



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 19, частей 1 и 2 статьи 57, части 1 статьи 59, части 1 статьи 60 и части 1 статьи 63 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Е.А.Александровой

город Санкт-Петербург

23 апреля 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 3 статьи 19, частей 1 и 2 статьи 57, части 1 статьи 59, части 1 статьи 60 и части 1 статьи 63 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Е.А.Александровой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка Е.А.Александрова оспаривает конституционность части 1 статьи 59 «Предоставление освободившихся жилых помещений в коммунальной квартире» Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что освободившееся жилое помещение в коммунальной квартире, в которой проживают несколько нанимателей и (или) собственников, на основании их заявления предоставляется по договору социального найма проживающим в этой квартире нанимателям и (или) собственникам, если они на момент освобождения жилого помещения признаны или могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях. Указанная норма оспаривается ею во взаимосвязи с частью 3 статьи 19 «Жилищный фонд», частями 1 и 2 статьи 57 «Предоставление жилых помещений по договорам социального найма гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях», частью 1 статьи 60 «Договор социального найма жилого помещения» и частью 1 статьи 63 «Форма договора социального найма жилого помещения».

1.1. В 2005 году Администрация города Пскова предоставила Е.А.Александровой на семью из 4 человек (заявительница и три ее дочери) две комнаты жилой площадью 17,7 и 10,8 кв.м в коммунальной квартире по договору найма жилого помещения сроком на 11 месяцев, мотивируя свое

решение, в частности, жизненной ситуацией, в которой находится многодетная семья заявительницы. В указанное время семья не состояла на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма, малоимущей в целях постановки на такой учет не признавалась и, соответственно, не имела права на внеочередное обеспечение жилым помещением. В последующем действие данного договора ежегодно продлевалось.

Постановлением Администрации города Пскова от 26 октября 2009 года семья Е.А.Александровой в составе 5 человек (заявительница, три ее дочери и внука) признана малоимущей в целях постановки на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма. Постановлением того же органа местного самоуправления от 3 декабря 2009 года семья заявительницы принята на учет в качестве нуждающейся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма в муниципальном жилищном фонде с присвоением учетного номера 3810 (учетный номер по состоянию на 2023 год – 2322).

Постановлением Администрации города Пскова от 10 декабря 2009 года Е.А.Александровой, проживающей в двух указанных комнатах вместе с членами ее семьи, дополнительно предоставлены две комнаты жилой площадью 13,1 и 8,3 кв.м в той же квартире по договору краткосрочного найма с целью улучшения жилищных условий. Действие этого договора также неоднократно продлевалось.

Согласно решению Псковской городской Думы от 30 мая 2012 года и постановлению Администрации города Пскова от 25 июня 2012 года жилые помещения, ранее предоставленные Е.А.Александровой, включены в жилищный фонд коммерческого использования с заключением в отношении них договора коммерческого найма сроком на 11 месяцев. В дальнейшем этот договор перезаключался на тот же срок.

1.2. В мае 2020 года Е.А.Александрова обратилась в Администрацию города Пскова по вопросу заключения с ней договора

социального найма в отношении занимаемых ею и членами ее семьи четырех комнат, в чем ей было отказано (ответ от 5 июня 2020 года) в связи с тем, что жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке очередности, а право на внеочередное обеспечение жилым помещением у заявительницы отсутствует.

Решением от 22 июня 2021 года Псковский городской суд Псковской области искивые требования заявительницы к органу местного самоуправления удовлетворил, признал за нею и членами ее семьи (двумя дочерьми и внучкой) право пользования жилыми помещениями – четырьмя комнатами, расположенными в коммунальной квартире, – на условиях договора социального найма и обязал Администрацию города Пскова заключить с Е.А.Александровой (с учетом членов ее семьи) договор социального найма в отношении соответствующих комнат. Суд учел, что на момент предоставления освободившихся комнат в коммунальной квартире в 2009 году заявительница проживала в этой квартире в качестве нанимателя, а ее семья была признана малоимущей и нуждающейся в жилом помещении, указав при этом на отсутствие в части 1 статьи 59 Жилищного кодекса Российской Федерации разграничения между нанимателями по договорам социального найма и найма специализированного жилого помещения. При этом суд полагал, что поскольку в случае предоставления указанных комнат семья Е.А.Александровой продолжит оставаться нуждающейся – так как ее обеспеченность общей площадью жилого помещения будет ниже учетной нормы, – то таким же образом в соответствии с данной нормой Кодекса должен быть разрешен вопрос и о двух жилых комнатах в той же квартире, предоставленных в 2005 году.

