



## **ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

**по делу о проверке конституционности пунктов 2.4 и 3.11 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10, в связи с жалобой гражданина Порозова Дмитрия Николаевича**

город Уфа

16 декабря 2015года

Конституционный Суд Республики Башкортостан в составе Председателя З.И. Еникеева, судей Р.Р. Каримовой, В.М. Крылова, Ф.Р. Муратшина,

с участием представителей гражданина Д.Н. Порозова – Г.Р. Латыпова, Ф.Ф. Яруллина, представителя стороны, издавшей акт, - начальника юридического отдела Секретариата Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан И.М. Мосунова,

а также приглашенных в заседание - заведующего отделом судебного представительства и помилования Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Башкортостан М.В. Гадилова, Председателя Комитета Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и территориальному развитию Р.С. Хисматуллиной, заместителя Руководителя Аппарата Правительства

Республики Башкортостан А.В. Лихачева, Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан Р.Ф. Каюмова, Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан М.М. Скоробогатовой, Председателя Государственного комитета Республики Башкортостан по делам юстиции Н.М. Галеевой, помощника министра - начальника отдела административной и претензионно-исковой работы Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан Л.Р. Хайруллиной, начальника юридического отдела Министерства образования Республики Башкортостан А.З. Галиевой, начальника отдела правовой работы и реализации антикоррупционной политики Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан З.Р. Бейда, начальника отдела правовой экспертизы и ведения республиканского регистра муниципальных нормативных правовых актов Государственного комитета Республики Башкортостан по делам юстиции И.Ч. Пушкаревой, заместителя начальника отдела административной и претензионно-исковой работы Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан Э.Ф. Галлямова, старшего помощника прокурора Республики Башкортостан по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами республики, органами местного самоуправления Р.Р. Исмагилова, начальника отдела правового обеспечения Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Башкортостан С.Б. Мережникова, ведущего специалиста-эксперта отдела правового обеспечения Управления Федеральной миграционной службы России по Республике Башкортостан И.А. Пташко, начальника Управления по опеке и попечительству Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан Т.Ю. Квасниковой, начальника юридического отдела Управления по опеке и попечительству Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан В.Н. Жирнова, заместителя начальника Правового управления Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан Г.Г. Кайбышевой, ведущего юрисконсульта юридического отдела Управления муниципальной

собственности Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан А.А. Галеева, главного специалиста отдела опеки и попечительства и медицинского обслуживания населения Администрации Октябрьского района городского округа город Уфа Республики Башкортостан Р.М. Дашкиной,

руководствуясь частью первой статьи 106 Конституции Республики Башкортостан, статьями 3, 4, 38, 39, 42 и 77 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пунктов 2.4 и 3.11 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Порозова Дмитрия Николаевича на нарушение конституционных прав вышеуказанными пунктами названного Положения.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Башкортостан оспариваемый акт.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Р.Р. Каримовой, объяснения сторон, заключения экспертов - кандидата юридических наук, доцента, заведующего кафедрой конституционного и административного права Башкирской Академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан - С.Б. Сафиной, кандидата юридических наук, доцента кафедры гражданского права Института права Башкирского государственного университета - А.Р. Муратовой, выступления приглашенных, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Башкортостан

установил:

1. Положение о приватизации муниципального жилищного фонда

городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденное решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10 (далее - Положение), устанавливает порядок передачи в собственность граждан Российской Федерации занимаемых ими жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа (далее - жилые помещения). Согласно его пункту 2.4 несовершеннолетние граждане, проживающие совместно с нанимателем и являющиеся членами его семьи либо бывшими членами семьи, наравне с совершеннолетними пользователями становятся участниками общей совместной собственности на жилое помещение. Пункт 3.11 указанного Положения содержит перечень документов, необходимых при предоставлении в соответствующую организацию для приобретения в собственность жилого помещения в порядке приватизации.

В своей жалобе в Конституционный Суд Республики Башкортостан гражданин Д.Н. Порозов просит проверить конституционность пункта 2.4 Положения в части отсутствия в нем условия об обязательном участии в приватизации жилого помещения несовершеннолетних граждан, проживающих совместно с нанимателем и являющихся членами его семьи либо бывшими членами семьи, не состоящих нигде на регистрационном учете и не вписанных в договор социального найма жилого помещения, и пункта 3.11 - в части отсутствия в нем требования об обязательном представлении гражданином, приобретающим в собственность жилое помещение в порядке приватизации, документов, содержащих сведения о наличии или отсутствии у него на момент обращения несовершеннолетних детей, документов о месте регистрации этих несовершеннолетних детей в случае их наличия.

