



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 6 июня 2006 года

по делу № 2005-25-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илма Чепане, Романс Апситис, Ая Бранта, Юрис Елагинс, Гунарс Кутрис и Андрейс Лепсе,

при секретаре судебного заседания Арнисе Жугансе,

с участием представительницы заявителя – Государственного бюро по правам человека – Гундеги Лицы,

представителя институции, издавшей оспариваемый акт, – Саэйма – присяжного адвоката Юриса Кестериса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16 и пункта 8 части первой статьи 17 закона О Конституционном суде,

на открытом судебном заседании в Риге 9 мая 2006 года рассмотрел дело

“О соответствии статье 91 Конституции Латвийской Республики части первой статьи 13 закона от 7 апреля 2004 года “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””.

Констатирующая часть

1. Саэйма Латвийской Республики (далее – Саэйма) 21 июня 1995 года принял закон “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений” (далее – Приватизационный закон). Целью закона, защищая интересы жителей, является развитие рынка недвижимости, а также способствование приведению в порядок жилых домов.

16 декабря 1999 года Сайэма принял закон “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””. Согласно данному закону статья 74 Приватизационного закона была дополнена новой частью пятой в следующей редакции:

“На приватизацию не передаются неарендованные многоквартирные жилые дома, о неприватизации и сохранении которых в собственности самоуправлений, что необходимо для реализации установленных законами функций самоуправления, принято соответствующее решение думы (совета) самоуправления.”

26 октября 2000 года Сайэма принял закон “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””. Согласно ему часть пятая статьи 74 Приватизационного закона была дополнена вписанием после слов “неарендованные многоквартирные жилые дома” слов “и неарендованные квартиры”.

7 апреля 2004 года Саэйма принял закон “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””. Согласно статье 13 данного закона часть пятая статьи 74 была изложена в новой редакции:

“На приватизацию не передаются многоквартирные жилые дома и отдельные квартиры, о неприватизации и сохранении которых в собственности самоуправления, что необходимо для реализации установленных законами функций самоуправления, принято соответствующее решение думы (совета) самоуправления. Если находящиеся в жилом доме квартира, мастерская художника или нежилое помещение переданы в собственность до приватизации жилого дома, то такой дом передается на приватизацию в порядке, установленном законом о

приватизации” (далее – оспариваемая норма). В такой редакции оспариваемая норма была в силе на момент предъявления заявления.

16 февраля 2006 года, рассматривая законопроект “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” во втором чтении, Сэйма поддержал предложение депутата Валерия Агешина и постановил изменить редакцию оспариваемой нормы.

29 марта 2006 года на заседании Комиссии по делам государственного управления и самоуправлениям было поддержано предложение депутата Аниты Калныни, которое предусматривало вместо оспариваемой нормы вернуться к предыдущей редакции:

“На приватизацию не передаются **неарендованные** многоквартирные жилые дома и **неарендованные** квартиры, о неприватизации и сохранении которых в собственности самоуправления, что необходимо для реализации установленных законами функций самоуправления, принято соответствующее решение думы (совета) самоуправления.”

На заседании Сэйма 18 мая 2006 года, рассматривая законопроект “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” в третьем чтении, поддержали предложение вышеупомянутого депутата А.Калныни. Сэйма постановил, что данные изменения вступают в силу с 1 июля 2006 года.

2. Государственное бюро по правам человека (далее – Заявитель) в заявлении указывает, что оспариваемая норма вступает в противоречие с содержащимся в статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) принципом равенства. Она не обеспечивает равные права всем лицам на приватизацию принадлежащих самоуправлению жилых помещений, сданных им в найм. В такой ситуации можно констатировать, что все арендаторы принадлежащих самоуправлению жилых помещений находятся в равных и сопоставимых условиях, поскольку все они арендуют принадлежащие самоуправлению жилые помещения. В свою очередь,

оспариваемая норма приводит к различному отношению, поскольку некоторым лицам разрешается приватизировать арендуемые ими жилые помещения, однако другие лица такого права лишаются.

Оценивая легитимную цель оспариваемой нормы, Заявитель приходит к заключению, что таковой могла бы быть защита прав других лиц, поскольку с помощью упомянутой нормы происходит способствование осуществлению отдельных функций самоуправления. А именно, оспариваемая норма позволяет предоставить помощь определенной группе лиц, обеспечив их жилыми помещениями.

Тем не менее, для признания, что оспариваемая норма соответствует Конституции, необходимо оценить ее соразмерность с выдвинутой законодателем легитимной целью. Оспариваемая норма является несоразмерной, “поскольку самоуправление автоматически не сможет использовать конкретные жилые помещения для предоставления помощи, потому-что в упомянутых помещениях находятся наниматели, с которыми имеются действующие договоры найма”. Следует учитывать, что до принятия оспариваемой нормы заключенные договоры найма по-прежнему оставались в силе и у самоуправления право использовать не переданные на приватизацию жилые помещения возникнет только тогда, когда будут прекращены арендные правоотношения.

Заявитель, на основании имеющейся в его распоряжении информации, указывает, что самоуправления Вентспилса и Лиепай, используя оспариваемую норму, многократно принимали решения не приватизировать многоквартирные жилые дома, а также отдельные квартиры. Заявитель подвергает сомнению обоснованность таких действий, поскольку экономическую ситуацию в упомянутых самоуправлениях нельзя признать удовлетворительной и в состоянии ли они предоставить помощь малообеспеченным лицам иным способом.

К тому же, в соответствии со статьей 20 закона “О помощи в решении квартирных вопросов” те жилые помещения, которые

самоуправление предоставило лицам в качестве помощи в решении квартирного вопроса, не могут быть переданы на приватизацию. Такое регулирование существует уже с 1 января 2002 года, и оно подлежит признанию соразмерным. Соразмерной была и та норма, которая существовала до принятия оспариваемой нормы и предусматривала право самоуправления не приватизировать неарендованные многоквартирные жилые дома и неарендованные квартиры.

На судебном заседании представитель Заявителя **Гундега Лице** дополнительно указала, что оспариваемая норма не соответствует также принципу правового доверия, вытекающему из статьи 1 Конституции. С 1995 года наниматели квартир, имеющих в собственности государства и самоуправлений, полагались на то, что они свое право на приватизацию сданных им в найм квартир смогут претворить в жизнь в порядке, установленном Приватизационным законом. Значит, правам упомянутых нанимателей причинен существенный ущерб. По причине подобного доверия наниматели, возможно, не искали другую квартиру, в свою очередь, оспариваемая норма и принятые на ее основе решения самоуправлений лишили их права на приватизацию сданных им в найм квартир.

Г.Лице указала также, что административный суд для оценки законности решений самоуправлений о неприватизации квартир не является достаточно эффективным средством защиты прав. Также не может быть признан обоснованным аргумент Сайэма, что оспариваемая норма в длительной перспективе позволит самоуправлению обеспечивать жилыми помещениями малообеспеченных лиц. Следует учитывать, что “не сделаны конкретные исследования о том, сколько в действительности квартир за конкретный период времени самоуправление смогло бы приобрести таким способом. Поэтому сомнительным является то, насколько большим и реальным такое приобретение могло бы быть.”

На основании упомянутого, Г.Лице просит Конституционный суд признать не соответствующей статье 91 Конституции и не

имеющей силы со дня вступления в силу часть первую статьи 13 закона от 7 апреля 2004 года “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””.

3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – **Сайэма** – указывает, что оспариваемая норма не противоречит статье 91 Конституции. Следует учесть, что она предусматривает свободу действий местного самоуправления, а именно, право в каждом конкретном случае решать вопрос о сохранении в собственности самоуправления отдельного жилого дома или квартиры. Изданные в рамках подобной свободы действий административные акты должны полностью соответствовать всем требованиям Административного процессуального закона (далее – АПЗ). Упомянутые административные акты не могут состоять в противоречии с принципами равенства, соразмерности, запрета произвола и другими принципами административного процесса. К тому же, в случае, когда самоуправление приняло решение о не передаче на приватизацию и сохранении в собственности самоуправления какого-то жилого дома или отдельной квартиры, у нанимателя квартиры имеется право обжаловать такое решение в административном суде.

Сайэма указывает также, что у оспариваемой нормы имеется легитимная цель – обеспечить жилыми помещениями всех тех лиц, которые признаны социально малозащищенными. Сайэма согласен, что с помощью оспариваемой нормы невозможно обеспечить сиюминутное достижение легитимной цели, тем не менее в течение длительного периода значительно увеличить возможности самоуправления по обеспечению жилыми помещениями социально малозащищенных лиц. Если бы этим лицам разрешили бы приватизировать квартиры, могла бы сложиться такая ситуация, что они были бы не в состоянии полностью улаживать свои квартирные коммунальные платежи. В этом случае управляющий домом или поставщик коммунальных услуг предъявлял бы иск в суд и взыскание обращалось бы на квартиру.