Отменяя названное решение и отказывая в удовлетворении искивых требований, судебная коллегия по гражданским делам Псковского областного суда отметила в апелляционном определении от 26 октября 2021 года, что спорные жилые помещения хоть и являются муниципальным имуществом, однако не относятся к жилищному фонду

социального использования, поскольку отнесены к жилищному фонду коммерческого использования; договор коммерческого найма жилого помещения не может преобразоваться в договор социального найма, поскольку предоставление жилого помещения на условиях договора социального найма производится в ином установленном законом порядке, а именно признанным нуждающимися лицам и, по общему правилу, в порядке очередности постановки на учет. С этим согласилась судебная коллегия по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции (определение от 16 марта 2022 года).

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 2022 года отказано в передаче кассационной жалобы Е.А.Александровой на указанные определения для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам этого суда.

По мнению Е.А.Александровой, оспариваемые взаимосвязанные законоположения противоречат статьям 2, 6 (часть 2), 7 (часть 1), 15 (часть 1), 17 (части 1 и 3), 18, 19, 39 (часть 1), 40 (части 1 и 3) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они не допускают предоставления освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире по договору социального найма гражданам, проживающим в этой квартире на основании договора краткосрочного (коммерческого) найма, притом что на момент освобождения такого жилого помещения – отнесенного органом местного самоуправления к жилищному фонду коммерческого использования – они признаны или могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях. Кроме того, заявительница, по сути, ставит вопрос о необходимости переоформления (замены) договора краткосрочного (коммерческого) найма – как заключенного, по ее мнению, ошибочно – на договор социального найма освободившегося жилого помещения.

1.3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что нормы части 1 статьи 59 Жилищного кодекса Российской Федерации, закрепляющие основания предоставления освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире, в которой проживают несколько нанимателей и (или) собственников, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права (определения от 26 марта 2020 года № 604-О, от 29 сентября 2020 года № 2147-О и др.). Однако в отличие от предыдущих заявителей Е.А.Александрова подвергает сомнению конституционность данного законоположения в ином аспекте – применительно к вопросу о предоставлении освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире по договору социального найма гражданам, проживающим в этой квартире на основании договора найма, не являющегося договором социального найма, неоднократно продлевавшегося (перезаключавшегося), притом что на момент освобождения жилого помещения такие граждане признаны или могли быть признаны в установленном порядке малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях.

Таким образом, исходя из предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются часть 3 статьи 19, части 1 и 2 статьи 57, часть 1 статьи 59, часть 1 статьи 60 и часть 1 статьи 63 Жилищного кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи в той мере, в какой на их основании разрешается вопрос о предоставлении гражданам, проживающим в коммунальной квартире на основании заключенного с ними в связи со стечением тяжелых личных (семейных) обстоятельств органом местного самоуправления (уполномоченной им организацией) договора найма, не являющегося договором социального найма, – в том числе неоднократно продлевавшегося (перезаключавшегося), – освободившегося в этой квартире жилого помещения по договору социального найма или о переоформлении

(замене) такого договора на договор социального найма, если такие граждане на момент освобождения жилого помещения признаны или могут быть признаны в установленном порядке малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным правовым государством, в котором гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статьи 1, 7, 18 и 19).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что обозначенные в Конституции Российской Федерации цели социальной политики Российской Федерации определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении им нормальных условий существования (Постановление от 16 декабря 1997 года № 20-П, Определение от 15 февраля 2005 года № 17-О и др.).

