные жилые помещения (пункт 1 части 1 статьи 92), которые имеют специальное назначение: в частности, служебные жилые помещения муниципального жилищного фонда предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом местного самоуправления, муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с избранием на выборные должности в органы местного самоуправления (статья 93).

2.2. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что в муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач (постановления от 20 декабря 2010 года № 22-П и от 29 марта 2011 года № 2-П и др.). Соответственно, муниципальный жилищный фонд как часть муниципального имущества предназначен, в конечном счете, для использования в целях решения задач, связанных с вопросами местного значения, к числу которых Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляя компетенцию органов местного самоуправления, относит организацию функционирования муниципальных учреждений, обеспечивающих условия для реализации конституционных прав граждан, в том числе в области образования, охраны здоровья и благоприятной среды обитания, доступа к информации, культуре, физкультуре и спорту и других социально значимых прав.

Граждане, занятые в таких социально значимых сферах, как образование, медицинская помощь, культура, библиотечное и музейное дело,

проживающие на территории муниципального образования или приглашаемые из других местностей для работы, как правило, нуждаются в обеспечении жилыми помещениями. В условиях недостаточности жилищного фонда социального использования и с учетом необходимости рационального (экономного) его распределения между жителями муниципального образования жилищные потребности граждан, выполняющих трудовые или служебные обязанности в интересах муниципального образования, могут удовлетворяться за счет предоставления им служебных жилых помещений из муниципального жилищного фонда, причем в отношении определенных категорий работников соответствующая обязанность органов местного самоуправления предусмотрена на законодательном уровне. Так, служебные жилые помещения предоставляются сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности (часть 2 статьи 9 Федерального закона от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Таким образом, в контексте задач, возложенных в современных условиях на муниципальные образования, служебные жилые помещения выполняют специфическую социальную функцию, заключающуюся в обеспечении права на жилище востребованных в тех или иных местностях специалистов, категории которых определяются органом местного самоуправления (пункт 3 части 2 статьи 104 Жилищного кодекса Российской Федерации). При этом общее правило, в силу которого служебные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду и внаем (пункт 1 части 1 и часть 3 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации), применительно к муниципальному жилищному фонду соответствует конституционной природе местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной на выполнение в

пределах предоставленных ей полномочий задач, стоящих перед Российской Федерацией как социальным государством, в котором создание условий для достойной жизни человека может обеспечиваться различными средствами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П).

3. Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12); оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130, часть 1); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения (статья 132, часть 1); местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Приведенные конституционные положения и корреспондирующие им положения Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года (ратифицирована Российской Федерацией), исходящей из существования в государствах – членах Совета Европы органов местного самоуправления, которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций (преамбула), устанавливают фундаментальный принцип самостоятельности местного самоуправления, который действует применительно к распоряжению муниципальной собственностью и в полной мере распространяется на отношения, связанные с использованием муниципального жилищного фонда.

Формирование муниципальной собственности в Российской Федерации осуществлялось преимущественно на основе разграничения единого массива государственной собственности в рамках перераспределения собственности

между публично-правовыми образованиями, а также между публично-правовыми образованиями и частным сектором. Касаясь в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П вопроса реализации местным самоуправлением полномочий собственника в отношении муниципального имущества, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что органы местного самоуправления, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности. Самостоятельность местного самоуправления в распоряжении муниципальным жилищным фондом (если только это связано с решением задач, возложенных на местное самоуправление) не зависит, таким образом, от того, образован этот фонд за счет жилых помещений, переданных муниципалитетам иными уровнями публичной власти, или он сформирован посредством использования муниципальных финансов и других материальных ресурсов.

3.1. Конституция Российской Федерации, закрепляя признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности в Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление как институт, относящийся к основам конституционного строя, признавая право населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления и его имущественную самостоятельность (статья 8, часть 2; статья 12; статья 130, часть 1; статья 132, часть 1), выражает, по сути, общепризнанные принципы неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота, из которых проистекает свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня

2000 года № 9-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 10 апреля 2003 года № 5-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П).

