

По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании", статьи 1 Федерального закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и пункта 7 статьи 27 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной

Постановление · № 13-П · от 24.10.2000 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании", статьи 1 Федерального закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и пункта 7 статьи 27

Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с запросом Майнского районного суда

Ульяновской области, а также жалобами граждан

Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной

город Москва 24 октября 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А.Гаджиева, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, В.Г.Ярославцева,

с участием граждан Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, адвоката С.Е.Чистяковой - представителя гражданки Е.Е.Насоновой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева и представителя Совета Федерации - А.В.Попова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, статьями 36, 74, 86, 96, 97, 99, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года "Об образовании" (в редакции от 16 ноября 1997 года), статьи 1 Федерального закона от 16 мая 1995 года "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" (в редакции от 12 апреля 1999 года) и пункта 7 статьи 27 Федерального закона от 22 августа 1996 года "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобы граждан Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной, в которых оспаривается конституционность указанных законоположений в части, касающейся запрета на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных

учреждений, а также высших учебных заведений.

Заслушав сообщение судей-докладчиков Ю.Д.Рудкина и В.Г.Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта - кандидата юридических наук В.Н.Литовкина, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - Б.А.Горохова, от Министерства образования Российской Федерации - З.П.Дашинской, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. Майнский районный суд Ульяновской области, в производстве которого находится дело по иску гражданки В.Г.Прохоровой к Вешкаймскому районному отделу народного образования и Комитету по управлению имуществом Вешкаймской районной администрации о признании необоснованным отказа в приватизации занимаемого истицей жилого помещения, состоящего на балансе районного отдела народного образования, в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность положения пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании", согласно которому не подлежат приватизации закрепленные на праве оперативного управления за государственными и муниципальными образовательными учреждениями жилые помещения, расположенные в сельской местности.

Аналогичное нормативное положение содержится в оспариваемой гражданкой Е.Е.Насоновой статье 1 Федерального закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию", подлежащей применению в ее деле, находящемся в производстве Одинцовского городского суда Московской области, а также в оспариваемом гражданкой Н.П.Ярушиной пункте 7 статьи 27 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", на основании которого Кетовский районный суд Курганской области оставил без удовлетворения ее иск к Курганской государственной сельскохозяйственной академии.

По мнению заявителей, оспариваемые положения нарушают конституционные права и свободы граждан, в том числе равенство всех перед законом и судом, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, право на жилище, и противоречат статьям 2, 19 (части 1 и 2), 20 (часть 1), 27 (часть 1), 40, 46 (части 1 и 2) и 55 Конституции Российской Федерации.

Поскольку запрос Майнского районного суда Ульяновской области и жалобы граждан Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле проверяет конституционность положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании", статьи 1 Федерального закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и пункта 7 статьи 27 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в части, не допускающей приватизацию закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями жилых помещений, находящихся в сельской местности.

2. 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 статей 17, 18, 19 и 55 Конституции Российской Федерации, конституционный принцип равенства распространяется не только на непосредственно признаваемые Конституцией Российской Федерации права и свободы, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые на основании федерального закона.

Согласно статье 11 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" каждый гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда один раз. Как вытекает из преамбулы названного Закона, закрепление данного права предполагает создание равных правовых условий для осуществления гражданами выбора способа удовлетворения потребностей в жилье, в том числе на основе свободы выбора места жительства, а также на обеспечение гражданам возможности эффективно использовать свои средства для улучшения жилищных условий, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться жильем, выступать с ним на рынке недвижимости.

Право на приватизацию жилых помещений, таким образом, установлено законодателем в конституционно значимых целях, поскольку оно связано с реализацией прав граждан на жилище, свободу передвижения, а также права собственности (статьи 27, 35 и 40 Конституции Российской Федерации). Оспариваемые же положения, вводя запрет на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений, закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями, напротив, не способствуют достижению этих целей.

Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", государство, закрепляя в законе право на приватизацию, обязано обеспечить возможность его реализации гражданами, гарантируя при передаче имущества в собственность соблюдение принципов и норм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Установление запрета на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений фактически свидетельствует об отступлении от провозглашенного статьей 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства и о дискриминации определенной категории граждан в зависимости от места жительства и рода занятий. Такой запрет не может не препятствовать осуществлению 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).

3. 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, т. е. вводимые законодателем ограничения должны обеспечивать достижение указанных целей и не быть чрезмерными.