Социальная природа государства применительно к жилищным отношениям уточняется в статье 40 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на жилище и недопустимость произвольного его лишения (часть 1), а также право быть обеспеченным жильем в случаях, установленных этой статьей и законом (часть 3). Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что в условиях рыночной экономики граждане реализуют свои жилищные права в основном самостоятельно, используя для этого различные допускаемые законом способы (постановления от 25 октября 2016 года № 21-П, от 2 июня 2022 года № 23-П и др.). Законодателю же на конституционном уровне предписывается определить категории граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом имеющихся у государства финансово-экономических возможностей (постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П, от 17 октября 2023 года № 48-П и др.).

2.1. Жилищный кодекс Российской Федерации в статье 19 предусматривает, что жилищный фонд как совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (часть 1), в зависимости от целей его использования подразделяется, в частности, на жилищный фонд социального использования – совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, а также предоставляемых гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов (пункт 1 части 3) и жилищный фонд коммерческого использования – совокупность жилых помещений, которые используются собственниками таких помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, переданы собственниками таких помещений лицам во владение и (или) в пользование, за исключением жилых помещений, указанных в пунктах 1 и 2 той же части (пункт 4 части 3).

Подобное разделение жилищного фонда на виды неразрывно связано с разными правовыми основаниями для предоставления жилых помещений гражданам. Это, наряду с прочим, предполагает установление судом, разрешающим спор, как факта закрепления конкретного жилого помещения в составе определенного вида жилищного фонда, так и правовых оснований для предоставления гражданам такого помещения, предусмотренных в договоре или ордере (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2022 года № 1218-О). При этом, будучи направленными на обеспечение правовой определенности в отношениях, регулируемых жилищным законодательством, приведенные законоположения сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан.

2.2. Имея в виду, что право на жилище может быть реализовано посредством проживания в нем на основании различных видов договоров найма жилого помещения – в том числе относящегося к жилищному фонду коммерческого использования, – заключаемых (как это имело место в деле с участием заявительницы) на определенный срок, законодатель вводит специальное регулирование отношений по таким договорам найма жилых помещений, закрепляющее необходимые в данной сфере гарантии и устанавливающее их особенности в сравнении с гарантиями, предусмотренными для других видов договорного использования жилых помещений.

К такому регулированию, учитывая квалификацию судами заключенного с заявительницей договора в качестве договора краткосрочного (коммерческого) найма, следует отнести и нормы главы 35 «Наем жилого помещения» ГК Российской Федерации о том, что по договору найма жилого помещения одна сторона – собственник жилого помещения или управомоченное им лицо (наймодатель) обязуется предоставить другой стороне (нанимателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нем (пункт 1 статьи 671). Данный договор заключается на срок, не превышающий пяти лет, и считается заключенным на пятилетний срок, если в договоре срок не определен (пункт 1 статьи 683 того же Кодекса).

Указанная глава, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июня 2022 года № 23-П, не содержит упоминания о коммерческом найме, однако этот термин используется в судебной практике (определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 сентября 2003 года № 11-Г03-30 и Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 года № 379-О-П). Это же понятие использовано и в актах судов апелляционной и кассационной инстанций по делу с участием заявительницы. О гражданско-правовой природе коммерческого найма жилого помещения можно судить не только по тому, что регламентирующие его положения содержатся в Гражданском кодексе

Российской Федерации, но и учитывая их судебное толкование. В пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» разъяснено, что жилое помещение может выступать объектом гражданских и жилищных правоотношений. При этом гражданское законодательство регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилым помещением как объектом экономического оборота, что имеет место при его передаче наймодателем в коммерческий наем.

