



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 1, статей 86 и 87 и части 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также частей первой и второй статьи 1 и абзацев второго и четвертого статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в связи с жалобой граждан И.В.Федониной и Ю.В.Федониной

город Санкт-Петербург

23 мая 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, М.Б.Лобова, 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 2 статьи 1, статей 86 и 87 и части 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также частей первой и второй статьи 1 и абзацев второго и четвертого статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу

передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан И.В.Федониной и Ю.В.Федониной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями 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. Граждане И.В.Федонина и Ю.В.Федонина оспаривают конституционность следующих положений Жилищного кодекса Российской Федерации:

части 2 статьи 1, закрепляющей, в частности, что граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими, и что граждане свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и (или) иных предусмотренных жилищным законодательством оснований;

статей 86 и 87 о том, что в случаях, если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу или такое жилое помещение подлежит переводу в нежилое помещение либо признано непригодным для проживания, то выселяемым в связи с этим гражданам предоставляется другое благоустроенное жилое помещение по договору социального найма;

части 1 статьи 89, устанавливающей требования к жилому помещению, предоставляемому в случаях, предусмотренных в том числе статьями 86 и 87 данного Кодекса.

Кроме того, заявительницы ставят под сомнение конституционность ряда положений Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а именно:

частей первой и второй статьи 1, гарантирующих перечисленные в наименовании данного Закона права и допускающих возможность их ограничения только на основании закона;

абзацев второго и четвертого статьи 2, определяющих понятия «регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» и «регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства».

1.1. Как следует из представленных и дополнительно полученных материалов, заявительницы были зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении в строении барачного типа. В 1993 году последнее было признано непригодным для постоянного проживания, а в 1996 году постановлением главы муниципального образования И.В.Федонина с семьей (дочь – Ю.В.Федонина и супруг) поставлена на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Постановлением главы муниципального образования от 6 апреля 1999 года за супругом И.В.Федониной была закреплена квартира в строящемся многоквартирном доме. Данным актом, принятым в целях ускорения работ по завершению строительства дома, гражданам разрешалось принимать участие в выполнении работ в выделенных квартирах без права проживания до сдачи объекта в эксплуатацию.

В 2002 году неэксплуатируемое строение барачного типа уничтожено пожаром. Заявительницы, сохраняя регистрацию по месту жительства по адресу этого строения, фактически много лет проживали (и проживают) в указанном многоквартирном доме, не завершеном строительством и не введенном в эксплуатацию, в отсутствие договора социального найма или регистрации права собственности на занимаемое помещение.

Постановлением органа местного самоуправления от 21 декабря 2015 года за И.В.Федониной и Ю.В.Федониной признано право на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма (с даты принятия на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий – 26 августа 1996 года). Поскольку согласие заявительниц на вселение в жилые помещения, предложенные им в качестве жилья, доступного для переселения, получено не было, орган местного самоуправления обратился в суд, требуя признать их утратившими право пользования помещением, в котором они сохраняли регистрацию по месту жительства, и возложить на них обязанность заключить договор социального найма в отношении квартиры, определенной этим органом в одностороннем порядке. Отказывая в удовлетворении данных требований, Чеховский городской суд Московской области отметил в решении от 21 июля 2022 года, что непроживание заявительниц по адресу регистрации носит вынужденный характер, доказательств в подтверждение их одностороннего отказа от договора социального найма не представлено, а действующее законодательство не предусматривает возможности понудить граждан в судебном порядке к заключению договора социального найма.

Оставляя решение суда первой инстанции без изменения, судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда дополнительно указала в апелляционном определении от 27 марта 2023 года, что предложенное заявительницам жилое помещение не равнозначно ранее занимаемому. С этим, однако, не согласилась судебная коллегия по гражданским делам Первого кассационного суда общей юрисдикции, направившая дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции (определение от 11 октября 2023 года).

При новом рассмотрении дела апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 22 января 2024 года, оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам Первого кассационного суда общей юрисдикции (определение от 20 июня 2024 года), решение суда первой инстанции

отменено, требования органа местного самоуправления удовлетворены. Суды пришли к выводу, что жилое помещение предлагается заявителям не в порядке улучшения жилищных условий, и констатировали, что предложенная квартира равнозначна по общей площади ранее занимаемому помещению. В резолютивной части апелляционного определения также указано, что оно является основанием для снятия заявителем с регистрационного учета в утраченном помещении и для постановки на такой учет по новому адресу.