Одним из способов отчуждения жилых помещений муниципального жилищного фонда может выступать приватизация. Законодательство о приватизации относится к ведению Российской Федерации, что, в частности, вытекает из статьи 71 (пункт «ж») Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П), и затрагивает не только управление федеральной государственной собственностью (статья 71, пункт «д»), но и регулирование отношений собственности в гражданском законодательстве, также относящемся к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «о»).

Поскольку в рамках правового регулирования отношений собственности право собственности в силу Конституции Российской Федерации (статья 71, пункт «в»; статья 55, часть 3) может быть ограничено федеральным законодателем в установленных ею целях, т.е. с учетом основных конституционных ценностей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П), соответственно, федеральным законом может быть ограничено и право граждан на получение жилых помещений в собственность в процессе приватизации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации ограничение прав и свобод человека и гражданина путем определения круга объектов, не подлежащих приватизации, допустимо в том случае, если обстоятельства, фактически обуславливающие особенности правового режима жилья, прежде всего его целевое назначение, исключают возможность передачи жилого помещения в частную собственность (постановления от 3 ноября 1998 года № 25-П, от 24 октября 2000 года № 13-П и от 15 июня 2006 года № 6-П).

Право граждан на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения не имеет конституционного закрепления и не подпадает под характеристики основных прав и свобод человека и

гражданина (статья 17, часть 2, Конституции Российской Федерации), оно появляется, существует и реализуется как субъективное право конкретного физического лица, фактически занимающего на правах нанимателя жилое помещение в государственном или муниципальном жилищном фонде; таким образом, право на бесплатную приватизацию конкретного жилого помещения приобретается гражданином в силу закона и является производным от его статуса нанимателя жилого помещения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 6-П).

Вместе с тем не является безусловным и не подлежащим ограничению и право собственника принять решение о приватизации жилых помещений муниципального жилищного фонда, прежде всего служебных жилых помещений, – не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение является соразмерным конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 14-П).

3.2. Специальный законодательный акт федерального уровня, наделяющий органы местного самоуправления полномочием определять порядок принятия решений об условиях приватизации муниципального имущества, – Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального жилищного фонда (подпункт 3 пункта 2 статьи 3). Основные принципы приватизации муниципального жилищного фонда, в том числе входящих в него служебных жилых помещений, а также права граждан на получение в собственность жилых помещений в порядке приватизации определены в Законе Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», согласно статье 2 которого граждане Российской Федерации, занимающие жилые помещения в

государственном и муниципальном жилищном фонде на условиях социального найма, могут приобрести эти помещения в собственность на условиях, предусмотренных данным Законом, иными нормативными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Учитывая особое назначение служебных жилых помещений, статья 4 названного Закона, в которую неоднократно вносились изменения, в том числе после принятия Жилищного кодекса Российской Федерации, содержит в качестве общего правила запрет на отчуждение служебных жилых помещений путем приватизации (часть первая), но одновременно закрепляет правомочие собственников жилищного фонда или уполномоченных ими органов принимать решения о приватизации служебных жилых помещений (часть вторая), что корреспондирует предписаниям Гражданского кодекса Российской Федерации о возможности передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества (часть первая статьи 217).

Приватизация служебных жилых помещений представляет собой отчуждение собственности публично-правового образования в пользу граждан и тем самым – реализацию собственником права распоряжаться принадлежащим ему имуществом (статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации). Соответственно, понуждение собственника жилищного фонда к отчуждению входящих в него служебных жилых помещений в собственность граждан путем установления оснований и условий приватизации является ограничением прав собственности, которое – в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – может вводиться только федеральным законом.

Исходя из этого регулирование прав муниципальных образований как собственников муниципального жилищного фонда законами субъектов Российской Федерации – поскольку такое регулирование, относясь к сфере гражданского законодательства, ограничивало бы права собственника,

обязывая его к совершению приватизации, – означало бы нарушение установленных Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 71, пункты «в», «о»), а также необходимых условий возможных ограничений права муниципальной собственности (статья 8, часть 2; статья 35, часть 2; статья 55, часть 3; статья 130, часть 1; статья 133).