Статья 687 ГК Российской Федерации, будучи специальной в соотношении с устанавливающими основания и общий порядок расторжения договора положениями его статей 450–452, регулирует условия и порядок расторжения договора найма жилого помещения по инициативе нанимателя (пункт 1), по требованию наймодателя (пункт 2), а также по требованию любой из сторон в договоре (пункт 3). В то же время имеются различия в регулировании договора найма в зависимости от того, является ли он краткосрочным, т.е. заключенным на срок не более года (статья 683 того же Кодекса). Так, к договору краткосрочного найма жилого помещения не применяются правила пункта 2 статьи 677, статей 680 и 684–686, абзаца четвертого пункта 2 статьи 687 этого Кодекса (в том числе и правило о преимущественном праве нанимателя на заключение договора найма жилого помещения на новый срок), если договором не предусмотрено иное. Указанное свидетельствует о стремлении законодателя учесть специфику договора краткосрочного найма, при котором нанимателю предоставляется меньший объем гарантий, чем по договору, заключенному на длительный срок.

Констатируя изложенное, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июня 2022 года № 23-П отметил и распространенность практики включения в договоры краткосрочного найма условия, наделяющего наймодателя – в дополнение к закрепленным в пункте 2 статьи 687 ГК Российской Федерации положениям – правом расторгнуть

договор в одностороннем порядке, предупредив нанимателя за определенное время.

Вместе с тем изъятия из общих правил, предусмотренные гражданским законодательством для договоров краткосрочного найма, не препятствуют заключению таких договоров на иных условиях.

2.3. Реализуя предоставленные Конституцией Российской Федерации полномочия, законодатель также предусмотрел в Жилищном кодексе Российской Федерации институт социального найма жилых помещений, который предполагает предоставление из государственных и муниципальных жилищных фондов жилых помещений во владение и пользование гражданам, нуждающимся в жилье. Отношения между наймодателем – собственником жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующим от его имени уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления) и нанимателем (гражданином) в этом случае оформляются договором социального найма жилого помещения, заключаемым в письменной форме на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования; при этом, в отличие от договора краткосрочного (коммерческого) найма и договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, для договора социального найма не устанавливается конкретный срок его действия (части 1 и 2 статьи 60, часть 1 статьи 63 данного Кодекса).

Правом на получение жилого помещения из муниципального жилищного фонда по договору социального найма наделяются малоимущие граждане, признанные нуждающимися в таких жилых помещениях по установленным данным Кодексом основаниям (часть 2 статьи 49), а из жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации – ряд иных категорий граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, установленным этим Кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 49).

По общему правилу жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, которые приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (пункт 1 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации). При этом ввиду ограниченности финансово-экономических возможностей публичной власти удовлетворять потребность таких граждан в жилье по мере ее возникновения федеральный законодатель закрепил в части 1 статьи 57 названного Кодекса, что жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, состоящим на соответствующем учете, в порядке очередности исходя из времени их принятия на учет. Тем самым обеспечивается справедливое распределение жилых помещений из жилищного фонда социального использования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 года № 4-П и от 1 февраля 2021 года № 3-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2017 года № 215-О). В качестве исключения из этого правила часть 2 той же статьи предусматривает внеочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма как дополнительную гарантию права на жилище для отдельных поименованных в ней категорий граждан, нуждающихся в особой поддержке государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 года № 4-П и от 25 апреля 2023 года № 20-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года № 36-О и от 29 сентября 2016 года № 2092-О).

Такое законодательное регулирование, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, согласуется со статьей 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которая обязывает государство обеспечить дополнительные гарантии жилищных прав путем предоставления жилища бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами не любым, а только малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в

жилище (постановления от 25 октября 2016 года № 21-П и от 10 декабря 2019 года № 39-П; определения от 5 марта 2009 года № 376-О-П, от 23 марта 2010 года № 331-О-О, от 24 февраля 2022 года № 350-О и др.).

3. Особым предметом жилищно-правового регулирования являются отношения по поводу возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения находящимися в коммунальных квартирах жилыми помещениями (комнатами), общим имуществом таких квартир, предоставления указанных жилых помещений (комнат) по договорам социального найма или договорам купли-продажи (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2023 года № 1407-О). При этом, по смыслу положений Жилищного кодекса Российской Федерации, жилые помещения (комнаты) в коммунальных квартирах могут относиться как к частному жилищному фонду, так и к государственному или муниципальному жилищному фонду (части 1 и 2 статьи 19).

