

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 11 апреля 2011 г. N 4-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 7 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ВВЕДЕНИИ В ДЕЙСТВИЕ ЖИЛИЩНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАН А.С. ЕПАНЕЧНИКОВА И Е.Ю. ЕПАНЕЧНИКОВОЙ

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, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой,

с участием граждан А.С. Епанечникова и Е.Ю. Епанечниковой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, 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 статьи 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан А.С. Епанечникова и Е.Ю. Епанечниковой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 года N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшихся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма.

1.1. Оспаривающие конституционность названной нормы заявители по настоящему делу - граждане А.С. Епанечников и Е.Ю. Епанечникова с 2006 года по настоящее время проживают в изолированной комнате площадью 12,2 кв. м в квартире, расположенной в здании общежития, которое распоряжением Мингосимущества России от 29 июня 1998 года N 608-р было оставлено на балансе ОАО "НПО "Энергомаш" для совместного использования с местной администрацией, а затем распоряжением территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Московской области от 14 мая 2007 года N 473 передано в муниципальную собственность.

Комната, в которой проживают заявители, была предоставлена А.С. Епанечникову как работнику ОАО "НПО "Энергомаш" на основании договора найма жилого помещения в общежитии от 20 октября 2006 года. Направленное им в июле 2009 года в администрацию города Химки Московской области заявление о заключении договора социального найма этого жилого помещения оставлено без удовлетворения со ссылкой на то, что здание, в котором оно расположено, находится в границах территории административно-общественных и культурно-бытовых объектов и на значительном удалении от жилой зоны, статус общежития не утратило, а следовательно, оснований к заключению такого договора в силу части 2 статьи 102 "Прекращение договора найма специализированного жилого помещения" Жилищного кодекса Российской Федерации не имеется.

Химкинский городской суд Московской области решением от 29 марта 2010 года со ссылкой в том числе на статью 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" удовлетворил исковые требования супругов Епанечниковых, поддержанные в судебном заседании представителем участвовавшего в деле в качестве третьего лица ОАО "НПО "Энергомаш". Судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда определением от 15 июня 2010 года отменила это решение, посчитав, что при разрешении спора суд первой инстанции не принял во внимание то обстоятельство, что указанная статья распространяет правовой режим социального найма на жилые помещения в общежитиях, которые были переданы в муниципальную собственность до 1 марта 2005 года (даты введения Жилищного кодекса Российской Федерации в действие), истцы же вселены в спорное жилое помещение в октябре 2006 года и, следовательно, жилое помещение по договору социального найма может быть им предоставлено только в порядке очередности по правилам раздела III Жилищного кодекса Российской Федерации.

В передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации А.С. Епанечникову и Е.Ю. Епанечниковой было отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2010 года, который согласился с судом кассационной инстанции в том, что с учетом установленных по делу обстоятельств спорные правоотношения статьей 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" не регулируются.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав законом, оценивая 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 правовых актов.

Нарушение статьей 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" своих конституционных прав граждане А.С. Епанечников и Е.Ю. Епанечникова усматривают в том, что она позволяет распространять нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма на отношения по пользованию жилыми помещениями в домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям (учреждениям) и использовавшихся в качестве общежитий, лишь в случае, если граждане получили жилое помещение в общежитии, а дом, в котором оно находится, передан в ведение органов местного самоуправления до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, что, по мнению заявителей, противоречит статьям 1 (часть 1), 7 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 2), 21 (часть 1), 40 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, статья 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании определяется возможность применения норм Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшихся в качестве общежитий, в тех случаях, когда жилые помещения в общежитиях были предоставлены гражданам после 1 марта 2005 года (даты введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации) и здания, в которых находятся эти жилые помещения, переданы в ведение органов местного самоуправления также после указанной даты.

2. Статья 40 Конституции Российской Федерации, закрепляя право каждого на жилище и недопустимость произвольного лишения кого-либо жилища (часть 1), одновременно обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления создавать условия для осуществления данного права (часть 2), в том числе гражданам, нуждающимся в жилище, - путем предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (часть 3).

Данная конституционно-правовая модель удовлетворения жилищных потребностей граждан, обусловленная необходимостью установления в Российской Федерации правовых основ единого рынка и преобразования отношений собственности, требует соответствующего правового режима, гарантирующего защиту интересов граждан со стороны государства, в том числе посредством закрепления порядка приобретения и реализации ими права пользования жилыми помещениями.

Исходя из того, что отношения, связанные с функционированием объектов, относящихся к жилищному фонду социального использования, и сохранением их целевого назначения, носят публично-правовой характер, федеральный законодатель, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 16 мая 2000 года N 8-П, осуществляя регулирование этих отношений и одновременно обеспечивая распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства, вправе определять, что те или иные принадлежащие им объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, подлежат передаче муниципальным образованиям.