Следовательно, нормативное положение части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», регулирующее вопрос о принятии решений относительно приватизации муниципальных служебных жилых помещений их собственником, – в системном единстве с положениями Конституции Российской Федерации и федерального законодательства и с учетом конституционной презумпции добросовестности законодателя – не может рассматриваться как допускающее законодательное установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации оснований и условий отчуждения собственности муниципальных образований в жилищной сфере.

Помимо Конституции Российской Федерации, в силу которой местное самоуправление гарантируется в числе прочего запретом на ограничение его прав, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133), и гражданского законодательства Российской Федерации общие принципы реализации местным самоуправлением права муниципальной собственности регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который, определяя правовые основы владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, устанавливает, в частности, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (часть 1 статьи 51); порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 3 статьи 51); изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных данным Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон (часть 2 статьи 4).

Имущественные отношения в системе местного самоуправления обусловлены целями осуществления муниципальной власти, реализации прав граждан на местное самоуправление, обеспечения гарантий конституционно-правового статуса граждан, чем предопределяется использование муниципальной собственности, распоряжение ею в интересах местного сообщества в целом. Обеспечение прав частной собственности не должно вести к отказу от публичных начал в развитии отношений собственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П). Соответственно, приватизация муниципального имущества, в том числе жилых помещений специализированного жилищного фонда, не должна приводить к невозможности осуществления органами местного самоуправления своих обязанностей по решению вопросов жизнеобеспечения населения, надлежащее выполнение которых, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (Постановление от 29 марта 2011 года № 2-П).

Федеральный законодатель, исходя из возможности изменения потребностей публично-правовых образований в служебных жилых помещениях с учетом заинтересованности проживающих в них граждан в приватизации этих помещений и преследуя цель соблюдения необходимого баланса прав граждан и муниципальных образований как собственников жилищного фонда, предоставил частью второй статьи 4 Закона Российской

Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» собственникам право принимать решения о приватизации служебных жилых помещений, исключая их тем самым из специализированного жилищного фонда на основании решения органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. Такие решения являются исключением из общего правила, установленного частью первой той же статьи, и не могут предполагать систематического и обязательного отчуждения жилых помещений специализированного жилищного фонда в собственность граждан.

Следовательно, положение части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», регулирующее вопрос о принятии решений относительно приватизации муниципальных служебных жилых помещений их собственником, в системе действующего правового регулирования не предполагает установления ни законами субъектов Российской Федерации, ни муниципальными правовыми актами обязанности муниципального образования отчуждать в порядке приватизации в пользу нанимателей служебные жилые помещения, относящиеся к специализированному жилищному фонду, и вместе с тем (при отсутствии потребности в конкретном служебном жилом помещении) не лишает его как собственника муниципального имущества права распоряжаться им по своему усмотрению. При этом предоставление муниципальному образованию возможности отчуждать в случае необходимости жилые помещения специализированного жилищного фонда в собственность граждан не влечет за собой его обязанности принимать решения о приватизации конкретных жилых помещений и не приводит к возникновению у нанимателей этих жилых помещений права требовать их передачи в собственность, а следовательно, необходимость в регулировании муниципальными правовыми актами прав нанимателей служебных жилых помещений отсутствует.

3.3. Социальное предназначение и юридическая природа муниципальной собственности определяют общие принципы построения этого правового института, универсальный характер которых требует их законодательного закрепления на федеральном уровне, включая регулирование общих вопросов распоряжения муниципальной собственностью, и применения в равной мере ко всем муниципальным образованиям в качестве единых правовых установлений. Вместе с тем равенство прав собственников имущества вне зависимости от формы собственности (статья 8, часть 2, Конституции Российской Федерации) и самостоятельность населения в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и органов местного самоуправления – в вопросах управления муниципальной собственностью (статья 130, часть 1; статья 132, часть 1, Конституции Российской Федерации) предполагают наличие определенной свободы усмотрения и необходимость муниципального правового регулирования соответствующих вопросов, включая установление условий принятия органами местного самоуправления от имени местного сообщества решений по распоряжению (в том числе отчуждению) теми или иными объектами муниципальной собственности.