Статья 59 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает очередность предоставления освободившихся комнат в коммунальной квартире, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указанным в ней категориям граждан на основании договора социального найма или – в предусмотренном ею случае – договора купли-продажи. Часть 1 данной статьи допускает предоставление по договору социального найма проживающим в коммунальной квартире нанимателям и (или) собственникам освободившегося жилого помещения в данной квартире, если они на момент освобождения жилого помещения признаны или могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях. При отсутствии в коммунальной квартире таких граждан освободившееся жилое помещение предоставляется по договору социального найма проживающим в этой квартире нанимателям и (или) собственникам, которые могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и которые обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления, на

основании их заявления (часть 2). В случае отсутствия в коммунальной квартире граждан, указанных в частях 1 и 2 данной статьи, освободившееся жилое помещение предоставляется по договору купли-продажи гражданам, которые обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления, на основании их заявления (часть 3); если же и таковые отсутствуют, вселение в освободившееся жилое помещение осуществляется на основании договора социального найма в порядке, предусмотренном Жилищным кодексом Российской Федерации (часть 4), т.е., помимо прочего, с учетом необходимости удовлетворения жилищных потребностей других граждан, нуждающихся в жилом помещении.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, часть 1 статьи 59 Жилищного кодекса Российской Федерации, предоставляющая возможность заселения освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире гражданами, которые признаны или могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях, основана на статье 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации, направлена на защиту жилищных прав граждан, а потому сама по себе не может рассматриваться как нарушающая их конституционные права (определения от 27 сентября 2018 года № 2336-О, от 1 октября 2019 года № 2492-О и др.).

При этом данное законоположение во взаимосвязи с другими предписаниями Жилищного кодекса Российской Федерации не предполагает предоставления освободившихся жилых помещений гражданам, которые – будучи признанными в установленном порядке малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях либо имея основания для признания таковыми – проживают в коммунальной квартире на условиях иного договора, чем договор социального найма, тем более в случаях, когда освободившиеся помещения включены в жилищный фонд коммерческого использования.

Иное фактически означало бы предоставление жилых помещений по договорам социального найма независимо от времени принятия на соответствующий учет и от правовых оснований занятия другого жилого помещения в коммунальной квартире, т.е. влекло бы признание за лицами, проживающими в такой квартире на основе срочного договора (в том числе договора краткосрочного найма), права занимать в любое время освободившиеся помещения в этой квартире.

Кроме того, предоставление освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире на условиях договора социального найма лицам, которые не обладают бессрочным правом на другое жилое помещение в этой квартире (правом собственности или правом по договору социального найма), – по существу, вне очереди – создавало бы существенный дисбаланс их интересов и интересов граждан, принятых на соответствующий учет ранее, в том числе имеющих менее благоприятные условия проживания, нежели когда это право реализует собственник-гражданин (наниматель по договору социального найма), который постоянно (длительное время) проживает в ином жилом помещении, также находящемся в соответствующей квартире.

Таким образом, часть 1 статьи 59 Жилищного кодекса Российской Федерации в системе действующего правового регулирования не предполагает предоставления гражданам, проживающим в коммунальной квартире на основании заключенного с ними в связи со стечением тяжелых личных (семейных) обстоятельств органом местного самоуправления (уполномоченной им организацией) договора найма, не являющегося договором социального найма, – в том числе неоднократно продлевавшегося (перезаклучавшегося), – освободившегося в этой квартире жилого помещения по договору социального найма, тем более если такое помещение отнесено к жилищному фонду коммерческого использования. В связи с этим также не имеется оснований считать, что при указанных обстоятельствах ранее заключенный с гражданином договор найма, не являющийся договором социального найма, подлежит, как это полагает заявительница,

переоформлению (замене) в договор социального найма освободившегося жилого помещения.

4. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июня 2022 года № 23-П подчеркивается, что двойственная природа права на жилище влияет на характер отношений, возникающих между нанимателем и наймодателем жилого помещения, которые используют жилье в разных аспектах: для гражданина-нанимателя оно в большей степени служит социальным благом, а для собственника-наймодателя – прежде всего благом экономическим, объектом гражданского оборота. При этом, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, система основных прав и свобод человека оказывает постоянное воздействие на общий правопорядок в Российской Федерации, в том числе на договорное право. Конституционная обязанность по защите основных прав предполагает устойчивое влияние конституционных норм и принципов на процесс применения гражданского и жилищного законодательства, проникая в регулируемые им отношения, обуславливая действие основных прав как во взаимоотношениях личности с публичной властью, так и во взаимоотношениях частных лиц. Такие ценности, как гражданский мир и согласие, необходимость осуществлять права и свободы человека без нарушения прав и свобод других лиц, соразмерность возможных их ограничений, сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальная солидарность, равно как и взаимное доверие государства и общества (преамбула; статья 17, часть 3; статья 55, часть 3; статья 75¹ Конституции Российской Федерации), представляют собой объективную систему, лежащую в основе конституционализации частноправовых норм при их применении судами. Не являются исключением и отношения, возникающие при заключении и расторжении договоров найма жилых помещений. Главная задача конституционно-правового воздействия на систему регулирования этих отношений состоит в обеспечении конституционно-правового баланса прав собственников и нанимателей жилья, экономической эффективности использования жилой площади и

защиты – в качестве важного личного блага – самой возможности использовать жилище.

Отмеченное сохраняет актуальность и в ситуациях, когда жилое помещение, принадлежащее на праве собственности муниципальному образованию (муниципальный жилищный фонд), отнесено им к жилищному фонду коммерческого использования.

4.1. Из статей 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, включая доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества, относятся к неналоговым доходам местного бюджета. Эти доходы предназначены прежде всего для поддержания на надлежащем уровне сферы услуг, относящихся к жизнеобеспечению населения муниципального образования, поскольку позволяют наращивать соответствующую инфраструктуру за счет приобретения необходимых объектов муниципальной собственности и поддерживать в должном техническом состоянии объекты, находящиеся в муниципальной собственности, чем достигаются конституционно значимые цели публичного управления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П).

В этой связи муниципальное образование как публичный собственник жилищного фонда обладает определенной свободой усмотрения по использованию соответствующих помещений, в том числе в части определения их назначения и включения в состав того или иного жилищного фонда, притом что жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в жилищном фонде социального использования, но не в жилищном фонде коммерческого использования.

Вместе с тем конституционные гарантии права на жилище, условия для осуществления которого обязаны создавать как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления (статья 40, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), не предполагают использования

соответствующих полномочий без учета, в частности, обеспеченности жилым фондом и потребностей граждан (членов муниципального сообщества) в жилье, а также – применительно к конкретным жилым помещениям – без учета особенностей правовых обязательств, уже существующих на момент принятия решения в отношении таких помещений.

4.2. Давая оценку законодательному регулированию взаимосвязанных публично-правовых и частноправовых отношений, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал значение принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, предполагающего в том числе, что уполномоченные органы обязаны принимать решения исходя из внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение прав (постановления от 14 января 2016 года № 1-П, от 22 июня 2017 года № 16-П, от 2 июля 2020 года № 32-П, от 12 марта 2021 года № 6-П, от 28 декабря 2022 года № 59-П и др.). Соответственно, действующее законодательство, в том числе в жилищной сфере, и практика его применения не должны порождать поводов для подрыва такого доверия (статьи 19 и 75¹ Конституции Российской Федерации).

Реализуя правомочия собственника от лица муниципального образования, органы местного самоуправления не могут не учитывать, что вид жилищного фонда – жилищный фонд коммерческого использования – мог быть определен в отношении помещений (включая комнаты в коммунальных квартирах в многоквартирных домах), уже предоставленных к этому моменту гражданам на основании различных договоров, в том числе гражданско-правового договора краткосрочного (коммерческого) найма. Предполагая большую определенность статуса жилого помещения, это объективно осложняет притязания нанимателя на использование механизмов обеспечения жильем, для обслуживания которых этот вид жилищного фонда не предназначен.