Заявитель усматривает неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые пункты Положения статьям 38 и 55 Конституции Республики Башкортостан.

1.1. Гражданин Д.Н. Порозов 25 сентября 2013 года заключил договор купли-продажи комнаты с С.Г. Каразбаевым. Указанное жилое помещение было приобретено С.Г. Каразбаевым в собственность в порядке приватизации.



Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Башкортостан 16 января 2014 года отказало в государственной регистрации права собственности по договору купли-продажи спорной комнаты.

Решением Октябрьского районного суда города Уфы Республики Башкортостан от 13 августа 2014 года удовлетворены исковые требования А.М. Каразбаевой, действовавшей в интересах несовершеннолетних Г.С. Каразбаевой и З.С. Каразбаева, и прокурора Октябрьского района города Уфы Республики Башкортостан к С.Г. Каразбаеву и Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан о признании договора передачи жилой комнаты в собственность недействительным и включении несовершеннолетних детей в договор приватизации жилого помещения, признании за ними права собственности на жилое помещение в порядке приватизации.

Апелляционным определением Верховного суда Республики Башкортостан от 2 декабря 2014 года решение суда первой инстанции оставлено без изменений.

1.2. Как следует из статьи 4 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» Конституционный Суд Республики Башкортостан решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства Конституционный Суд Республики Башкортостан воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Конституционный Суд Республики Башкортостан принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Конституционный Суд Республики Башкортостан принимает решения только по предмету, затронутому в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению в обращении. Конституционный Суд Республики Башкортостан при принятии решения не

связан основаниями и доводами, изложенными в обращении (части 2 и 3 статьи 77 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан»).

Таким образом, исходя из изложенного, предметом конституционного контроля по настоящему делу являются пункт 2.4 и пункт 3.11 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10, в части, касающейся защиты прав и свобод несовершеннолетних участников процесса приватизации жилых помещений.

2. В соответствии с Конституцией Республики Башкортостан Республика Башкортостан как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть первая статьи 11), призвана гарантировать каждому право на жилище (часть первая статьи 46), которое получило международно-правовое признание в качестве одного из необходимых условий гарантирования права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека, статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), а также право иметь имущество в собственности, в том числе в частной собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статьи 38 и 55).

В условиях рыночной экономики граждане самостоятельно реализуют право на жилище с использованием для этого различных допускаемых законом способов. Между тем, для граждан, не имеющих возможности обеспечить себя собственностью в жилищной сфере, одним из способов его приобретения является бесплатная приватизация занимаемых ими жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов.

Конституционные цели социальной политики Республики Башкортостан обусловлены признанием Конституцией Республики Башкортостан высшей ценностью человека, его прав и свобод, которые определяют смысл, содержание и

применение законов, деятельность органов государственной власти Республики Башкортостан, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статьи 2 и 18 Конституции Республики Башкортостан).

Конституция Республики Башкортостан возлагает на органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления права на жилище, в частности, 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 (части вторая и третья статьи 46).

Местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Республики Башкортостан; в пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельно; обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (статьи 7 и 110, часть первая статьи 112 Конституции Республики Башкортостан).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации жилищное законодательство, защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе несовершеннолетних граждан, являются предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б» и «к» части 1; статья 76, части 2 и 5).

На федеральном уровне принят Жилищный кодекс Российской Федерации, согласно которому жилищное законодательство состоит из данного Кодекса,

принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с этими законами указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут 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 (части 2 и 7 статьи 5).

Положения Жилищного кодекса Российской Федерации, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений, не наделяют указанные органы публичной власти какими-либо полномочиями по бесплатной передаче в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в муниципальном жилищном фонде (статья 14). Вместе с тем, приведенный в этой статье перечень полномочий не является исчерпывающим, в него входят также и 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 (пункт 10 части 1 статьи 14).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относит: владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа, а также осуществление иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством. Согласно его положениям 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; вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. При этом, порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (пункты 3 и 6 части 1 статьи 16; части 1, 2 и 3 статьи 51).