Оценивая соразмерность возможного ущемления нанимателей и выгоды, приобретаемой обществом, Сайэма отмечает, что оспариваемой нормой не ограничиваются ни право собственности тех лиц, которые желают приватизировать квартиры, ни также право таких лиц приобрести в собственность жилые помещения. Не затрагивается и право на жилье. Ограничивается “только установленное законом право приобрести в собственность конкретно определенную, находящуюся в собственности самоуправления квартиру”. В свою очередь, общество приобретает намного больше, поскольку жилыми помещениями обеспечиваются малозащищенные лица, что позволяет таким лицам реализовать и другие права человека.

Сайэма обращает внимание Конституционного суда на два документа Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Экономического и социального совета Организации Объединенных Наций (далее – ООН), в которых упомянутый комитет выражает опасения по поводу высокой арендной платы и недостаточного обеспечения социальной помощи самоуправлений в Италии и Норвегии. Из этих документов вытекает, что эффективным решением по обеспечению социально малозащищенных лиц квартирой является не строительство нового жилья, а скорее сохранение в собственности государства и самоуправлений имеющего в собственности самоуправления жилого фонда.

На судебном заседании представитель Сайэма **Юрис Кестерис** дополнительно указал, что оспариваемой нормой не предусмотрено никаких ограничений по приватизации лицами квартир. Она “не определяет никаких критериев, какие квартиры можно приватизировать, а какие нельзя, какие жилые дома передавать или не передавать на приватизацию. Поскольку законодатель не в состоянии для всех самоуправлений Латвии найти такие единые критерии, по которым можно было бы однозначно и точно установить, какие квартиры и какие жилые дома не будут передаваться на приватизацию.” У самоуправления имеется обязанность в каждом

случае индивидуально оценить, приватизировать ли и сохранить в собственности самоуправления конкретные квартиры для осуществления его автономных функций.

При принятии оспариваемой нормы законодатель старался уравновесить право нанимателей на приватизацию находящегося в собственности самоуправления квартиры с обязанностью самоуправления по осуществлению его автономных функций – обеспечить жильем социально малозащищенных лиц. Оспариваемая норма “не ущемляет право ни одного члена общества на собственность и не ущемляет право ни одного члена общества на приобретение в собственность жилых помещений вообще”. Обязанность самоуправления обеспечивать жильем малозащищенных лиц предусматривают многие законы, например, пункты 1-3 статьи 3 закона “О помощи в решении квартирных вопросов”, часть первая статьи 5 закона “О социальных квартирах и социальных жилых домах”, часть третья статьи 28², часть вторая статьи 28⁴, часть первая статьи 28⁵ закона “О найме жилых помещений”, часть вторая статьи 8 закона О репатриации и пункт 1 части второй статьи 66 закона О защите прав детей.

Ю.Кестерис указал, что у изданных в результате применения оспариваемой нормы административных актов может быть легитимная цель. В качестве такой легитимной цели признается необходимость конкретному самоуправлению обеспечивать жилыми помещениями лиц, признанных социально малозащищенными.

Ю.Кестерис считает, что оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции, просит признать заявление необоснованным, а оспариваемую норму – соответствующей Конституции.

4. Подготавливая дело к рассмотрению, из нескольких самоуправлений была запрошена информация о практике применения оспариваемой нормы.

4.1. Вентспилская городская дума указывает, что с целью осуществления автономных функций самоуправления – оказывать помощь в решении квартирных вопросов – на приватизацию не передаются и сохраняются в собственности самоуправления отдельные жилые дома. Оспариваемая норма и ряд других правовых норм, например, часть вторая статьи 8 закона О репатриации, пункт 1 части второй статьи 66 закона О защите прав детей, статья 5 закона “О социальных квартирах и социальных жилых домах”, а также нормы обязывающих правил Вентспилского городского самоуправления позволяют самоуправлению действовать подобным образом.

Целью подобных действий является обеспечение жилой площадью лиц, которые зарегистрированы в регистре квартирной помощи самоуправления. На 1 января 2006 года в регистре квартирной помощи Вентспилской городской думы было зарегистрировано 196 лиц. В свою очередь, самоуправление в течение года было в состоянии обеспечить жилыми помещениями в среднем только 40 лиц. Следует учитывать, что закон “О самоуправлениях” не предусматривает строительства новых жилых домов в качестве автономной функции самоуправления. Поэтому решения самоуправления о не передаче на приватизацию и сохранении в собственности самоуправления конкретного жилого дома является единственным способом, как в соответствии с требованиями закона “О помощи в решении квартирных вопросов” самоуправление может обеспечить определенный данным законом круг лиц пригодными для проживания жилыми помещениями. Законодатель принял оспариваемую норму в период, когда самоуправление получало все больше требований по оказанию помощи в решении квартирных вопросов, а необходимого жилого фонда в собственности не было.

Предоставленная Вентспилской городской думой информация свидетельствует о том, что на основании оспариваемой нормы принято решение не передавать на приватизацию 93 дома, в котором в общем имеется более, чем 4500 квартир.

В качестве главного критерия при принятии решения о не передаче на приватизацию отдельных домов или квартир дума учитывала количество проживающих в соответствующем доме малообеспеченных лиц. Значит, оценивались издержки, связанные с переводом отдельных жилых домов в социальные дома, а также издержки, возникающие при переселении малообеспеченных лиц из арендуемой квартиры в социальную квартиру.

Вентспилская городская дума указывает, что решения о не передаче на приватизацию жилого дома или квартиры являются публично доступными документами, которые публикуются в интернет-портале города Вентспилса. Эти решения не являются адресными, они признаются общими административными актами, и стало быть к ним не применимы и правила вступления в силу административного акта, а именно, правило о сообщении административного акта адресату.

4.2. Лиепайская городская дума указывает, что обязанность оказывать помощь в решении квартирного вопроса входит в автономную функцию самоуправления. Оспариваемая норма и ряд других законов, например, часть вторая статьи 8 закона О репатриации, пункт 1 части второй статьи 66 закона О защите прав детей, статья 5 закона “О социальных квартирах и социальных жилых домах”, а также нормы обязывающих правил Лиепайского городского самоуправления позволяют решением самоуправления определять жилые дома, которые не передаются на приватизацию и сохраняются в собственности самоуправления.

На 1 января 2006 года в регистре помощи в квартирных вопросах Лиепайского городского самоуправления было зарегистрировано более, чем 439 лиц, которых самоуправление должно обеспечить жилой площадью. Количество упомянутых лиц является объективным обоснованием того, что необходимо гораздо большее относительно включенных в упомянутый регистр лиц количество предоставляемых квартир.

И Лиепайская городская дума особо подчеркивает, что закон “О самоуправлениях” в качестве автономной функции самоуправления не предусматривает строительства новых жилых домов. Поэтому для обеспечения осуществления самоуправлением возложенных законами функций необходимо принимать решения о сохранении жилых домов в собственности самоуправления. Подобная целенаправленная деятельность самоуправлений позволит и в длительной перспективе сохранить принадлежащий самоуправлению жилой фонд и оказывать лицам помощь в решении квартирного вопроса.

Отвечая на вопрос Конституционного суда о соображениях, которыми Лиепайская городская дума руководствовалась при принятии решения о не передаче на приватизацию отдельных домов или квартир, она указывает, что применение оспариваемой нормы позволяет самоуправлению распоряжаться этой собственностью, планировать и получать финансовые средства, улучшая таким образом условия жизни тех лиц, которые сами не имеют возможности приобрести другое жилье. Дума указывает также, что адресатом решения о не передаче на приватизацию жилого дома или квартиры не являются наниматели, заключившие договоры найма с самоуправлением. Наниматели в отношении таких решений рассматриваются третьими лицами, поэтому и о принятии таких решений не информируются.

4.3. Елгавская городская дума указывает, что в период с 1999 года по 17 июня 2004 года принято пять решений, на основании которых отдельные жилые дома не переданы на приватизацию. Имеющиеся в этих домах квартиры сданы нанимателям в качестве служебной гостиницы. Принимая решение о передаче отдельных квартир или жилых домов на приватизацию, Елгавская городская дума не применяла оспариваемую норму.

4.4. Рижская городская дума указывает, что в соответствии с пунктом 9 части первой статьи 15 закона “О самоуправлениях” одной

из автономных функций самоуправления является оказание жителям помощи в решении квартирного вопроса. Согласно закону “О помощи в решении квартирных вопросов” на самоуправление возложена обязанность решать проблемы жителей, связанные с жилой площадью. Для обеспечения выполнения вышеупомянутой автономной функции Рижская дума образовала жилой фонд самоуправления, сохранив в своей собственности отдельные жилые помещения, а также обновленные и заново построенные жилые дома.