Вводя запрет на приватизацию находящихся в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений, законодатель обосновывал его необходимостью сохранения системы государственного образования и закрепления государственных гарантий конституционного права на образование, 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 образования, к работе в сельской местности.

Однако этот запрет не способствует выполнению поставленных законодателем задач: жилые помещения, заселенные до вступления в силу оспариваемых положений, не подлежат освобождению гражданами - работниками сферы образования, не состоящими более в трудовых отношениях с образовательным учреждением, без предоставления им иного жилого помещения; их правовой режим не может быть изменен путем перевода в иной статус (например, статус служебных помещений). Следовательно, избранные законодателем исходя из указанных целей правовые средства, ограничивая проживающих в сельской местности граждан - работников сферы образования в праве на приватизацию по признаку места жительства и рода деятельности, не могут способствовать выполнению государством обязанности по обеспечению права на образование и по созданию условий для его реализации и потому являются чрезмерными и, таким образом, недопустимыми.

4. 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 расположенных в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений был введен законодателем после вступления в силу Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", в соответствии с которым граждане - работники сферы образования, 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 оспариваемых положений были неосновательно лишены его, без предоставления какой-либо иной возможности определенного выбора наравне с другими гражданами способа удовлетворения потребности в жилище, что противоречит статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Кроме того, первоначально Федеральный закон "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" ввел указанный мораторий сроком на три года. В 1999 году мораторий был продлен без указания срока его действия, что противоречит правовому смыслу данного института (как он определен, в частности, в статье 202 Гражданского кодекса Российской Федерации). Замена трехлетнего моратория на не ограниченный сроком запрет для граждан, работающих в сфере образования и проживающих в сельской местности, является таким умалением их права на приватизацию занимаемых жилых помещений, которое, по существу, означает его полную отмену, что противоречит требованиям статьи 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной 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", 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 (как это, в частности, имеет место применительно к служебным жилым помещениям или жилым помещениям в военных городках), исключают возможность передачи жилого помещения в частную собственность.

Что касается жилых помещений из государственного и муниципального жилищного фонда, закрепленных за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями, распространение на них особого правового режима не может быть поставлено в зависимость исключительно от того, где они расположены - в городских, сельских поселениях или на других территориях.

Исходя из конституционного принципа равной защиты прав граждан особый правовой режим жилого

помещения предполагает определение законодателем не только специального целевого назначения жилого помещения, но и других критериев допустимости введения такого режима. В частности, его нельзя распространять на уже занятые жилые помещения, а необходимость его введения должна быть обусловлена особенностями служебных обязанностей работников, для проживания которых предназначено жилое помещение. В отсутствие законодательно установленных критериев запрет на приватизацию жилья приводит к произвольному ограничению прав соответствующей категории граждан. Такое ограничение не служит необходимым и соразмерным средством защиты конституционно признаваемых публичных интересов, а также прав и законных интересов других лиц.

Решение вопросов, связанных с распространением определенного правового режима на то или иное жилое помещение, не может быть оставлено на усмотрение правоприменителя, поскольку при этом не исключается противоречивая правоприменительная практика, а следовательно, нарушение равенства граждан перед законом и судом. Но и в случае отнесения законодателем - в соответствии с названными критериями - тех или иных жилых помещений к имеющим особый правовой режим и потому не подлежащим приватизации должна быть обеспечена возможность судебного обжалования распространения такого режима на конкретное жилое помещение. Как указывается в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 1999 года по запросу Юрьев-Польского районного суда Владимирской области, суды, не ограничиваясь лишь формальным подтверждением целевого назначения жилого помещения, должны проверять факты, обосновывающие в каждом случае распространение на него особого правового режима, исходя из практики и перспектив целевого использования данного помещения, включения его в соответствующую производственную и социальную инфраструктуру и т. п. Без исследования таких обстоятельств не может быть обеспечена реальная, гарантируемая статьей 46 Конституции Российской Федерации судебная защита прав граждан, в том числе права на приватизацию жилого помещения.

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

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), положения пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании", статьи 1 Федерального закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и пункта 7 статьи 27 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в части, содержащей запрет на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений, которые закреплены за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также высшими учебными заведениями.
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 второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела граждан В.Г.Прохоровой, Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной должны быть разрешены в установленном порядке с учетом того, что положения, признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, применению не подлежат.
4. 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 опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 13-П