Конституционный Суд Российской Федерации, касаясь в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П вопроса реализации местным самоуправлением полномочий собственника в отношении муниципального имущества, 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.

Таким образом, Совет городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утверждая своим решением оспариваемое Положение, реализовал свои полномочия, принадлежащие ему в силу федерального и республиканского законодательства.

3. В соответствии с конституционными нормами семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой Республики Башкортостан, при этом, забота о детях, их воспитание и содержание – равное право и обязанность родителей (статья 38, часть 2 Конституции Российской Федерации и части первая и третья, статьи 42 Конституции Республики Башкортостан).

Данные положения нашли свое развитие в части 2 статьи 61 и части 1 статьи 64 Семейного кодекса Российской Федерации, предусматривающих защиту прав и интересов детей прямой обязанностью родителей, а прекращение родительских прав, связывающих с достижением детьми возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), а также вступлением детей в брак и другими установленными законом случаями приобретения детьми полной дееспособности до достижения ими совершеннолетия. Согласно статье 65 указанного Кодекса, родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей, обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей (часть 1).

Закрепленное в статье 46 (часть первая) Конституции Республики Башкортостан право на жилище, применительно к правам несовершеннолетних лиц во взаимосвязи с положениями статей 17 (часть третья) и 42 (часть третья) Конституции Республики Башкортостан, предполагает, что родители при совершении каких-либо сделок в отношении жилых помещений, на которые имеют право несовершеннолетние члены их семьи, не вправе произвольно и необоснованно ухудшать жилищные условия этих детей, их действия не должны приводить к лишению несовершеннолетних жилища. Иное означало бы невыполнение родителями их конституционных обязанностей по заботе о детях, их воспитанию и содержанию - вопреки предписанию статьи 42 (часть третья) Конституции Республики Башкортостан и приводило бы недопустимому ограничению права детей на жилище, гарантированного статьей 46 (часть первая) Конституции Республики Башкортостан.

Согласно Декларации прав ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 года), ребенок ввиду его физической и умственной незрелости

нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года) обязывает подписавшие ее государства обеспечивать детям такую защиту и заботу, которые необходимы для их благополучия (пункт 2 статьи 3), принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в Конвенции (статья 4), признавать право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (пункт 1 статьи 27).

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 8 июня 2010 года № 13-П отметил, что «обязанность государства обеспечивать условия для соблюдения в каждом конкретном случае баланса между интересами детей и их родителей - с учетом комплексного характера правоотношений, в которых находятся несовершеннолетние в связи с реализацией ими права пользования жилыми помещениями, принадлежащими на праве собственности их родителям, - предопределяет необходимость действенного механизма защиты жилищных прав несовершеннолетних и восстановления этих прав в случае их нарушения при отчуждении собственниками жилого помещения, в котором проживают их несовершеннолетние дети, приводящего к утрате несовершеннолетними права пользования этими жилыми помещениям».

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации применима и к отношениям, связанным с приобретением гражданами в собственность жилья путем приватизации, в которых непосредственное участие принимают их несовершеннолетние дети.

В контексте задач, возложенных государством на муниципальные образования в указанной сфере отношений, органы местного самоуправления, в частности, Совет городского округа город Уфа Республики Башкортостан, руководствуясь нормами части 3 статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающими полномочия органов местного самоуправления в сфере

приватизации муниципального имущества, в том числе жилья, а также исходя из вышеприведенных положений Конституции Республики Башкортостан, служащих основой конституционно-правовых отношений, содержанием которых являются родительские обязанности и коррелирующие им права детей, призваны в своих нормативных правовых актах определить порядок и условия приватизации жилых помещений муниципального жилищного фонда, обеспечивающие приоритетную защиту прав и интересов несовершеннолетних.

3.1. Осуществление государством обязанности по обеспечению гарантий прав и законных интересов несовершеннолетних граждан предполагает закрепление в нормативных правовых актах круга несовершеннолетних, имеющих право на участие в приватизации жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда социального использования, правовых оснований предоставления данного права.

Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», являющийся правовой основой регулирования данных отношений собственности в жилищной сфере, определяя круг субъектов приватизации жилья, устанавливает общее правило, согласно которому граждане Российской Федерации, имеющие право пользования жилыми помещениями государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма, вправе приобрести их на условиях, предусмотренных законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в общую собственность либо в собственность одного лица, в том числе несовершеннолетнего, с согласия всех имеющих право на приватизацию данных жилых помещений совершеннолетних лиц и несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет (часть первая статьи 2).