Как следует из части первой статьи 217 ГК Российской Федерации во взаимосвязи с положениями статей 14 и 15 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок принятия решений об условиях приватизации муниципального имущества в отношении тех объектов, приватизация которых допускается федеральным законодательством. Реализуя свою компетенцию в сфере имущественных отношений, органы местного самоуправления вправе определять – исходя из объективных показателей развития муниципального образования и потребностей жителей – и необходимый состав муниципального имущества, порядок и условия его использования и дальнейшее предназначение. Такие

решения должны быть предсказуемыми, обоснованными, исключая произвольность и возможность злоупотреблений.

Самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов отчуждения объектов муниципальной собственности, относящихся к достоянию всего местного сообщества, может быть ограничена федеральным законом лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционно значимых ценностей, прав и законных интересов иных лиц. К числу таких ограничений относится и общий законодательный запрет на приватизацию служебных жилых помещений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2004 года № 441-О), введение которого обусловлено рядом факторов, в том числе специальным правовым режимом служебных жилых помещений, выражающимся в особенностях владения, пользования и распоряжения ими, их особым функциональным назначением, предполагающим заселение определенным кругом работников, а также соответствующим территориальным расположением.

Закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, в том числе исключение тех или иных служебных жилых помещений из специализированного жилищного фонда, определение возможности, сроков и условий их приватизации, не только гарантирует соблюдение конституционных прав населения муниципального образования на самостоятельное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, но и, делая механизм стимулирования нуждающихся в жилище граждан к осуществлению своих трудовых и служебных функций на территории муниципального образования более прозрачным и сбалансированным, обеспечивает выполнение публичной властью своих социальных функций, реальную подконтрольность органов местного самоуправления населению, позволяя гражданам при

необходимости влиять на содержание правовых актов по вопросам муниципальной собственности.

Учитывая необходимость соблюдения интересов населения муниципального образования, нуждающегося в получении услуг специалистов, занятых в социально значимых сферах деятельности, а также граждан, заинтересованных в приватизации служебных жилых помещений, и собственников (владельцев) соответствующего жилищного фонда, пределы установления условий и порядка приватизации специализированных жилых помещений муниципального жилищного фонда должны соответствовать цели местного самоуправления, которая, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, состоит в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление местного самоуправления (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Поскольку для достижения этой цели необходимо стимулирование граждан определенных профессий к осуществлению длительной трудовой деятельности в конкретном муниципальном образовании, органы местного самоуправления не могут быть лишены права устанавливать порядок и условия приватизации служебных жилых помещений (в том числе в отношении неопределенного круга лиц). При этом, однако, они должны исходить и из необходимости сохранения в муниципальном жилищном фонде определенного массива служебных жилых помещений, что предполагает возможность приватизации только части из них, а значит, требует определения критериев, на основании которых приватизация должна осуществляться в каждом конкретном случае, например установления определенных сроков проживания и трудовой деятельности в муниципальном образовании, по прошествии которых граждане – наниматели служебных жилых помещений могли бы рассчитывать на предоставление им преимущественного права на получение в собственность жилого помещения из специализированного жилищного фонда, если его

собственником будет принято решение о приватизации входящих в него служебных жилых помещений.

Вместе с тем за счет приватизации специализированного жилищного фонда не должно осуществляться предоставление гражданам дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи, которые, как следует из части 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления вправе вводить за счет средств местного бюджета (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) – вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих это право, для отдельных категорий граждан, отнесение которых к получателям таких мер должно базироваться на объективных критериях, не допускающих нарушения принципа равенства.

3.4. Таким образом, положение части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», регулирующее вопрос о принятии собственником муниципального жилищного фонда решений относительно приватизации входящих в этот фонд служебных жилых помещений, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования и с учетом установленных Конституцией Российской Федерации принципов организации и функционирования публичной власти, разграничения компетенции между уровнями публичной власти – не предполагает издание субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих право собственника муниципального жилищного фонда принимать решения о приватизации входящих в него служебных жилых помещений, в том числе устанавливающих основания и условия ее осуществления, и не препятствует собственнику муниципального жилищного фонда при реализации данного

права по основаниям, на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством, издавать нормативные правовые акты, касающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных жилых помещений, при том что такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранять массив служебных жилых помещений в объеме, соответствующем их целевому предназначению.

