

О ПРИВАТИЗАЦИИ ЖИЛЫХ помещений, подведомственных учебным заведениям

Анатолий Бердашкевич,

главный советник аппарата Комитета Государственной Думы по образованию, кандидат юридических наук

- законодательные нормы
- мораторий на приватизацию
- право на приватизацию жилых помещений

Отраслевые законы в области образования дублируют законодательные нормы по отношению к приватизации жилых помещений в сельской местности.

Закон РФ «Об образовании» в статье 39 содержит следующую норму: «Государственные и муниципальные образовательные учреждения, закреплённые за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения и в сельской местности, общежития, а также клинические базы учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, приватизации (разгосударствлению) не подлежат».

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит аналогичную по смыслу норму: «Высшие учебные заведения, закреплённые за ними на правах оперативного управления либо находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты

производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, а также жилые помещения, расположенные в сельской местности, общежития, клинические базы образовательных учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, в том числе во владении, пользовании и (или) распоряжении, учреждения, действующие в системе высшего и послевузовского профессионального образования, приватизации (разгосударствлению) не подлежат».

Нормы права

Цитированные нормы ввели два отдельных квалификационных признака для жилой площади учебных заведений, не подлежащей приватизации. Согласно указанным нормам не подлежит приватизации подведомственная жилая площадь, расположенная «в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения», а также подведомственные жилые помещения, расположенные в сельской местности. Второй квалификационный признак вызвал множественные

дискуссии. Поэтому далее он будет рассмотрен отдельно.

Вводя запрет на приватизацию находящихся в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений, законодатель обосновал его необходимостью сохранить систему государственного образования, закрепить государственные гарантии конституционного права на образование с тем, чтобы при дефиците финансовых средств, выделяемых на строительство жилья, обеспечить возможность привлекать граждан, занятых в образовании, к работе в сельской местности.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П «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» указывает, что обсуждаемое положение противоречит статье 55 (часть 2) Конституции РФ.

Запрет на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений был введён законодателем после вступления в силу Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», в соответствии с которым работники образования, проживавшие в сельской местности, наравне со всеми другими гражданами имели право приватизировать занимаемое ими государственное и муниципальное жильё, могли им воспользоваться и во многих случаях воспользовались. Те же, кто не реализовал это право, в силу оспариваемых положений были неосновательно его лишены без предоставления какой-либо иной возможности.

Мораторий

Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» ввёл указанный мораторий сроком на три года. В 1999 г. мораторий был продлён без указания срока его действия. Замена трёхлетнего моратория на неограниченный сроком запрет для работников образования, проживающих в сельской местности, умаляет их права на приватизацию занимаемых жилых помещений.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 3 ноября 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», ограничение прав и свобод человека и гражданина путём 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 передать жилое помещение в частную собственность. 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.

При отсутствии законодательно установленных критериев запрет на приватизацию жилья приводит к произвольному ограничению прав определённой категории граждан. Такое ограничение не служит необходимым

и соразмерным средством защиты конституционно признаваемых публичных интересов, а также прав и законных интересов других лиц. Жилые помещения, заселённые до вступления в силу оспариваемых положений, работники образования, не состоящие более в трудовых отношениях с образовательным учреждением, не должны освобождаться, если им не предоставлено другое жилое помещение. Правовой режим таких помещений не может быть изменён при переводе в статус служебных помещений или иной статус.

Конституционный суд признал не соответствующими Конституции России, её статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), положения пункта 13 статьи 39 Закона РФ «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. Распространение на жилые помещения из государственного и муниципального жилищного фонда, закреплённые за государственными и муниципальными образовательными учреждениями и высшими учебными заведениями, особого правового режима не может быть поставлено в зависимость исключительно от того, где они расположены — в городских, сельских поселениях или на других территориях.

Избранные законодателем правовые средства ограничения в праве на приватизацию работников образования, проживающих в сельской местности, по признаку места жительства и рода деятельности, недопустимы.

Право на приватизацию

В связи с изложенным Государственная Дума в 2009 г. приняла закон «О внесении изменений в статью 39 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», исключив запрет на приватизацию жилых помещений, расположенных в сельской местности, которые закреплены

за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также высшими учебными заведениями. Этот закон реализовал решения Конституционного Суда РФ.