5. Приглашенное лицо – Станислав Шкестерс – председатель Комиссии Сазьма Латвийской Республики по делам государственного управления и самоуправления – на судебном заседании указал, что оспариваемую норму необходимо оценивать в общей связи с другими правовыми нормами, главным образом с теми, которые регулируют помощь самоуправления в решении квартирного вопроса. Следует учитывать, что государство концептуально отказалось от решения квартирных вопросов. Эта задача полностью доверена самоуправлениям в качестве их автономной функции. Принятие оспариваемой нормы подтверждает последовательность в соблюдении упомянутого принципа, поскольку она предоставляет самоуправлению право и возможность решать квартирные вопросы жителей. К тому же, Приватизационный закон не возлагает на самоуправления обязательной обязанности предлагать лицам приватизацию арендуемых ими квартир.

Следует учитывать и то, что самоуправление как “выборная структура” ближе всего к жителям, а также ответственно перед ними. Самоуправлению лучше всего известны местные особенности, поэтому оно и может принимать самые приемлемые и соответствующие местным условиям решения. В связи с этим не имелось необходимости в конкретизации в Приватизационном законе отдельных критериев, на основании которых самоуправлению предоставлялось бы право принимать решение о неприватизации и сохранении в собственности самоуправления находящегося на его территории жилого дома.

6. Приглашенное лицо – Расма Фреймане – председатель Рижской городской комиссии по приватизации жилых домов государства и самоуправлений – проинформировала, что в городе Риге приватизированы 5227 принадлежащих самоуправлению домов, в которых находятся 175 992 квартир. Рижская дума на основании правил статьи 20 закона “О помощи самоуправлений в решении квартирных вопросов” приняла решения о сохранении в собственности самоуправления 2164 квартир. Два таких решения были обжалованы.

Р.Фреймане указала также, что в городе Риге на приватизацию передано 88,36 процентов домов. В свою очередь, оспариваемую норму Рижская дума не применяла, поскольку в городе осуществляется несколько программ по строительству квартир и помощь жителям оказывается в соответствии с законом “О помощи в решении квартирных вопросов”.

7. Приглашенное лицо – Илзе Оша – директор Департамента жилищной политики Министерства регионального развития и по делам самоуправлений – указало, что государство уже с самого начала было против изменений к Приватизационному закону, предусматривавшие введение оспариваемой нормы. Следует учитывать, что в течение последних девяти лет происходила интенсивная приватизация квартир во всех самоуправлениях Латвийской Республики, большая часть которых добросовестно выполняла обязанности, возложенные на них Приватизационным законом. В свою очередь, применение оспариваемой нормы фактически нарушает правовое доверие нанимателей квартир, а также ставит таких нанимателей в неравную ситуацию. А именно, образуются две категории нанимателей: первая, у которой по-прежнему имеется право приватизировать арендуемые ими квартиры самоуправлений, и вторая – которая лишается такого права решением самоуправления, принятым на основе оспариваемой нормы.

Следует учитывать, что нормативными актами самоуправлениям предоставлены и другие средства, использование которых возможно

для оказания помощи малообеспеченным лицам. Возникшее в результате применения оспариваемой нормы ущемление прав нанимателей существеннее выгоды, которую могли бы приобрести самоуправления.

8. Приглашенное лицо – Гунарс Ансиньш – заместитель председателя Лиепайской городской думы – указал, что ситуация в Лиепаве, возможно, немного отличается от ситуации в других самоуправлениях Латвийской Республики. Законом от 17 февраля 1997 года “О Лиепайской специальной экономической зоне” Сайэма определил территорию Лиепайской специальной экономической зоны. Согласно пункту 16 правил перехода Приватизационного закона дума может принять решение о начале приватизации жилых домов, находящихся в свободной экономической зоне, только в том случае, если приватизация таких домов согласована с соответствующим правлением специальной экономической зоны. В связи с этим Лиепайская городская дума не вправе без согласования с правлением Лиепайской специальной экономической зоны передавать на приватизацию жилые дома, имеющиеся на территории специальной экономической зоны.

Такие решения правления Лиепайской специальной экономической зоны и пункт 16 правил перехода Приватизационного закона являются обоснованием того, почему Лиепайская городская дума приняла решения о не передаче на приватизацию 43 жилых домов.

В Лиепайской специальной экономической зоне в настоящее время ведется активная хозяйственная деятельность. Зарегистрировано более 35 предприятий специальной экономической зоны и Лиепайская специальная экономическая зона совместно с государственными институциями, например, Министерством сообщения, Министерством среды и Лиепайским самоуправлением, осуществляет ряд проектов по развитию инфраструктуры.

Приглашенное лицо признало также, что самоуправление о принятых решениях о приватизации и сохранении в собственности самоуправления многих жилых домов не информировало имеющих в таких домах нанимателей квартир.

9. Приглашенное лицо – Янис Витолиньш – первый заместитель председателя Вентспилской городской думы – указал, что принятие оспариваемой нормы было необходимо, чтобы самоуправления могли осуществлять одну из своих функций – обеспечивать жителей квартирой и каждое самоуправление могло бы самостоятельно оценивать свои материальные возможности и потребности жителей на своей территории.

На территории города Вентспилса уровень доходов примерно четвертой части жителей ниже 100 латов в месяц. Оценив данную ситуацию и на основании оспариваемой нормы, Вентспилская городская дума 17 мая 2004 года приняла решения о сохранении в своей собственности 93 жилых домов – в общем примерно третьей части от всего имеющегося на территории Вентспилского самоуправления жилого фонда. Такое количество жилых домов является абсолютно необходимым минимумом, чтобы обеспечить жилыми помещениями жителей на территории Вентспилского самоуправления, уровень доходов которых является недостаточным. Принимая соответствующие решения, Вентспилская дума основывалась на постоянно проводимых исследованиях об удельном весе малообеспеченных лиц в жилых домах.

Кроме того, были учтены и другие законы, а именно, закон “О самоуправлениях”, закон “О помощи в решении квартирных вопросов”, закон “О социальных квартирах и социальных жилых домах”, закон “О найме жилых помещений”, закон О репатриации, а также закон О защите прав детей.

По оспариваемой норме у самоуправления возникла возможность, используя имеющийся в его собственности жилой фонд, обеспечивать жителям оказание помощи в решении квартирного

вопроса. Для достижения легитимной цели оспариваемой нормы – реализации функции самоуправления в обеспечении квартирой жителей на территории самоуправления, эти решения Вентспилской городской думы были приняты полностью в соответствии с духом Приватизационного закона.

Я. Витолиньш указал также, что оспариваемая норма не ограничивает права арендаторов отдельных квартир относительно других лиц, а также не является существенно дискриминационной в понимании статьи 91 Конституции, хотя и была принята спустя почти десять лет после принятия Приватизационного закона.

На момент принятия оспариваемой нормы цель приватизации уже была достигнута, и данная норма не вступает в противоречие с целью Приватизационного закона – развивать рынок квартир. Самоуправления, сохраняя в своей собственности известную часть жилых домов, создают потенциальную возможность для обеспечения малообеспеченных и социально малозащищенных жителей жилой площадью на облегченных условиях, не расходуя на эти цели несоразмерно большие средства, которые пришлось бы расходовать в том случае, если самоуправлению за счет своих средств надлежало бы строить новые социальные дома. В связи с этим сэкономленные средства самоуправление может направить на осуществление других своих функций, например, способствовать образованию, охрану здоровья и развитию городской инфраструктуры.

Часть выводов

10. Статья 91 Конституции определяет, что “все люди в Латвии равны перед лицом закона и суда. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации”.

И хотя в заявлении содержится требование оценить соответствие оспариваемой нормы статье 91 Конституции, тем не менее из заявления вытекает, что оценке подлежит соответствие оспариваемой нормы только первому предложению статьи 91 Конституции, которая гарантирует всем лицам равенство перед лицом закона и суда.

Поэтому в рамках настоящего дела оспариваемая норма будет анализироваться в контексте принципа равенства, а не принципа запрета дискриминации.

Конституционный суд, интерпретируя статью 91 Конституции, пришел к выводу:

“Из первого предложения данной статьи вытекает принцип равенства, который, среди прочего, запрещает государственным институциям издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях” (*пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409*). Принцип равенства должен гарантировать существование единого правопорядка. А именно, его задачей является обеспечить, чтобы было реализовано такое требование правового государства как всеохватывающее влияние закона на всех лиц, и чтобы закон применялся без каких-либо привилегий. Это также гарантирует полное воздействие закона, объективность и беспристрастность его применения, а также и то, что никому не разрешается не соблюдать предписания закона (*см. пункт 9.1. решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*). Тем не менее, единство такого правопорядка не означает нивелирования, поскольку “равенство допускает дифференцированный подход, если таковой является оправданным в демократическом обществе” (*пункт 4 части выводов Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106*).