Этим не исключается правомочие федерального законодателя – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, а также особенностей правового регулирования отношений, объектом которых являются служебные жилые помещения, находящиеся в муниципальной собственности, – внести соответствующие изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 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 положение части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», регулирующее вопрос о принятии решений относительно приватизации муниципальных служебных жилых помещений их собственником, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку данное нормативное положение – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает издание субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих право собственника муниципального жилищного фонда принимать решения о приватизации входящих в него

служебных жилых помещений, в том числе устанавливающих основания и условия ее осуществления, и не препятствует собственнику муниципального жилищного фонда при реализации данного права по основаниям, на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством, издавать нормативные правовые акты, касающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных жилых помещений, при том что такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранять массив служебных жилых помещений в объеме, соответствующем их целевому предназначению.

2. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл, подлежат пересмотру в установленном порядке, если они основаны на положении части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, и если для этого нет иных препятствий.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Г.А.Жилина

В соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выражаю частичное несогласие с Постановлением от 30 марта 2012 года № 9-П по следующим основаниям.

1. Обращению заявителя с указанной жалобой предшествовало удовлетворение судом общей юрисдикции на основании оспоренного законоположения заявления прокурора о признании недействующим муниципального нормативного правового акта, которым было установлено, что жилые помещения муниципального специализированного жилищного фонда передаются в порядке приватизации в собственность гражданам, занимающим данные жилые помещения, при условии их непрерывной трудовой деятельности в качестве врачей-специалистов, участковых уполномоченных милиции, педагогов и других работников муниципальных и государственных учреждений Звениговского муниципального района в течение не менее десяти лет. При принятии такого решения районный суд и последующие судебные инстанции исходили из того, что установление оснований и условий приватизации таких жилых помещений при их отсутствии в федеральном законе может устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации и к полномочиям органов местного самоуправления не относится.

Разделяя общий вывод Конституционного Суда Российской Федерации о том, что оспоренное законоположение не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает издание субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих право собственника муниципального жилищного фонда принимать решения о приватизации входящих в него служебных помещений, и не препятствует собственнику при реализации данного права издавать в

соответствии с федеральным законодательством муниципальные нормативные правовые акты, считаю ошибочными аргументы и выводы, указывающие на ограничение соответствующего правомочия органов местного самоуправления, производного от их конституционных прав. Это ограничение, сформулированное в Постановлении по настоящему делу, сводится к следующему: их нормативные правовые акты не могут устанавливать обязанность муниципального образования отчуждать в порядке приватизации служебные жилые помещения и право их нанимателей требовать передачи таких помещений в собственность (пункт 3.2 мотивировочной части); нормативные правовые акты, устанавливающие основания и условия такой приватизации, должны касаться решений о передаче в собственность отдельных служебных помещений, при том что такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранить массив служебных жилых помещений, соответствующих их целевому назначению (пункты 3.3 и 3.4 мотивировочной части, пункт 1 резолютивной части).

2. Указание на такие условия принятия решения о приватизации служебных жилых помещений вступает в противоречие с другими аргументами и выводами данного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, основанными на положениях статей 8 (часть 2), 12, 15 (часть 4), 35 (часть 2), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации, положениях Европейской хартии местного самоуправления и конкретизирующих их положениях федерального законодательства, закрепляющих в своем нормативном единстве самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, в том числе в сфере приватизации муниципального имущества, включая служебный жилищный фонд.

В частности, в соответствии с жилищным законодательством органы местного самоуправления с соблюдением требований и в порядке, которые установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 26

января 2006 года № 42, самостоятельно решают вопросы по отнесению находящихся в их собственности жилых помещений к категории служебных и по исключению таких помещений из специализированного жилищного фонда, а также по определению порядка их предоставления и установлению категорий граждан, которым они предоставляются (часть 1 статьи 14, часть 2 статьи 92, часть 2 статьи 104 Жилищного кодекса Российской Федерации).

