

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 -

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 (перезаключавшегося), - 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 75 1 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 75 1 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 (перезаклучался) 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 (перезаклучении) 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 (перезаклучался) 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 10 1 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, 47 1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

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 (перезаключавшегося), - 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 (перезаключении) 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 (перезаключении) 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).

Конституционный Суд
Российской Федерации
№ 20-П