Оберегая и поддерживая конституционно значимое доверие граждан к действиям публичной власти, указанные органы обязаны учитывать и

формирующиеся у граждан вследствие их действий определенные правомерные ожидания. В этой связи не могут быть оставлены без внимания и особенности заключения договора, иного, чем договор социального найма, если таковое фактически выступало – с учетом стечения тяжелых жизненных обстоятельств – способом удовлетворения потребностей этих граждан (членов их семьи), не состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, и не имеющих права на внеочередное обеспечение жилым помещением, в жилище, тем более в случаях, когда принятие на соответствующий учет состоялось в дальнейшем и основания для снятия с данного учета отсутствуют, а также сохраняются тяжелые жизненные обстоятельства, в связи с которыми был заключен договор, который неоднократно продлевался (перезаключался) на протяжении длительного времени.

Соответственно, отсутствие предусмотренных частью 1 статьи 59 Жилищного кодекса Российской Федерации оснований для предоставления гражданам, проживающим в коммунальной квартире, освободившихся в ней жилых помещений по договору социального найма (тем более в жилищном фонде коммерческого использования) само по себе не предполагает прекращения или отказа в продлении (перезаключении) договора найма, не являющегося договором социального найма жилых помещений, заключенного органом местного самоуправления (уполномоченной им организацией) с гражданином в связи со стечением тяжелых личных (семейных) обстоятельств, в том числе когда такой договор неоднократно продлевался (перезаключался) на протяжении длительного времени, если:

сохраняется то стечение тяжелых личных (семейных) обстоятельств, в связи с которым был заключен договор найма, не являющийся договором социального найма, и граждане-наниматели соблюдают условия заключенного с ними договора;

граждане признаны или могут быть признаны в установленном порядке малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях и отсутствуют основания для снятия их с соответствующего учета;

при прекращении или отказе в продлении (перезаключении) этого договора граждане лишились бы права занимать жилое помещение, являющееся для них единственным.

При этом в случае продления (перезаключения) такого договора условия для граждан не должны ухудшаться по сравнению с ранее заключенным договором, притом что увеличение стоимости платы за жилое помещение пропорционально инфляции само по себе таким ухудшением не является.

Поскольку при таких обстоятельствах защита конституционного права заявительницы на жилище обеспечивается иным способом, чем тот, о применении которого она ставила вопрос в конкретном деле, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 10¹ части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», приходит к выводу об отсутствии оснований для пересмотра правоприменительных решений, вынесенных в отношении заявительницы.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные часть 3 статьи 19, части 1 и 2 статьи 57, часть 1 статьи 59, часть 1 статьи 60 и часть 1 статьи 63 Жилищного кодекса Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку, не предусматривая предоставления освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире по договору социального найма гражданам, проживающим в этой квартире на основании заключенного в связи со стечением тяжелых личных (семейных) обстоятельств с органом местного самоуправления

(уполномоченной им организацией) договора найма, не являющегося договором социального найма – в том числе неоднократно продлевавшегося (перезаклучавшегося), – равно как и переоформления (замены) такого договора на договор социального найма, эти нормы по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают прекращения такого договора или отказа в его продлении (перезаклучении) на условиях, которые для граждан не должны ухудшаться по сравнению с ранее заключенным договором, на новый срок, если:

сохраняется то стечение тяжелых личных (семейных) обстоятельств, в связи с которым был заключен договор найма, не являющийся договором социального найма, и граждане-наниматели соблюдают условия заключенного с ними договора;

граждане признаны или могут быть признаны в установленном порядке малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях и отсутствуют основания для снятия их с соответствующего учета;

при прекращении или отказе в продлении (перезаклучении) этого договора граждане лишились бы права занимать жилое помещение, являющееся для них единственным.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл взаимосвязанных части 3 статьи 19, частей 1 и 2 статьи 57, части 1 статьи 59, части 1 статьи 60 и части 1 статьи 63 Жилищного кодекса Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 20-П



Конституционный Суд
Российской Федерации