С учетом предназначения специализированного жилищного фонда в целом специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению (часть 3 статьи 92, статья 93 Жилищного кодекса Российской Федерации). Служебный жилищный фонд относится к специализированному фонду, и в части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации» также установлен общий запрет на приватизацию нанимателями занимаемых ими служебных помещений. Однако согласно оспоренному законоположению собственник вправе не воспользоваться этим запретом, самостоятельно приняв решение об их приватизации, при этом каких-либо условий, ограничивающих данное правомочие собственника, федеральный закон не предусматривает.

Соответственно, собственник служебного жилищного фонда, каковым в данном случае является орган местного самоуправления, в пределах своих полномочий вправе самостоятельно решать вопросы местного значения и распоряжаться муниципальной собственностью, самостоятельно принимать решения по вопросам приватизации служебных жилых помещений, в том числе в форме нормативных актов, определяющих основания и условия передачи таких помещений в собственность их нанимателей. Иное противоречило бы самой логике взаимосвязанного комплекса основанных на положениях Конституции Российской Федерации норм гражданского и жилищного законодательства, а также законодательства о местном самоуправлении, определяющих правомочия муниципальных образований в данной сфере правоотношений. Если органы местного самоуправления самостоятельно формируют служебный жилищный фонд посредством

отнесения к нему жилых помещений и исключения их из него, а также вправе принимать индивидуальные решения по приватизации отдельных служебных помещений, то не имеется и конституционно-правовых оснований для ограничения полномочия такого собственника в соответствии с требованиями федерального закона издавать нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные и общие для всех участников соответствующих правоотношений правила.

3. Ограничение в конституционно значимых целях прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, должно быть для поддержания правовой определенности нормативного регулирования выражено в федеральном законе ясно, четко и недвусмысленно; иное не согласуется с требованиями о признании и гарантии этих прав и свобод в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, равенства всех перед законом и судом (статья 17, часть 1; статья 18; статья 19, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Вводя конституционно-правовым истолкованием оспоренного законоположения не предусмотренные непосредственно федеральным законом ограничения прав местного самоуправления в сфере издания нормативных правовых актов по вопросам приватизации находящихся в муниципальной собственности служебных жилых помещений, Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, подверг сомнению способность муниципальных органов рационально распоряжаться муниципальным жилищным фондом. Однако из положений Конституции Российской Федерации (статья 12, глава 8) вытекает презумпция добросовестности и разумности органов местного самоуправления при решении отнесенных к их ведению вопросов, тем более что обстоятельства конкретного дела заявителя, послужившие основанием для обращения с жалобой на нарушение конституционных прав применением

оспоренного законоположения в конкретном деле, оснований для подобного рода сомнений не дают.

4. Как следует из объяснений представителя администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» в заседании Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу, нормативный правовой акт, ставший предметом судебного разбирательства по заявлению прокурора, был принят в целях привлечения квалифицированных специалистов для более полного удовлетворения насущных потребностей населения соответствующего муниципального образования. Избранный в данном случае способ достижения указанных целей представляется вполне разумным, соответствующим публично-правовым интересам муниципального образования и обеспечивающим законные интересы участников соответствующих правоотношений.

Нормативно закрепленная обязанность органа публичной власти при выполнении предусмотренных правовым актом условий предоставления служебных жилых помещений в собственность с очевидностью создает дополнительный и очень значимый стимул для привлечения квалифицированных работников на достаточно продолжительный период непрерывной работы, а значит, создает условия и для более эффективной деятельности учреждений, обеспечивающих потребности населения. Соответствует она и интересам нанимателей служебных жилых помещений, имеющих возможность при выполнении соответствующих условий приобрести право на приватизацию занимаемого помещения при наличии предусмотренного для них федеральным законом общего правила о запрете такой приватизации, которым собственник служебного жилищного фонда вправе не воспользоваться. Установление взаимных прав и обязанностей при выполнении заранее сформулированных и обязательных для участников такого рода отношений условий, не противоречащих требованиям федерального закона, способствует и поддержанию доверия к органам

местного самоуправления, необходимого для эффективного решения вопросов, относящихся к муниципальному ведению.