11. Для оценки того, предусматривает ли оспариваемая норма различное отношение, необходимо выяснить,

во-первых, какие лица находятся в одинаковых или различных условиях;

во-вторых, предусматривает ли оспариваемая норма одинаковое или различное отношение к данным лицам;

в-третьих, имеется ли для такого отношения объективное и разумное основание, имеет ли место легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности (см. пункт 12 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

Приватизационный закон “определяет порядок приватизации жилых домов государства и самоуправлений, и целью закона является развитие рынка недвижимости и способствование благоустройству жилых домов, защищая интересы жителей” (статья 2). Согласно данному закону приватизация арендованных квартир в государстве осуществляется двояко. Во-первых, в общем или плановом порядке, в соответствии с которым наниматели квартир приватизацию арендованной квартиры могут начать после того, как дума (совет) самоуправления приняла решение о начале приватизации соответствующего жилого дома самоуправления, после чего комиссия по приватизации жилых домов самоуправления в установленное время направило приватизационное сообщение (см. статьи 8¹, 29 – 30 закона). Во-вторых, в порядке т.н. ускоренной приватизации квартир, в соответствии с которым квартиры передают на приватизацию в случаях, когда самоуправление еще не начало приватизацию конкретного жилого дома (см. главу XV¹ закона).

Часть первая статьи 13, часть вторая статьи 14, часть первая статьи 19 и часть вторая статьи 20 данного закона предусматривают, что любую квартиру, в отношении пользования которой заключен договор найма жилых помещений, предлагают приватизировать нанимателю квартиры, находящейся в собственности государства или самоуправления, и членам его семьи. Согласно части четвертой статьи 3 Приватизационного закона эти права наниматели квартир реализуют добровольно. В свою очередь, частью первой статьи 74 установлено, что, только за исключением отдельных, установленных законом случаев, “все жилые дома государства и самоуправлений подлежат передаче на приватизацию”.

Таким образом, лица, с которыми самоуправление заключило договоры найма о найме принадлежащей ему квартиры, в правовом отношении находятся в равных и сопоставимых условиях.

12. Оспариваемая норма на самом конечном этапе приватизации квартир – спустя почти десять лет после начала процесса приватизации – разделила лиц, находящихся в одинаковых условиях, на две большие группы, к которым, в связи с принятием оспариваемой нормы, в сфере приватизации квартир установлено различное отношение.

Во-первых, это арендаторы принадлежащих самоуправлению многоквартирных жилых домов и отдельных квартир, которые заключили с самоуправлением договоры аренды и которым самоуправление разрешило и разрешает использовать права, установленные законом, по приватизации арендуемых ими квартир. Во-вторых, это все те же арендаторы принадлежащих самоуправлению многоквартирных жилых домов и отдельных квартир, которые точно также заключили с самоуправлением договоры аренды, но которые, со ссылкой на соответствующее решение думы (совета) самоуправления о необходимости использования соответствующей квартиры для реализации функций самоуправления, лишаются права на приватизацию арендованных ими квартир.

Следует согласиться с Заявителем, что в связи с принятием оспариваемой нормы к очень многим лицам, находящимся в одинаковых условиях, а именно, заключивших с самоуправлением в порядке, установленном законом, договоры наймы жилых помещений, установлено различное отношение в контексте приватизации квартир – запрет на приватизацию арендуемых ими и находящихся в собственности самоуправлений квартир.

13. В основе каждого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, почему это необходимо, а именно,

что ограничение устанавливается в пользу важных интересов – легитимной цели (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года № 2005-19-01). Ограничение может быть легитимным, если оно установлено в интересах защиты других прав человека.

Суду, для выяснения того, имеет ли место легитимная цель, прежде всего следует проанализировать разумную аргументацию законодателя, направленной на оправдание различного отношения. “Легитимной должна быть как цель всего правового регулирования (закона) сама по себе (внешняя цель), так и средство для его достижения – различное отношение (внутренняя цель)” [*Levits E. Partesiskās vienlīdzības principu // Latvijas Vēstnesis, 08.05.2003., № 68 (2833)*].

Из ответного письма Сайэма и сказанного его представителем на судебном заседании вытекает, что у легитимной цели ограничения, реализуя одну из автономных функций самоуправления и в связи с этим оказывая жителям помощь в решении квартирного вопроса, имеются три главных аспекта: во-первых, в длительной перспективе обеспечивать жилыми помещениями всех тех лиц, которые признаются социально малозащищенными; во-вторых, оказывать помощь малообеспеченным жителям самоуправления в улаживании коммунальных и арендных платежей; в-третьих, обеспечивать то, чтобы в собственности самоуправления было бы достаточное количество жилых домов, которые было бы возможно преобразовать в социальные жилые дома.

И Заявитель допускает, что оспариваемая норма, возможно, принята с целью обеспечить реализацию установленных законами функций самоуправления и оказывать помощь конкретным группам жителей в решении квартирного вопроса. Тем не менее, Заявитель одновременно считает, что оспариваемой нормой упомянутую цель нельзя достигнуть, поскольку в арендованных квартирах находятся наниматели и “право самоуправления использовать данные помещения

для оказания помощи самоуправления возникнет только в том случае, если имеющиеся наниматели прекратят арендные отношения с самоуправлением и не будет других членов семей, у которых имеется право требовать перезаключения договоров найма с самоуправлением” (см. материалы дела, том 1, стр. 3).

14. Применяя **грамматический** (филологический) метод интерпретации, видно, что в результате оспариваемой нормы на приватизацию можно не передавать любой многоквартирный жилой дом или любую отдельную квартиру, о неправатизации которых самоуправление приняло решение со ссылкой на реализацию установленных законами функций самоуправления.

15. Для выяснения значения оспариваемой нормы с помощью метода **исторической** интерпретации следует проанализировать, как оспариваемая норма принималась.

21 октября 2003 года Кабинет министров внес Президиуму Сaeйма законопроект “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” (см. материалы дела, том 1, стр. 144 – 153). В законопроекте оспариваемая норма не была предусмотрена.

20 ноября 2003 года Сaeйма принял законопроект “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” в первом чтении. Однако не видно, как какая-либо из основных позиций законопроекта была бы связана с регулированием, которое позднее было включено в оспариваемую норму (см. материалы дела, том 1, стр. 103 – 105).

В тот же самый день Союз самоуправлений Латвии направил председателю Комиссии Сaeйма по делам государственного управления и самоуправлениям С.Шкестерсу письмо за № 02-10/46 (см. материалы дела, том 2, стр. 7 – 10). В письме содержится несколько предложений по изменениям в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”. Среди прочего, имеется

просьба изложить часть четвертую статьи 74 Приватизационного закона в следующей редакции:

“На приватизацию не передаются жилые дома государства, о неприватизации которых и сохранении в собственности государства Кабинет министров принял решение, а также имеющиеся в собственности самоуправлений, в том числе в свободной экономической зоне или специальной экономической зоне, многоквартирные жилые дома, о неприватизации которых и сохранении в собственности самоуправления соответствующая дума (совет) самоуправления приняла решение. Если имеющиеся в жилом доме квартира, мастерская художника или нежилое помещение переданы в собственность до приватизации жилого дома, или таковым является многоквартирный жилой дом, то такой жилой дом подлежит передаче на приватизацию в порядке, установленном законом.”

Следует подчеркнуть, что еще ранее – 29 апреля 2003 года – председателю Комиссии Сазыма по делам государственного управления и самоуправлениям С.Шкестерсу аналогичное предложение по изменению статьи 74 Приватизационного закона было внесено и Вентспилской городской думой:

“На приватизацию не передаются жилые дома государства, о неприватизации которых и сохранении в собственности государства Кабинет министров принял решение, а также имеющиеся в собственности самоуправлений многоквартирные жилые дома, о неприватизации которых и сохранении в собственности самоуправления соответствующая дума (совет) самоуправления приняла решение. Если имеющиеся в жилом доме квартира, мастерская художника или нежилое помещение переданы в собственность до приватизации жилого дома, или таковым является многоквартирный жилой дом, то такой жилой дом подлежит передаче на приватизацию в порядке, установленном законом.”