Положения части второй статьи 7 вышеуказанного Закона, регламентирующие условия передачи жилого помещения в собственность граждан путем приватизации, раскрывают круг несовершеннолетних субъектов отношений приватизации жилья и закрепляют, что в договор передачи жилого



помещения в собственность включаются несовершеннолетние, имеющие право пользования данным жилым помещением и проживающие совместно с лицами, которым это жилое помещение передается в общую с несовершеннолетними собственность, или несовершеннолетние, проживающие отдельно от указанных лиц, но не утратившие право пользования данным жилым помещением.

Из содержания данной императивной нормы следует, что право на приватизацию жилого помещения гарантируется несовершеннолетним гражданам Российской Федерации как проживающим совместно с лицами, которым жилое помещение передается в собственность, так и проживающим отдельно от указанных лиц. Обязательным условием, при котором несовершеннолетние, проживающие отдельно, не включаются в договор передачи жилого помещения в собственность, является только факт утраты права пользования данным жилым помещением.

Принятый во исполнение Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» Закон Республики Башкортостан от 27 февраля 1992 года № ВС-10/44 «О приватизации жилого фонда в Республике Башкортостан» также содержит нормы, направленные на соблюдение и защиту законных интересов несовершеннолетних при реализации отношений по приватизации жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда на территории Республики Башкортостан, и закрепляет круг несовершеннолетних граждан, имеющих право на приобретение в собственность жилья, аналогичный кругу несовершеннолетних приобретателей жилья путем приватизации, установленному в вышеприведенном федеральном законе.

Вместе с тем, на федеральном уровне действует Примерное положение о бесплатной приватизации жилищного фонда в Российской Федерации (далее - Примерное положение), утвержденное решением коллегии Комитета Российской Федерации по муниципальному хозяйству от 18 ноября 1993 года № 4, абзац пятый пункт 3 которого определяет, что несовершеннолетние лица, проживающие совместно с нанимателем и являющиеся членами его семьи либо бывшими

членами семьи, наравне с совершеннолетними пользователями вправе стать участниками общей собственности на это помещение.

Анализ оспариваемого пункта 2.4 Положения показал, что предусмотренный им круг несовершеннолетних граждан, имеющих право на участие в бесплатной приватизации жилья из муниципального жилищного фонда, не идентичен кругу несовершеннолетних субъектов приватизации, который содержится в Законе Республики Башкортостан «О приватизации жилого фонда в Республике Башкортостан», поскольку закрепляет только одну категорию несовершеннолетних, при этом текстуально воспроизводит приведенную выше норму Примерного положения.

В связи с этим, Конституционный Суд Республики Башкортостан в результате системного анализа оспариваемого пункта Положения и законодательства, регламентирующего данные правоотношения, а также исследования материалов дела и правоприменительной практики выявил, что для понимания смысла и содержания пункта 2.4 Положения необходимо его рассмотрение во взаимосвязи и в нормативном единстве с пунктами 3.5 и 4.3 Положения, в которых предусмотрены императивные нормы, включающие в число собственников приватизируемых жилых помещений всех несовершеннолетних граждан в возрасте до 18 лет, имеющих право пользования данными жилыми помещениями.

Вместе с тем, Конституционный Суд Республики Башкортостан отмечает, что недостатки юридической техники в изложении пункта 2.4 Положения не являются самостоятельным основанием для признания его противоречащим Конституции Республики Башкортостан, в частности ее статьям 38 и 55, а его реализация не может привести к нарушению конституционных прав граждан, поскольку по своему содержанию и целевому назначению он направлен на предоставление несовершеннолетним права на участие в бесплатном приобретении в общую собственность жилого помещения совместно с нанимателями.

Признание оспариваемой заявителем нормы соответствующей Конституции Республики Башкортостан не препятствует совершенствованию правового регулирования условий передачи жилых помещений в собственность граждан несовершеннолетнего возраста.