Самостоятельно распоряжаясь муниципальной собственностью в интересах населения муниципального образования, органы местного самоуправления на основе реальных потребностей в разновидностях собственного жилищного фонда и перспектив его развития, которые с максимальной полнотой и всесторонностью могут быть известны лишь им самим, в состоянии рационально определять порядок приватизации служебных жилых помещений, из чего исходит и федеральный законодатель при установлении их правомочий. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П, органы местного самоуправления, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности.

5. Таким образом, часть вторую статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» следовало без каких-либо дополнительных условий признать не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не препятствует собственнику муниципального жилищного фонда принимать в соответствии с требованиями федерального закона нормативные правовые акты, определяющие основания и условия приватизации служебных жилых помещений.

Мнение

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

С.М.Казанцева

Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации как демократического

правового государства, признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12). В развитие этих положений Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130, часть 1); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения (статья 132, часть 1); местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Ратифицированная Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года также исходит из признания подписавшими ее государствами – членами Совета Европы того, что местное самоуправление является одной из основ любого демократического строя и что в государствах, построенных на принципах демократии и децентрализации власти, органы местного самоуправления пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций (преамбула).

Основная цель местного самоуправления, как следует из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 2) и 130 (часть 2), – решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и тем самым удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление – непосредственно и через органы местного самоуправления

– муниципальной власти, по своей природе являющейся властью местного сообщества (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Из выраженных в Конституции Российской Федерации общепризнанных принципов неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота проистекает свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 14-П).

Служебные жилые помещения, согласно статьям 93 и 99 (часть 2) Жилищного кодекса Российской Федерации, предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления и не обеспеченных жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте. В качестве служебных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов; категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, устанавливаются: 1) органом государственной власти Российской Федерации – в жилищном фонде Российской Федерации; 2) органом государственной власти субъекта Российской Федерации – в жилищном фонде субъекта Российской Федерации; 3) органом местного самоуправления – в муниципальном

жилищном фонде (часть 2 статьи 104 Жилищного кодекса Российской Федерации). В соответствии с частью 3 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации служебные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду. Они могут передаваться гражданам только по договорам найма на условиях, предусмотренных главами 9 и 10 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Специальный правовой режим служебных жилых помещений, выражающийся в особенностях владения, распоряжения и пользования ими, их особое функциональное назначение, предполагающее заселение определенным кругом работников, а также их соответствующее территориальное расположение являются факторами, предопределяющими в принципе невозможность приватизации служебных жилых помещений, что с учетом высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 3 ноября 1998 года № 25-П 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 и Определении от 21 декабря 2004 года № 441-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Н.А.Ивановой на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» правовой позиции не может рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, ограничение прав и свобод человека и гражданина путем определения круга объектов, не подлежащих приватизации, допустимо только в том случае, если обстоятельства, фактически обуславливающие особенности правового режима жилья, прежде всего его целевое назначение, исключают возможность передачи жилого помещения в частную

собственность (постановления от 3 ноября 1998 года № 25-П, от 24 октября 2000 года № 13-П и от 15 июня 2006 года № 6-П).

Федеральный законодатель, ограничивая право граждан на приватизацию служебных жилых помещений и соблюдая необходимый баланс их интересов и интересов собственников (владельцев) соответствующего жилищного фонда, предоставил последним право принимать решения о приватизации служебных жилых помещений.