Необходимость упомянутых изменений Вентспилская городская дума обосновала необходимостью оказания помощи жителям самоуправления в решении квартирного вопроса: “Уже сегодня созревшие в самоуправлениях проблемы по решению квартирных вопросов, которые в будущем будут только прогрессировать, по нашему мнению, необходимо решать незамедлительно, предоставив самоуправлениям по закону право самим принимать решения по

принадлежащему им жилому фонду, не ограничивая его содержанием только социальных жилых домов, обеспечивающих всего лишь мизерное решение проблемы, поскольку действующее законодательство, а именно закон “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”, не позволяет сохранять в собственности самоуправлений арендованные жилые дома самоуправлений, т.е. не передавать их на приватизацию” (*см. материалы дела, том 2, стр. 2 и 5*).

На следующий день после принятия законопроекта в первом чтении – 21 ноября 2003 года – Ассоциация больших городов Латвии направило председателю Комиссии Саэйма по делам государственного управления и самоуправлениям С.Шкестерсу письмо за № 1/169 (*см. материалы дела, том 2, стр. 11 – 20*). В нем изложены несколько предложений по изменениям в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”. Среди прочего, содержится просьба предусмотреть, что на приватизацию не передаются также имеющиеся в собственности самоуправлений многоквартирные жилые дома, о неприватизации которых и сохранении в собственности самоуправления соответствующая дума (совет) самоуправления приняла решение. Негативное мнение относительно предложения Ассоциации больших городов Латвии высказал секретариат Министра по особым поручениям и семейным делам, указавший: внося изменения в часть четвертую статьи 74 Приватизационного закона, следовало бы соблюдать принципы правового доверия и равенства, поскольку нанимателям была бы дана возможность приватизировать арендуемые ими и имеющиеся в собственности самоуправления квартиры (*см. материалы дела, том 2, стр. 22*).

Министерство регионального развития и по делам самоуправлений также не поддержало данное предложение, указав, что оно противоречит цели самого закона – защищать интересы жителей, развивать рынок недвижимости, а также способствовать

благоустройству жилых домов (*см. материалы дела, том 2, стр. 23 – 25*).

Это предложение негативно оценили и депутаты Комиссии Сайэма по делам государственного управления и самоуправления. Так, например, на заседании упомянутой комиссии 9 декабря 2003 года депутат Янис Лагздиньш указал, что не следует поддерживать такую редакцию части четвертой статьи 74 Приватизационного закона, какую внесла Ассоциация больших городов Латвии, поскольку количество свободных квартир после ее принятия не увеличится (*см. материалы дела, том 1, стр. 131 – 132*).

Тем не менее, на заседании Сайэма 19 февраля 2004 года при рассмотрении законопроекта “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” во втором чтении было поддержано предложение № 17 Комиссии Сайэма по делам государственного управления и самоуправления, предусматривавшее изложить часть четвертую статьи 74 Приватизационного закона в следующей редакции:

“На приватизацию не передаются жилые дома государства, о неприватизации которых и сохранении в собственности государства Кабинет министров принял решение, а также имеющиеся в собственности самоуправлений многоквартирные жилые дома, о неприватизации которых и сохранении в собственности самоуправления соответствующая дума (совет) самоуправления приняло решение. Если имеющиеся в жилом доме квартира, мастерская художника или нежилое помещение переданы в собственность до приватизации жилого дома, или таковым является многоквартирный жилой дом, то такой жилой дом подлежит передаче на приватизацию в порядке, установленном законом” (*см. материалы дела, том 1, стр. 171*).

При ознакомлении со стенограммой заседания Сайэма видно, что во время второго чтения ни по одному из норм законопроекта “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” дебатов не состоялось (*см. материалы дела, том 1, стр. 106 – 111*).

После этого Юридическое бюро Сайэма в своем заключении от 12 марта 2004 года указало, что планируемые изменения к части четвертой статьи 74 Приватизационного закона, во-первых, вызывают неравное отношение к нанимателям квартир, принадлежащих государству и самоуправлению, поскольку не все наниматели еще успели приватизировать арендуемые ими квартиры. Во-вторых, нарушается принцип правового доверия нанимателей, поскольку каждому нанимателю было предоставлено право приватизировать арендуемую им и имеющуюся в собственности самоуправления квартиру. В-третьих, не ясна цель упомянутой нормы – неизвестно, можно ли будет с ее помощью обеспечить реализацию социальных функций самоуправления (см. материалы дела, том 1, стр. 94 – 100).

На заседании Саэйма 7 апреля 2004 года, когда законопроект “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” был рассмотрен в третьем чтении, Саэйма все-таки поддержал предложение № 30 Комиссии по делам государственного управления и самоуправления и принял оспариваемую норму (см материалы дела, том 1, стр. 203).

И на этом заседании Сайэма при рассмотрении законопроекта не состоялось дебатов ни по одному из предложений, и ни по оспариваемой норме (см. материалы дела, том 1, стр. 112 – 117).

И хотя в законе невозможно охватить все возможные ситуации, которые могли бы возникнуть в результате применения нормы, в данном случае ответственная за законопроект комиссия, главным образом, руководствовалась только отдельными высказанными самоуправлениями предложениями, а Саэйма, принимая оспариваемую норму, вообще не попытался предусмотреть, каким образом с помощью оспариваемой нормы можно было бы реализовать указанную как в ответном письме, так и на судебном заседании легитимную цель оспариваемой нормы.

16. Предоставляя в ходе подготовки дела информацию, Венстпилское самоуправление указало, что в не передаваемых на приватизацию жилых домах неарендуемый жилой фонд “образуется преимущественно в соответствии со статьей 28² закона “О найме жилых помещений” и в случаях смерти одиноких нанимателей”. В свою очередь, до принятия решения о сохранении конкретного жилого дома в собственности самоуправления были оценены и обобщены данные о количестве малообеспеченных лиц, проживающих в соответствующем доме, об их переселении из арендуемой квартиры в социальную квартиру и т.п. (см. материалы дела, том 5, стр. 122).

Елгавская городская дума и Рижская дума, как указано в пунктах 4.3. и 4.4. настоящего решения, оспариваемую норму в своей практике не применяли (см. материалы дела, том 2, стр. 44 – 51, том 3, стр. 128 и том 4, стр. 47), в свою очередь, как признал Г.Ансиньш, все жилые дома, которые Лиепайская городская дума решила не приватизировать и сохранить в своей собственности, находятся в Лиепайской специальной экономической зоне.

На судебном заседании ни представитель Сайэма, ни приглашенные лица – Г.Ансиньш и Я.Витолиньш – не смогли привести других конкретных критериев, руководствуясь которыми многоквартирные жилые дома с арендованными квартирами, а также отдельные арендуемые квартиры могли бы быть не переданы на приватизацию и сохранены в собственности самоуправления для осуществления им автономных функций.

И хотя Сайэма принял оспариваемую норму только 7 апреля 2004 года, из материалов дела видно, что отдельные самоуправления, еще при отсутствии содержащихся в оспариваемой норме полномочий, уже с 1997 года принимали решения о неприватизации многоквартирных жилых домов, в которых квартиры сдавались в найм. Например, Венстпилская городская дума 22 декабря 1997 года приняла решение за № 479 “О социальных арендных домах самоуправления”, согласно которому 44 жилым домам был присвоен статус социального

арендного дома. В соответствии с упомянутым решением в список социальных арендных домов были включены 3369 квартир, в которых проживали 6827 жителей (*см. материалы дела, том 2, стр. 104 – 107*).

26 апреля 1999 года Вентспилская городская дума приняла решение за № 155 “Об изменениях в решении № 479 Вентспилской городской думы от 22 декабря 1997 года “О социальных арендных домах самоуправления”” (*см. материалы дома, том 2, стр. 108*). Согласно этому решению из списка социальных арендных домов были исключены два жилых дома, в которых было 78 квартир и в общем 134 жителя.

26 июня 2000 года Вентспилская городская дума приняла решение за №. 244 “Об изменениях в решении № 479 Вентспилской городской думы от 22 декабря 1997 года “О социальных арендных домах самоуправления””. Согласно этому решению список социальных арендных домов был дополнен еще 21 домом с 1230 квартир, в которых проживали 2973 жителей (*см. материалы дела, том 2, стр. 109 – 110*).

Спустя неполных два месяца – 21 августа 2000 года – Вентспилская городская дума, приняв решение № 316 “Об изменениях в решении № 479 Вентспилской городской думы от 22 декабря 1997 года “О социальных арендных домах самоуправления””, статус социального арендного дома присвоило еще 17 многоквартирным жилым домам (*см. материалы дела, том 2, стр. 151*). Самоуправление не указало Конституционному суду количество имеющихся в этих домах квартир и жителей.