Конституционный Суд Республики Башкортостан обращает внимание на то, что пункт 2.4 Положения требует дополнительного урегулирования с целью устранения возможности его неоднозначного толкования правоприменителем. В связи с этим, Совету городского округа город Уфа Республики Башкортостан надлежит в рамках полномочий, предоставленных федеральным законодательством, руководствуясь требованиями Конституции Республики Башкортостан и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Республики Башкортостан в настоящем Постановлении, внести изменения в оспариваемый пункт 2.4 Положения и закрепить в указанной норме право на участие в приватизации жилья другой категории несовершеннолетних граждан, в силу разных обстоятельств проживающих отдельно от нанимателей жилых помещений, но не утративших право пользования данными жилыми помещениями. Это способствовало бы ясности и недвусмысленности правового регулирования отношений передачи в собственность несовершеннолетних граждан жилых помещений муниципального жилищного фонда Республики Башкортостан и поддержанию принципа равенства при реализации указанных правоотношений, а также отвечало бы правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно отмечал, что вытекающим из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 17 (часть 3) и 19 Конституции Российской Федерации принципом юридического равенства обуславливается необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования (постановления от 30 ноября 2012 года № 29-П, от 16 октября 2012 года № 22-П, от 14 мая 2013 года № 9-П).

4. Требования заявителя о включении в пункт 2.4 Положения несовершеннолетних лиц, не состоящих нигде на регистрационном учете и не

вписанных в договор социального найма жилого помещения, не состоятельны по следующим основаниям.

4.1. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», регулируя данную сферу общественных отношений, вводит институт регистрации в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации их прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Между тем, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 4 апреля 1996 года № 9-П и от 2 февраля 1998 года № 4-П, регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

4.2. Право каждого ребенка жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам, закреплено в части 2 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации.

С целью обеспечения права несовершеннолетних детей жить и воспитываться в семье Гражданский кодекс Российской Федерации содержит нормы, согласно которым местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей - родителей, усыновителей или опекунов (часть 2 статьи 20).

Это означает, что несовершеннолетние дети приобретают право на жилую площадь, которая определяется им в качестве места жительства соглашением родителей. Такое соглашение выступает предпосылкой того, что ребенок приобретает право пользования конкретным жильем. При этом законодательство не устанавливает срок, по истечении которого лицо может быть признано приобретшим право пользования жильем и не связывает возникновение этого права с фактом вселения.

В соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации члены семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, в том числе дети, проживающие совместно с данным нанимателем, должны быть указаны в договоре социального найма жилого помещения; вселение в жилое помещение граждан в качестве членов семьи нанимателя влечет за собой необходимость указания в ранее заключенный договор социального найма жилого помещения нового члена семьи нанимателя (часть 1 статьи 67, части 1 и 3 статьи 69, часть 2 статьи 70).

Между тем, факт не вселения, а также невнесения несовершеннолетних детей в договор социального найма, не может служить основанием для лишения их права пользования жилым помещением и для признания их не приобретшими права пользования данным жильем. Это обусловлено тем, что несовершеннолетние дети не имеют возможности самостоятельно реализовать свои жилищные права, поскольку Конституция Российской Федерации устанавливает, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (статья 60).

Так в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 разъяснено, что несоблюдение правила части 2 статьи 70 Жилищного кодекса Российской Федерации само по себе не является основанием для признания вселенного члена семьи нанимателя, не приобретшим права на жилое помещение при соблюдении установленного частью 1 статьи 70 Жилищного кодекса Российской Федерации порядка вселения нанимателем в жилое помещение других граждан в качестве членов своей семьи (пункт 27).

Более того, положениями Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и Закона Республики Башкортостан «О приватизации жилого фонда в Республике Башкортостан» не предусматриваются приведенные заявителями категории несовершеннолетних лиц. Вследствие этого включение их в оспариваемый пункт 2.4 Положения, на чем фактически настаивает заявитель, выходит за рамки полномочий органа местного самоуправления городского округа город Уфа Республики Башкортостан. Иное означало бы, по сути, ограничение интересов других несовершеннолетних детей, имеющих право на участие в приватизации жилья, что в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации отнесено к исключительной компетенции федерального законодателя.

5. Реализация права на приватизацию жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда носит заявительный характер и требует от граждан совершения определенных действий. Так, принятие решения о передаче жилья в собственность возможно только после подачи в соответствующий орган гражданином заявления с приложением всех необходимых документов.