Согласно части первой статьи 217 ГК Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Основные принципы осуществления приватизации муниципального жилищного фонда, в том числе входящего в него служебного жилья, на территории Российской Федерации определены в Законе Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Статья 2 этого Закона указывает, что граждане Российской Федерации, занимающие жилые помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде, могут приобрести эти помещения в собственность на условиях, предусмотренных данным Законом, иными нормативными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. С учетом положений статьи 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации, относящих жилищное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, отношения по поводу приватизации муниципального жилищного фонда, не урегулированные федеральным законодательством, могут регулироваться законодательством субъектов Российской Федерации. При этом не исключается возможность введения субъектами Российской Федерации указанного правового регулирования в опережающем порядке (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П). Вместе с тем отсутствие в

федеральном законодательстве условий и оснований, а также порядка приватизации служебных жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, само по себе не обязывает субъекты Российской Федерации восполнить этот правовой пробел. Кроме того, законодатели субъектов Российской Федерации должны учитывать, что приватизация служебных жилых помещений представляет собой отчуждение собственности публично-правового образования в пользу граждан, т.е. связана с реализацией права собственника распоряжаться своим имуществом (статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации). Понуждение собственника жилищного фонда к отчуждению служебных жилых помещений в собственность граждан является ограничением прав собственности, которое – в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – может вводиться только федеральным законом.

Отсутствие в статьях 2 и 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» упоминания о муниципальных нормативных правовых актах может истолковываться и нередко истолковывается в правоприменительной практике как запрет для органов местного самоуправления регулировать отношения, связанные с установлением условий приватизации всех жилых помещений муниципального жилищного фонда, включая служебные. Такому выводу корреспондирует и ряд положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, по смыслу части 1 его статьи 2 «Основные термины и понятия» и пункта 1 части 1 статьи 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения», принятие муниципальных правовых актов может осуществляться только в целях решения вопросов местного значения. Данный Федеральный закон не содержит положений, которые непосредственно относили бы к вопросам местного значения – как муниципального района, так и других типов муниципальных образований – приватизацию жилищного фонда. К вопросам местного значения

муниципального района в жилищной сфере статья 15 данного Федерального закона относит только решение вопроса о предоставлении сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности (пункт 8.2, введен Федеральным законом от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ).

Но такому подходу не соответствуют положения других статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 15 этого Федерального закона органы местного самоуправления имеют право на владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района. Статьей 51 данного Федерального закона установлено, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (часть 1); порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 3). Данные положения носят общий характер и не содержат каких-либо исключений из правил о самостоятельности нормотворчества органов местного самоуправления. Следовательно, в системе действующего законодательства порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в отношении любого имущества, подлежащего приватизации как в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», так и в соответствии с Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного

фонда в Российской Федерации». Таким образом, положения статей 15 и 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» распространяются на отношения, возникающие при отчуждении муниципального жилищного фонда.

Кроме того, в соответствии с частью 7 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации органам местного самоуправления предоставлено право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий в соответствии с данным Кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся, согласно статье 14 этого Кодекса, помимо прочего, определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда, а также иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, данным Кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Таким образом, само по себе отсутствие в оспариваемом положении части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» прямого указания на право собственника муниципального жилищного фонда или уполномоченного им органа принимать решения об основаниях, условиях и порядке приватизации служебных жилых помещений в системе действующего законодательства не может рассматриваться как запрет таким собственникам принимать нормативные правовые акты, устанавливающие основания и условия, а также порядок приватизации служебных жилых помещений в соответствии с законами Российской Федерации и ее субъектов.

Иное истолкование оспариваемых положений препятствовало бы реализации гарантированного статьями 19 (часть 1), 35 (часть 2), 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации права местного самоуправления распоряжаться собственным имуществом, включая служебные жилые помещения, в том числе посредством передачи их в порядке приватизации гражданам в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, а также нарушало бы конституционно установленный запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П по делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска указал, что органы местного самоуправления, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности.

Закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, возможности, сроков и условий их приватизации обеспечивает не только соблюдение конституционных прав населения муниципального образования на самостоятельное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, но и выполнение публичной властью своих социальных функций, в том числе по созданию условий для осуществления права на жилище.

Следовательно, часть вторая статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в системе действующего законодательства не противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой допускает возможность для муниципальных образований как собственников служебных жилых помещений муниципальных жилищных фондов принятия решений о приватизации таковых в форме нормативного правового акта, устанавливающего общие правила (порядок, основания и условия) такой приватизации для населения данного административно-территориального (муниципального) образования.