Таким образом, в Вентспилсе, при составлении списка социальных арендных домов, на приватизацию в общем не были переданы, по крайней мере, 80 многоквартирных жилых домов, в которых проживали примерно 10 000 жителей. В свою очередь, из предоставленной Саэймом информации видно, что на 1 января 2006 года в Вентспилсе для получения помощи в решении квартирного вопроса зарегистрированы 196 лиц (семей) (*см. материалы дела, том*

5, стр. 202). Одновременно, как признал на судебном заседании Я.Витолиньш, многоквартирный жилой дом, в котором находящуюся в собственности самоуправления квартиру снимала его семья, не включен в список социальных жилых домов, а был передан на приватизацию.

Как свидетельствуют имеющиеся в деле материалы, в условиях, когда лицам, в отношении которых Приватизационный закон предусматривал право на приватизацию арендуемых ими квартир, самоуправление запретило это делать, они обращались во многие государственные институты, в том числе и в правозащитные институты, с жалобами на действия Вентспилской городской думы (см. материалы дела, том 3, стр. 167 – 176).

Например, 30 октября 2002 года Сенат Верховного суда Латвийской Республики в расширенном составе отклонил кассационную жалобу Вентспилской городской думы и оставил в силе решение Судебной коллегии по гражданским делам Курземского окружного суда от 21 мая 2002 года. В упомянутом решении Судебной коллегии по гражданским делам Курземского окружного суда было констатировано, что решение № 244 Вентспилской городской думы от 26 июня 2000 года “Об изменениях в решении № 479 Вентспилской городской думы от 22 декабря 1997 года “О социальных арендных домах самоуправления”” в части о присвоении статуса социального арендного дома зданию в Вентспилсе, на улице Инженеру 75 является противоправным. Сенат пришел к выводу, что Вентспилская дума, присваивая упомянутому зданию статус социального арендного дома, нарушила закон и ущемила права лиц. Она “проигнорировала установленное частью второй статьи 4 закона “О социальных квартирах и социальных жилых домах”, что статус социального жилого дома можно присваивать построенным с такой целью или преобразованным из неарендованных, имеющихся в собственности самоуправления жилых домов”(см. материалы дела, том 3, стр. 177 – 180).

17 мая 2004 года – спустя пять дней после вступления оспариваемой нормы в силу – Вентспилское городское самоуправление, признав утратившим силу свое решение № 479 от 22 декабря 1997 года “О социальных арендных домах самоуправления” и дополнительно **со ссылкой на оспариваемую норму**, приняло более ста решений (№ 155 – № 360), согласно которым признало те же самые вышеупомянутые социальные арендные дома не приватизируемыми и подлежащими сохранению в собственности самоуправления (см. материалы дела, том 2, стр. 111 – 204). В том числе, включив в список неприватизируемых объектов и дом на улице Инженеру 75, не было исполнено даже вышеупомянутое решение Сената Верховного суда, в котором было признано, что решение самоуправления о не передаче на приватизацию дома на улице Инженеру 75 является незаконным (см. материалы дела, том 2, стр. 163).

Кроме того, как свидетельствуют приложенные к делу решения Административного районного суда и Административного окружного суда, значительное количество жителей не переданных на приватизацию домов, обжалуя законность действий Вентспилского городского самоуправления, обратились в суд (см. материалы дела, том 3, стр. 186 – 209 и том 5, стр. 139 – 153).

И Вентспилская городская прокуратура внесла в Вентспилскую городскую думу протест, что “решениями о запрете на приватизацию квартир самоуправление ограничивает на своей территории действие законов, которые приняты Сайэмом Латвийской Республики и которые распространяются на всех жителей государства. Сайэма Латвийской Республики законом “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений” не делегировал Вентспилской городской думе права на решение вопросов о приватизации квартир, а скорее установил порядок, в каком самоуправлению надлежит действовать, чтобы индивид мог бы использовать права, предоставленные ему центральной властью” (см. материалы дела, том 3, стр. 132). Тем не менее, Вентспилское самоуправление, решив, что решения от 17 мая

2004 года полностью соответствуют соображениям целесообразности, отказалось удовлетворить протест прокуратуры. После этого Вентспилская районная прокуратура подала в Административный районный суд заявление с просьбой отменить 28 решений Венстпилской городской думы, согласно которым на приватизацию не были переданы несколько жилых домов (*см. материалы дела, том 5, стр. 123 – 126*).

Как свидетельствуют имеющиеся в деле материалы и указано также в решениях административных судов и в протесте прокуратуры, нанимателям квартир неприватизируемых домов Лиепайского и Вентспилского самоуправлений об этих неблагоприятных для них административных актах с нарушением правил АПЗ даже не сообщали.

Принятие оспариваемой нормы, главным образом, было направлено на то, чтобы отдельные самоуправления могли уклониться от выполнения Приватизационного закона. Об этом свидетельствует и сказанное заместителем директора государственного агентства “Жилищное агентство” Индулисом Краузе на заседании Комиссии Сайэма по делам государственного управления и самоуправлениям 3 декабря 2003 года: “Эту норму используют только немногие самоуправления, почти все добросовестно выполняют закон и дома передаются на приватизацию” (*см. материалы дела, том 1, стр. 130*).

После заседания Конституционного суда по данному делу Саэйма 18 мая 2006 года при рассмотрении законопроекта “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений”” в третьем чтении поддержал предложение депутата А.Калныни и решил вернуться к правовому регулированию, которое было в силе до принятия оспариваемой нормы. А именно, опять было установлено, что самоуправление своим решением может не передавать на приватизацию только **неарендуемые** жилые дома или **неарендуемые** квартиры (*см. предложение 14 к законопроекту “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и*

самоуправлений””. http://www.saeima.lv/saeima8/mek_reg_fre,
просмотрено 29 мая 2006 года).

Одновременно Комиссия по делам государственного управления и самоуправления подготовила также предложения по дополнению правил перехода Приватизационного закона пунктом 40 в следующей редакции:

“Если заявления о приобретении права собственности на квартиру, нежилое помещение или мастерскую художника до приватизации жилого дома поданы в приватизационную комиссию до 30 июня 2006 года и дума (совет) самоуправления до упомянутого срока не приняла решения о неприватизации и сохранении в собственности самоуправления квартиры или жилого дома, в котором находятся соответствующие помещения, приватизационная комиссия рассматривает заявление и решение о приватизации квартиры, нежилого помещения или мастерской художника принимает с соблюдением правил части пятой статьи 74 настоящего закона, который вступит в силу с 1 июля 2006 года“
(см. предложение 24 к законопроекту “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””. http://www.saeima.lv/saeima8/mek_reg_fre,
просмотрено 29 мая 2006 года).

И хотя Сазэйма эту мысль не поддержал, видно, что было запланировано лишить права на приватизацию жилых помещений тех лиц, в отношении которых оспариваемая норма была применена. Депутат Сазэйма В.Агешин указал, что предложение 24 “противоречит поддержанному предложению 14 и все поворачивает наоборот, и по существу легализует отказы людям в приватизации своей квартиры” [см. стенограмму заседания Сазэйма от 18 мая 2006 года. *Latvijas Vēstnesis*, 25 мая 2006 года, № 81 (3449)].

Таким образом, детальный анализ хода принятия оспариваемой нормы свидетельствует о том, что вопреки возражениям разных государственных институций оспариваемая норма по существу, главным образом, служила только в качестве функционального средства, чтобы *expressis verbis* ссылаясь на реализацию функций самоуправления и на заботу о

малообеспеченных жителях, некоторые самоуправления могли оправдать свою предыдущую длительную противоправную деятельность в сфере приватизации квартир.

17. Для выяснения значения оспариваемой нормы в общей связи с другими нормами, т.е. применяя метод **системной** интерпретации, следует исследовать:

1) соответствует ли цель оспариваемой нормы цели Приватизационного закона;

2) существует ли легитимное средство (механизм) для достижения указанной Сазймом цели как в самом Приватизационном законе, так и в других упомянутых Сайэмом законах.

А именно, могут ли быть и каким образом, не передавая на приватизацию арендуемые квартиры, с помощью оспариваемой нормы “реализованы установленные законами функции самоуправления” – обеспечивать жилыми помещениями социально малозащищенных лиц, оказывать помощь малообеспеченным жителям самоуправления и обеспечивать самоуправление достаточным количеством социальных домов.