Следует отметить, ни Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», ни Закон Республики Башкортостан «О приватизации жилищного фонда в Республике Башкортостан» не детализируют порядок передачи жилых помещений в собственность граждан, в частности, не определяют список документов, которые нужны при реализации права граждан на приобретение в собственность жилых помещений путем приватизации. Положениями пункта 7 Примерного положения закреплён лишь общий перечень таких документов:

заявление (заявления) на приватизацию занимаемого жилого помещения, подписанное всеми совершеннолетними членами семьи нанимателя;

документ, подтверждающий право граждан на пользование жилым помещением;

справка, подтверждающая, что ранее право на приватизацию жилья не было использовано;

в случаях, предусмотренных пунктом 3 данного Примерного положения, документ органов опеки и попечительства.

В этой связи, исходя из смысла и содержания части 3 статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», расширение перечня документов, предоставляемых гражданами для приобретения в собственность жилого помещения в порядке приватизации, является исключительной дискрецией органа местного самоуправления. Следовательно, Совет городского округа город Уфа Республики Башкортостан правомерно реализовал полномочия, принадлежащие ему в силу федерального законодательства, раскрыв указанный перечень документов и включив в него также, среди иных необходимых для приватизации жилья документов - свидетельства о рождении несовершеннолетних, проживающих в жилом помещении (пункт 3.11 Положения).

5.1. Из существа жалобы видно, что заявитель ставит вопрос о проверке конституционности пункта 3.11 Положения в части отсутствия в нем требования об обязательном предоставлении гражданином, приобретающим в собственность жилое помещение в порядке приватизации, следующих документов из компетентных органов:

- документов, содержащих сведения о наличии или отсутствии у него на момент обращения несовершеннолетних детей;
- документов о месте регистрации этих несовершеннолетних детей в случае их наличия.

В связи с этим, оспариваемый пункт Положения проверяется Конституционным Судом Республики Башкортостан лишь в части предоставления гражданином, приватизирующим жилое помещение в муниципальном жилищном фонде, в соответствующий орган документов, касающихся несовершеннолетних субъектов данных правоотношений.

5.2. На федеральном уровне нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и

муниципальных услуг, является Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный Федеральный закон запрещает органам, предоставляющим, в частности, муниципальные услуги, требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных услуг; представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 данного Федерального закона муниципальных услуг, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением документов, включенных в определенный частью 6 статьи 7 перечень документов (пункты 1 и 2 части 1 статьи 7).

Вместе с тем, пункт 3 части 6 статьи 7 вышеназванного Федерального закона к числу документов, подлежащих обязательному представлению заявителем для получения государственных и муниципальных услуг, относит свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния. В этот перечень входят любые свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния, устанавливающие, изменяющие или прекращающие гражданское состояние заявителя. В частности, к числу данного вида документов относятся и свидетельства о рождении. Положения части 6.1 статьи 7 переносят правила и ограничения, предусмотренные на федеральном уровне, на региональные и муниципальные услуги.

Из смысла и содержания вышеприведенных законоположений во взаимосвязи с положениями части второй статьи 7 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и части второй



статьи 7 Закона Республики Башкортостан «О приватизации жилищного фонда в Республике Башкортостан» следует, что для приобретения в собственность жилого помещения в порядке приватизации граждане должны представлять в соответствующие органы свидетельства о рождении всех несовершеннолетних детей, имеющих право пользования приватизируемым жилым помещением вне зависимости от факта их проживания в данном жилом помещении.

Анализ оспариваемой нормы показал, что Совет городского округа город Уфа Республики Башкортостан сузил круг несовершеннолетних лиц, в отношении которых родители должны подавать вышеуказанные документы при приватизации жилого помещения, оставив незащищенными несовершеннолетних, проживающих отдельно от родителей и лиц, которым жилое помещение передается в общую с несовершеннолетними собственность, но не утративших право пользования данным жилым помещением, что приводит к умалению их прав.

Как видно из материалов дела и выступления стороны, издавшей оспариваемое Положение, включая в перечень документов только паспорта и свидетельства о рождении несовершеннолетних, проживающих в жилом помещении, Совет городского округа город Уфа Республики Башкортостан исходил из презумпции добросовестности родителей, действующих при совершении данных сделок с соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних, имеющих право пользования приватизируемым жилым помещением, независимо от того, проживают дети совместно с ними либо отдельно. Это не исключает вероятность отклонений от той социально оправданной модели поведения родителя, которая положена в основу определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений.