В процессе преобразования отношений собственности в жилищной сфере федеральный законодатель вправе также издавать нормативные правовые акты,

призванные в течение определенного периода обеспечивать правовое регулирование отношений по бесплатной передаче в собственность граждан занимаемых ими на правах нанимателей жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, равно как и отменять их - при соблюдении требований разумной стабильности действующей системы норм, недопустимости внесения в нее произвольных изменений и с учетом того, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в соответствии с которым такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели (статья 55, часть 3), а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года N 6-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П).

3. Принимая в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий решение о передаче принадлежавших им жилых домов, использовавшихся в качестве общежитий, в ведение органов местного самоуправления и распространяя на отношения по пользованию жилыми помещениями в этих домах нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма, федеральный законодатель действовал в рамках дискреционных полномочий, признаваемых за ним в этом вопросе Конституцией Российской Федерации.

Введение в законодательство нормы статьи 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 3 июля 2007 года N 425-О-О, было обусловлено задачей защиты прав именно тех граждан, которые после передачи органам местного самоуправления общежитий, ранее принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям (учреждениям), выполнявшим в отношении указанных граждан функцию и наймодателя, и работодателя, оказались пользователями жилых помещений, принадлежащих другому наймодателю, не являющемуся их работодателем. Соответственно, распространяя на жилые помещения в общежитиях правовой режим социального найма и тем самым фактически предreshая вопрос о правовом режиме самих зданий, в которых они находятся, федеральный законодатель преследовал цель устранить неопределенность правовых последствий передачи этих зданий в ведение органов местного самоуправления.

3.1. В судебной практике статья 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" рассматривается как не позволяющая применять нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям (учреждениям) и использовавшихся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, если граждане были вселены в такие жилые помещения после 1 марта 2005 года, т.е. после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, и само общежитие было передано в муниципальную собственность после этой даты.

Между тем изменение правового режима таких жилых помещений обусловлено передачей зданий, в которых они расположены, в ведение органов местного самоуправления, когда проживающие в них граждане оказываются пользователями жилых помещений, принадлежащих наймодателю, который не

является их работодателем. Сообразно с этим определяется и дальнейшая юридическая судьба правоотношений, возникших ранее в связи с наймом жилых помещений в общежитии.

Кроме того, ограничения конституционного права на жилище могут быть установлены в конституционно значимых целях только федеральным законом, но не могут следовать из него по умолчанию или на основании ограничительного толкования его норм. Однако ни сама статья 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", ни какие-либо другие его положения не содержат указания на ограничение действия данной статьи во времени, в пространстве или по кругу лиц.

3.2. Поскольку жилищные правоотношения преимущественно носят длящийся характер, федеральный законодатель при установлении новой системы соответствующего правового регулирования, включив в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" норму статьи 7, восполнил пробел, имевшийся в ранее действовавшем жилищном законодательстве, которым не был определен правовой режим жилых помещений в зданиях общежитий, ранее находившихся на балансе государственных или муниципальных предприятий, а затем в связи с приватизацией этих предприятий переданных в ведение органов местного самоуправления.

Проживающие в таких жилых помещениях граждане, которым они были предоставлены на законных основаниях как работникам соответствующего государственного или муниципального предприятия (учреждения), - независимо от того, до или после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации эти граждане приобрели право пользования жилыми помещениями, а здание общежития передано в ведение органов местного самоуправления, - с точки зрения правового статуса составляют одну категорию субъектов жилищных правоотношений и, следовательно, равным образом подлежат защите при реализации своего конституционного права на жилище.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановления от 3 ноября 1998 года N 25-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П, Определение от 15 мая 2007 года N 378-О-П), соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от любых проявлений дискриминации, означает - помимо недопустимости установления в законе какого-либо различия, исключения или предпочтения, основанного на признаках расы, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности, социального происхождения или каких-либо других обстоятельств, - запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Исходя из этого государство должно гарантировать равенство прав граждан, находящихся в одинаковых условиях, в данном случае - проживающих на законных основаниях в жилых домах, ранее использовавшихся в качестве общежитий, независимо от даты передачи таких домов в ведение органов местного самоуправления (до или после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации) и при условии законного вселения в жилое помещение и в тех случаях, если оно имело место после 1 марта 2005 года.

3.3. Таким образом, статья 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 40 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащаяся в ней норма - по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, - не допускает возможность применения норм Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре

социального найма к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшихся в качестве общежитий, если эти жилые помещения были предоставлены гражданам на законных основаниях после 1 марта 2005 года (даты введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации) и здания, в которых они находятся, переданы в ведение органов местного самоуправления также после этой даты.

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

постановил:

1. Признать статью 7 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 40 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащаяся в ней норма - по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, - не допускает возможность применения норм Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшихся в качестве общежитий, если эти жилые помещения были предоставлены гражданам на законных основаниях после 1 марта 2005 года (даты введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации) и здания, в которых они находятся, переданы в ведение органов местного самоуправления также после этой даты.

2. Дело граждан Епанечникова Александра Сергеевича и Епанечниковой Екатерины Юрьевны подлежит пересмотру в установленном порядке.

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. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" 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