Граждане, проживающие в ведомственном жилищном фонде, имеют право на приватизацию жилого помещения в соответствии с Законом РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Если ранее граждане, проживающие в жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда, имели лишь законный интерес обладать этими объектами на праве собственности, то с принятием Закона РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» интерес преобразовался в субъективное право. Процесс трансформации каких-либо интересов в субъективные права порождает другие сопутствующие любой норме права законные интересы, поэтому законодателю необходимо оптимизировать процесс правового воздействия.

Запрет на приватизацию жилых помещений в сельской местности, которые закреплены за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также высшими учебными заведениями, установленный пунктом 13 статьи 39 Закона об образовании, пунктом 7 статьи 27 Федерального закона № 125-ФЗ, прекратил своё действие с момента принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П.

Статьёй 4 Закона № 1541-1 установлен перечень жилых помещений, которые не подлежат приватизации, в том числе служебные жилые помещения. Жилые дома и жилые помещения предназначаются для постоянного проживания граждан, а также для использования в установленном порядке в качестве служебных жилых помещений, жилых помещений из фонда жилья для временного поселения, обще-

житий и других специализированных жилых помещений. В то же время предусмотрено, что собственники жилищного фонда или уполномоченные ими органы, а также учреждения, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, с согласия собственников вправе принимать решения о приватизации служебных жилых помещений. Кроме того, исходя из положений части 1 статьи 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Поэтому основания и условия принятия собственником жилищного фонда решений о приватизации служебных жилых помещений могут также устанавливаться субъектом РФ.

Право на жилище

Сложность решения жилищного вопроса очевидна для государства, которое лишь провозгласило право каждого на жилище, но не гарантировало каждому это право. Иными словами, формулировка «каждый имеет право на жилище» звучит более декларативно и размыто, чем, к примеру, формулировка «каждому гарантируется право на жилище», которая обязывала бы государственные органы совершать вполне конкретные действия.

Право на жилище входит в состав конституционно-правового статуса гражданина России; оно закреплено также в конституционных законах субъектов РФ. Конституция Республики Башкортостан (статья 51) гласит: «Граждане Республики Башкортостан имеют право на жилище. Никто не может быть произвольно лишён права жилища. Республика Башкортостан ведёт и поощряет жилищное строительство, создаёт условия для реализации права на жилище».

Согласно статье 4 Закона № 1541-1 жилые помещения в общежитиях не подлежат приватизации. Приватизировать можно только изолированное жилое помещение (квартиру или комнату), поскольку согласно части 2 статьи 62 Жилищного кодекса РФ неизоллированное жилое помещение не может быть самостоятельным предметом договора социального найма. Верховный Суд РФ по одному из рассмо-

транных ещё в 1992 г. дел указал, что переход права собственности на жилищный фонд от одного собственника к другому, в том числе от государства к частному предприятию, не может лишить нанимателя жилого помещения права на его приватизацию, которое он имел, проживая в государственном жилищном фонде. Этот подход был воспринят законодателем, который 23 декабря 1993 г. внёс соответствующие изменения, указав, что при переходе государственных или муниципальных предприятий в иную форму собственности у граждан, проживающих в жилищном фонде этих предприятий, сохраняются все жилищные права, в том числе право на приватизацию.

Пленум Верховного Суда РФ обратил внимание судов на эту новеллу в законодательстве и разъяснил, что гражданину, проживающему в указанном жилом помещении, не может быть отказано в его приватизации и в том случае, если форма собственности изменялось до вступления в силу новой редакции текста закона. Однако это положение не применяется, если правопреемники изменивших форму собственности государственных и муниципальных предприятий и учреждений на свои средства построили либо приобрели незаселённое жилое помещение, которое впоследствии стало предметом спора о приватизации.

Типовой Устав государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования содержит тезис, который не вступает в противоречие с законодательством, в том числе и с судебными решениями: «Закреплённые за (наименование вуза) на праве оперативного управления или находящиеся в ином ведении, в том числе во владении, пользовании и (или) распоряжении, объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, приватизации (разгосударствлению) не подлежат». Это положение может быть распространено на все государственные и муниципальные учебные заведения. **НО**