Исследование по существу представленных Конституционному Суду Республики Башкортостан документов и материалов, выступлений экспертов и приглашенных на заседание лиц, а также практики применения оспариваемого пункта 3.11 Положения свидетельствует о наличии случаев нарушений

правоприменителями (либо родителями) прав несовершеннолетних детей в результате неопределенности, вызванной оспариваемым пунктом.

Любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, 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). Провозглашенный статьей 19 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 (постановления от 24 октября 2000 года № 13-П, от 3 июня 2004 года № 11-П; определения от 27 июня 2005 года № 231-О, от 1 декабря 2005 года № 428-О, от 10 декабря 2002 года № 316-О).

Из изложенного следует, что пункт 3.11 Положения, в той части, в которой не предусматривает требования о представлении гражданином, приобретающим в собственность путем приватизации жилое помещение, документов на несовершеннолетних, проживающих отдельно от указанных лиц и не утративших права пользования данным жилым помещением, допускает несбалансированное с интересами несовершеннолетнего удовлетворение интересов родителя-приобретателя жилого помещения, и не исключает его действий в ущерб правам и законным интересам указанной категории несовершеннолетних, что не

согласуется с принципом равенства, не соответствует критерию определенности, в связи с чем, противоречит Конституции Республики Башкортостан, в частности, части третьей статьи 17, статье 18, части второй статьи 19, статьям 38 и 55.

Признание пункта 3.11 Положения противоречащим Конституции Республики Башкортостан не препятствует его дальнейшему применению при условии внесения в него изменений и дополнений в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Республики Башкортостан, выраженной в настоящем Постановлении.

5.3. Заявитель также просит включить в вышеназванный перечень документов требование об обязательном предоставлении гражданином, приобретающим в собственность жилое помещение в порядке приватизации, документов о месте регистрации несовершеннолетних детей в случае их наличия.

В соответствии с частью 6 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» документы о месте регистрации граждан, в том числе несовершеннолетнего возраста, не относятся к числу документов, подлежащих обязательному представлению заявителем для получения государственных или муниципальных услуг. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по собственной инициативе (пункт 2 части 1 статьи 7).

При этом, органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять в иные органы и организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, по межведомственным запросам таких органов и организаций документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, за исключением документов, включенных в определенный частью 6 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень документов, безвозмездно, а также получать от вышеуказанных органов такие документы и информацию (пункт 3 части 1 статьи 6).

Механизм использования такого правового средства, как регистрация, не должен служить целям, не совместимым с ее уведомительным характером, поскольку иное приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 4-П).

В связи с вышеизложенным Конституционный Суд Республики Башкортостан полагает целесообразным включить в Положение требование, адресованное к органам, предоставляющим данные муниципальные услуги, об истребовании сведений о месте регистрации несовершеннолетних субъектов приватизации из соответствующих органов в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Вместе с тем, решение данного вопроса составляет дискреционное полномочие Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан и в компетенцию Конституционного Суда Республики Башкортостан не входит.

Руководствуясь частью 1 статьи 74, статьями 75, 76, 77, 78, и 81, 82 и 83 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», Конституционный Суд Республики Башкортостан

постановил:

1. Признать пункт 2.4 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10, соответствующим Конституции Республики Башкортостан.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 2.4 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, выявленный в данном Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать пункт 3.11 Положения о приватизации муниципального жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 13 июля 2011 года № 39/10, не соответствующим Конституции Республики Башкортостан, поскольку содержащееся в нем нормативное положение в условиях отсутствия требования о предоставлении гражданином, приобретающим в собственность путем приватизации жилое помещение, документов на несовершеннолетних, проживающих отдельно от указанных лиц и не утративших права пользования данным жилым помещением, ограничивает права указанной категории несовершеннолетних граждан и не согласуется с принципом равенства.

4. Признание пункта 3.11 Положения противоречащим Конституции Республики Башкортостан не препятствует его дальнейшему применению при условии внесения в него изменений и дополнений соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Республики Башкортостан, выраженной в данном Постановлении.

5. Настоящее Постановление не может быть пересмотрено иным судом, вступает в силу после его провозглашения, действует непосредственно, и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит опубликованию в «Ведомостях Государственного Собрания-Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан» и на «Официальном интернет-портале правовой информации Республики Башкортостан» ([www.npa.bashkortostan.ru](http://www.npa.bashkortostan.ru)).

Конституционный Суд  
Республики Башкортостан