Как уже было указано, статья 2 Приватизационного закона определяет, что **целью** данного закона является “развивать рынок недвижимости и способствовать благоустройству жилых домов, защищая интересы жителей”. В данном законе не упомянуты ни главные функции самоуправлений, для реализации которых было бы необходимо сохранять в собственности самоуправления отдельные многоквартирные жилые дома и квартиры, и ни критерии, руководствуясь которыми какой-то жилой дом или какую-то арендуемую квартиру можно было бы признать неприватизируемыми. Приватизационный закон не определяет, например, порядка, в каком дом можно было бы признать неприватизируемым, если этого не желает большая часть нанимателей данного дома. Он не предусматривает предпосылок, которые служили бы законным

основанием для “переселения” нанимателей из арендуемой квартиры в социальную квартиру. Точно также не приведен конкретный удельный вес социально малозащищенных лиц, который был бы необходим, чтобы многоквартирный жилой дом можно было не передавать на приватизацию.

Не является обоснованным ни утверждаемое С.Шкестерсом, и ни Я.Витолиньшем на судебном заседании, что приватизация арендуемой, имеющейся в собственности самоуправления квартиры считается только известного рода привилегией. Скорее наоборот – законодатель основной целью Приватизационного закона определил право нанимателя приватизировать свою арендуемую квартиру. Законом самоуправления не дано права распоряжаться имеющимся в их собственности и сданным жителям в найм жилым фондом, а скорее возложена обязанность в порядке, установленном законом, обеспечивать осуществление процесса приватизации.

17.1. Анализируя оспариваемую норму в общей связи с другими нормативными актами и правовыми принципами, следует указать, что как в ответном письме, так и на судебном заседании представитель Саэйма указывал на несколько законов и нормы международных правовых актов, для осуществления которых необходима оспариваемая норма. Аналогичные законы приведены и в административных актах Вентспилского и Лиепайского городского самоуправлений, согласно которым было принято решение не передавать на приватизацию значительное число многоквартирных жилых домов.

Конституционный суд согласен, что у самоуправлений имеется обязанность оказывать жителям помощь в решении квартирного вопроса, поскольку это определяет пункт 9 части первой статьи 15 закона “О самоуправлениях”. Как Саэйма, так и Я.Витолиньш и Г.Ансиньш в качестве главных видов помощи приводят установленное в пунктах 1-3 статьи 3 закона “О помощи в решении квартирного вопроса”: сдача в найм принадлежащих самоуправлению или на

законном основании имеющихся в пользовании самоуправления жилых помещений, сдача в найм социальных квартир и обеспечение временными жилыми помещениями. Однако, как обоснованно указал Заявитель, а также И.Оша и Р.Фреймане, упомянутые виды помощи реализуются только в таких случаях, когда жилые помещения и квартира в установленном законом порядке еще не сданы в найм другим лицам.

В данном случае Сазэйма, со ссылкой только на часть первую статьи 5 закона “О социальных квартирах и социальных жилых домах”, но не учитывая, например, статью 4 данного закона, необоснованно считает, что арендуемые квартиры можно преобразовать в социальные квартиры. Предусмотренное статьей 5 данного закона распространяется на квартиру, которой присвоен статус социальной квартиры. Однако согласно части третьей статьи 4 статус социальной квартиры можно присвоить только, во-первых, не арендуемым, имеющимся в собственности самоуправления квартирам, во-вторых, имеющимся в собственности самоуправления квартирам, которые сдаются в найм социально малообеспеченным лицам (семьям), если они письменно выразили желание снимать социальную квартиру и имеющаяся в их распоряжении жилая площадь не превышает предусмотренную правилами Кабинета министров норму. В последнем случае дума (совет) самоуправления может присвоить статус социальной квартиры только тогда, если наниматель квартиры письменно выразил желание прекратить предыдущий договор найма жилых помещений и заключить новый – договор найма социальной квартиры (часть четвертая статьи 4). Приведенное Я.Витолиньшем на судебном заседании исследование об удельном весе малообеспеченных нанимателей в отдельных жилых домах не может служить законным основанием для преобразования такого жилого дома в социальный жилой дом.

17.2. Нельзя признать обоснованной и ссылку на часть вторую статьи 8 закона О репатриации, которая предусматривает, что

“самоуправление оказывает репатриантам помощь в решении квартирного вопроса в соответствии с законом “О помощи в решении квартирного вопроса””. И хотя пункт 4 части первой статьи 14 данного закона предусматривает, что в первую очередь жилыми помещениями обеспечиваются репатрианты, которые выехали из Латвии до 4 мая 1990 года и у которых не имеется возможности в установленном законом порядке вселиться в занимаемое ими до выезда из Латвии жилое помещение, тем не менее, квартира, о неприватизации которой и сохранении в собственности самоуправления, на основании оспариваемой нормы, принято соответствующее решение самоуправления, репатрианту не может быть предложена. Следует учитывать, что в данной квартире и после принятия решения самоуправления по-прежнему продолжает жить ее предыдущий наниматель, хотя он и лишен права на приватизацию квартиры.

В свою очередь, пункт 1 части второй статьи 66 закона О защите прав детей только в общем определяет, что самоуправление в соответствии с законом оказывает помощь и поддержку семьям, в которых имеются дети, гарантируя каждому проживающему на территории самоуправления ребенку жилище, тепло, одежду и соответствующее возрасту и здоровью уход.

Нельзя признать обоснованной ссылку Сазьма на статьи 26, 28², 28⁴, 36¹, 36² и 36³ закона “О найме жилых помещений”. Статья 26 закона “О найме жилых помещений” – найм служебных квартир государства и самоуправлений, статья 28² – прекращение договора найма жилых помещений, если наниматель имеет задолженность по арендной плате и платежам за основные услуги, и статья 28⁴ – прекращение договора найма жилых помещений в связи с капитальным ремонтом дома (жилых помещений) вообще не касаются рассматриваемого вопроса, поскольку регулируют отличающиеся от него правовые отношения. В свою очередь, статья 36¹ закона “О найме жилых помещений” определяет категорию нанимателей, которым обеспечивается помощь, статья 36² – обязанность сиротских

(волостных) судов и самоуправлений в обеспечении помощи, а статья 36³ – общие обязанности самоуправления по обеспечению отдельных групп лиц жилыми помещениями. Чтобы самоуправление могло выполнять установленные данными нормами обязанности, необходимы жилые помещения, которые не сданы в найм.

Закон, устанавливающий ограничение прав лица, должен быть точнее сформулирован, чем закон, который предоставляет права или иные выгоды, он должен быть достаточно конкретным и предсказуемым. Требование об определенности закона вытекает не только из принципа правовой безопасности, но и из принципа разделения властей, поскольку законодателю, а не применителю закона надлежит формулировать существенные условия закона. Тем не менее, то обстоятельство, что самоуправлениям предоставлена свобода действий и автономия, не может служить обоснованием для произвола, а также для игнорирования общих правовых принципов.

Так как оспариваемая норма не предусматривает ни объема делегированных самоуправлениям полномочий, ни средств для их реализации, указанной Сазймом цели данной нормой достичь не имеется возможности.

18. На судебном заседании представитель Заявителя Г.Лице подчеркнула, что оспариваемой нормой нарушается принцип правового доверия. А именно, наниматели полагались на регулирование, существовавшее до принятия оспариваемой нормы, и надеялись приватизировать арендуемые ими и находящиеся в собственности самоуправления квартиры.

Задачей вытекающей из статьи 1 Конституции – которая признается одним из краеугольных камней Латвийской Республики как демократического и правового государства – принципа является обеспечение того, чтобы другие правовые нормы, в том числе и содержащиеся в Конституции, применялись правильно и их применение, а также результат применения полностью соответствовали требованиям правового государства. Например,

статья 1 Конституции не запрещает законодателю вносить в существующее правовое регулирование такие изменения, которые соответствуют Конституции. Тем не менее, в демократическом и правовом государстве принцип правового доверия требует, чтобы при внесении таких изменений был бы предусмотрен щадящий переход на новое регулирование (*см. пункт 24 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*).

Принцип правового доверия определяет также, что государственные учреждения в своей деятельности должны быть последовательными в отношении издаваемых ими нормативных актов, соблюдать правовое доверие, которое возникало бы у лица в соответствии с конкретной правовой нормой. В свою очередь, индивид в соответствии с этим принципом может полагаться на постоянство и неизменчивость законно изданных правовых норм. Он уверенно может планировать свое будущее сообразно правам, предоставленным такой нормой. Значение действия принципа правового доверия и в том, является ли полагательство лица на правовую норму законным, обоснованным и разумным, а также является ли правовое регулирование по своей сути достаточно определенным и неизменчивым, чтобы ему можно было довериться (*см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01*).

При оценке того, нарушен ли по настоящему делу принцип правового доверия, необходимо выяснить:

1) было ли у нанимателей имеющих в собственности самоуправление квартир право полагаться на то, что правовое регулирование не изменится;

2) было ли такое полагательство разумным и обоснованным;

3) предусмотрел ли законодатель, отступая от предыдущего правового регулирования, щадящий переход на новое регулирование.

Прежде всего следует учесть, что оспариваемая норма существенно изменила прежний порядок, по которому было возможно

приватизировать принадлежащие самоуправлению и арендуемые лицами жилые помещения. Анализируя как первоначальную редакцию Приватизационного закона, так и внесенные позднее изменения, приходится сделать вывод, что до принятия оспариваемой нормы Приватизационный закон не содержал регулирования, которое хотя бы косвенно свидетельствовало бы о том, что Саэйма предусматривает расширение функций самоуправления и определит новый порядок приватизации имеющихся в собственности самоуправления квартир. И Юридическое бюро Сайэма, секретариат Министра по особым поручениям и семейным делам и Министерство регионального развития и по делам самоуправлений указали, что принятие оспариваемой нормы нарушает принцип правового доверия и что нанимателям должна быть дана возможность приватизировать имеющиеся в собственности самоуправления и арендуемые ими квартиры (*см. материалы дела, том 1, стр. 94 – 100, том 2, стр. 22 – 25*).

Конституционный суд признает, что правовое регулирование, существовавшее до принятия оспариваемой нормы, достаточно ясно вызвало у нанимателей правовое доверие в том, что право на приватизацию снимаемых ими квартир будет обеспечиваться в соответствии с целями, общими правилами Приватизационного закона и сроками, установленными статьей 83 данного закона.

Таким образом, полагательство нанимателей на то, что их не лишат права приватизировать снимаемые ими квартиры, признается разумным и обоснованным.

19. При оценке того, обеспечил ли законодатель, принимая оспариваемую норму, по возможности щадящий переход на новое регулирование, следует обратить внимание на то, в какой мере новое правовое регулирование ухудшило правовое положение лица, а также на то, насколько эффективно индивид может защищаться от результатов или последствий применения оспариваемой нормы. Саэйма в ответном письме указывает, что оспариваемой нормой

правовое положение нанимателей не ухудшается, поскольку решение самоуправления о неприватизации и сохранении в собственности самоуправления конкретного жилого дома можно обжаловать в административном суде.

В данном случае право на обращение в административный суд не может быть признано эффективным правоохранительным средством. Следует учитывать, что оспариваемая норма не содержит критериев, по которым у самоуправления было бы право принимать решение о неприватизации и сохранении в своей собственности какого-либо жилого дома. У суда при проверке и оценке законности такого решения самоуправления фактически не имеется возможности проследить за теми соображениями, которые в самом деле послужили основанием для принятия соответствующего решения.

В связи с этим существует возможность, что лицо недостаточно защищено от произвольного вмешательства местной власти в его права, гарантированные законом.

20. Оценивая, не ухудшает ли оспариваемая норма положение лица, следует учитывать то, что большая часть самоуправлений добросовестно выполняло требования Приватизационного закона и не использовало оспариваемую норму, разрешая таким образом лицам приватизировать снимаемые ими квартиры. Только некоторые самоуправления, не указав конкретных функций, приняли ряд решений, в результате которых на приватизацию не были переданы несколько тысяч квартир. Оспариваемая норма фактически создала предпосылку для того, что правовое положение очень многих нанимателей при посредничестве принятых самоуправлением решений ухудшилось. А именно, наниматели вместо того, чтобы суметь реализовать свое право на приватизацию снимаемых ими квартир, вынуждены обращаться в правоохранительные учреждения – суд и прокуратуру.

Таким образом, Сазйма, принимая оспариваемую норму, не оценил последствий, которые могли бы возникнуть у нанимателей сданных в найм квартир после применения данной нормы.

В связи с этим у оспариваемой нормы не имеется легитимной цели.

21. Так как у ограничения, вытекающего из оспариваемой нормы, отсутствует легитимная цель, не имеется необходимости оценивать соответствие данного ограничения принципу соразмерности.

22. Сазйма в ответном письме, обосновывая необходимость принятия оспариваемой нормы, в качестве аргумента привел пункт 26 заключительного вывода Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Экономического и социального совета ООН от 14 декабря 2004 года за № E/C.12/1/Add.103 (см: *UN Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Italy 14/12/2004, E/C. 12/1/Add.103 para. 26*) и пункт 18 заключительного вывода от 23 июня 2005 года за № E/C.12/1/Add.109 (см: *UN Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Norway 23/06/2005, E/C. 12/1/Add.109 para. 18*).

Выводы, сделанные в упомянутых документах, подлежат оценке как достаточно авторитетное мнение, которое рекомендует отдельному государству при решении конкретной проблемы выбирать оптимальную модель поведения. И хотя возникшая в Латвийской Республике в результате приватизации ситуация в сфере недвижимости – главным образом из-за исторических причин – иная, чем в упомянутых в приведенных документах государствах, тем не менее нельзя исключать, что в Латвии существуют нерешенные экономические и правовые проблемы на рынке жилья и недвижимости. Конституционный суд указывал на недостаточность действий государства в решении жилищных вопросов на протяжении более чем десяти лет после восстановления исторической независимости и в

связи с этим на их недостаточность для доступности в государстве дешевого жилья. Помощь государства самоуправлениям, например, в предоставлении на эти нужды целевых дотаций, началась только недавно (*см. пункты 15.2. и 17.6. решения Конституционного суда от 8 марта 2006 года по делу № 2005-16-01*).

Тем не менее, нормативными актами самоуправлениям и до сих пор были предоставлены разные возможности по оказанию помощи в решении квартирного вопроса. Так, согласно части первой статьи 11 закона “О помощи в решении квартирного вопроса” самоуправление для таких нужд может использовать перенятые у государства неарендованные квартиры, а в случаях, предусмотренных частью второй статьи 12 закона, освободившиеся жилые помещения самоуправление немедленно берет на учет и включает в список неарендованных жилых помещений. Если лицо не использовало установленное Приватизационным законом право на приватизацию арендуемой им и имеющейся в собственности самоуправления квартиры, самоуправление на основании части первой статьи 4 и частей первой и второй статьи 5 закона Об отчуждении имущества государства и самоуправлений может соответствующую квартиру оставить в своей собственности. Кроме того, самоуправление в соответствии со статьей 3 закона “О помощи в решении квартирного вопроса” может использовать и другие возможности для оказания помощи малообеспеченным жителям. Вопреки мнениям Вентспилской и Лиепайской думы, что в автономную функцию самоуправления “не входит строительство новых жилых домов” (*см. материалы дела, том 2, стр. 101 и том 3, стр. 3*), часть вторая статьи 4 закона “О социальных квартирах и социальных жилых домах” определяет, что статус социального жилого дома можно присвоить построенным с такой целью жилым домам.

23. Принимая решение о моменте, с которого оспариваемая норма теряет силу, Конституционному суду в рамках возможностей надлежит позаботиться, чтобы ситуация, которая могла бы сложиться

с означенного момента, не причинила бы существенного вреда интересам отдельных лиц. Конституционный суд считает, что законодатель, принимая оспариваемую норму, существенно ущемил права нанимателей имеющих в собственности самоуправление квартир. Задачей суда является снизить такое ущемление основных прав, которое возникло при применении оспариваемой нормы отдельными самоуправлениями и длительное время не позволявшее упомянутым нанимателям реализовать установленные Приватизационным законом права. Поэтому оспариваемую норму надлежит признать не имеющей силы с момента ее издания.

Закон О Конституционном суде *expressis verbis* не предусматривает полномочий Конституционного суда по восстановлению регулирования, существовавшего до принятия оспариваемой нормы. Тем не менее, пункт 12 статьи 31 закона определяет, что в решении Конституционного суда могут содержаться “другие судебные постановления”. В соответствии с упомянутым пунктом Конституционный суд имеет право урегулировать также вопросы, которые являются существенными, чтобы после признания оспариваемого акта утратившим силу заново не возникли ущемления установленных Конституцией основных прав и “исключение из оборота” соответствующей нормы не привело бы к перебоям в правовом регулировании (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103).

Таким образом, если это необходимо и возможно, Конституционный суд в постановляющей части своего решения может признать, что юридическую силу вновь обретает правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей высшей по юридической силе правовой норме.

Постановляющая часть

На основании статей 30 - 32 закона О Конституционном суде,
Конституционный суд

постановил:

1. Признать не соответствующей статье 91 Конституции Латвийской Республики и не имеющей силы с момента ее принятия часть первую статьи 13 закона от 7 апреля 2004 года “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””.

2. Установить, что часть пятая статьи 74 закона “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений” имеет силу в редакции, в какой она была в силе до принятия закона от 7 апреля 2004 года “Об изменениях в законе “О приватизации жилых домов государства и самоуправлений””.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение провозглашено в Риге 6 июня 2006 года.

Председатель судебного заседания

Айварс Эндзиньш