Судья Верховного Суда Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы И.В.Федониной и Ю.В.Федониной для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам этого суда, с чем согласился и заместитель его Председателя (определение от 19 сентября 2024 года и письмо от 18 октября 2024 года).

1.2. По мнению И.В.Федониной и Ю.В.Федониной, оспариваемые законоположения противоречат статьям 19 (часть 1), 27 (часть 1), 35 (части 1–3) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они позволяют органам местного самоуправления определять место жительства граждан вопреки их воле, принуждать их к заключению договора социального найма жилого помещения, выбранного этим органом, к проживанию в нем и несению расходов на его наем, а также принуждать граждан к регистрации по месту жительства в таком жилом помещении.

Между тем представленными материалами не подтверждается применение судами статьи 87 Жилищного кодекса Российской Федерации в деле заявителем. Кроме того, оспариваемые положения статьи 1 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», как ранее указал Конституционный Суд Российской Федерации, приняты в развитие статьи 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантируют реализацию права граждан Российской Федерации на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства на всей территории Российской Федерации, а

потому сами по себе конституционные права не нарушают (определения от 29 марта 2016 года № 538-О и от 28 января 2021 года № 174-О). Не могут рассматриваться в этом качестве и предписания статьи 2 данного Закона, поскольку, определяя соответствующие понятия, они не устанавливают основания и условия предоставления гражданам социальных, в том числе жилищных, гарантий за счет государственного и муниципального жилищного фонда и не препятствуют реализации ими права на выбор места жительства. Что же касается части 2 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации, то принцип реализации гражданами принадлежащих им жилищных прав по своему усмотрению и в своих интересах относится к основным началам жилищного законодательства, вытекающим из статей 25, 27 (часть 1) и 40 (часть 1) Конституции Российской Федерации (определения от 23 апреля 2013 года № 530-О и от 27 октября 2015 года № 2469-О), а потому данная норма также не нарушает права заявителей.

Соответственно, в части оспаривания конституционности названных норм жалоба И.В.Федониной и Ю.В.Федониной не отвечает критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации и производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению (пункт 2 части первой статьи 43 и часть первая статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), что, впрочем, не препятствует оценке оспариваемого регулирования во взаимосвязи с ними.

Таким образом, с учетом статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» статья 86 и часть 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании – в ситуации, когда гражданину, имеющему право на предоставление жилья во внеочередном порядке в связи с выселением из жилого помещения, расположенного в подлежащем сносу аварийном доме и

предоставленного гражданину на условиях договора социального найма, в котором гражданин зарегистрирован по месту жительства, ранее предлагались соответствующие установленным для предоставления при указанных обстоятельствах требованиям жилые помещения, от вселения в которые он отказывался, – решается вопрос о возможности понуждения этого лица в судебном порядке к заключению договора социального найма в отношении определенного уполномоченным органом публичной власти жилища, а также вопрос о регистрации по месту жительства в нем.

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). Эти конституционные начала взаимодействия личности, общества и государства в социальной сфере распространяются и на отношения, связанные с осуществлением права на жилище.

Гарантируя данное право и недопустимость произвольного лишения жилища, Конституция Российской Федерации возлагает на органы государственной власти и местного самоуправления обязанность создавать условия для осуществления данного права, а также закрепляет право граждан быть обеспеченными жильем за счет публичных жилищных фондов в случаях, установленных законом (статья 40). 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 от 10 декабря 2019 года № 39-П, от 17

октября 2023 года № 48-П, от 23 апреля 2024 года № 20-П и др.). Регулируя соответствующие отношения, он должен иметь в виду предписания о сбалансированности прав и обязанностей гражданина, о соотношении принадлежащих лицу прав с правами и свободами других лиц, о необходимости создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, о гарантиях защиты их достоинства и об экономической, политической и социальной солидарности (статьи 7, 17 и 75¹ Конституции Российской Федерации).

3. Реализуя свои конституционные обязанности и учитывая особый правовой режим жилых помещений как предназначенных для проживания граждан, законодатель предусмотрел в Жилищном кодексе Российской Федерации положения, обеспечивающие их безопасное использование, направленные в конечном счете на защиту жизни и здоровья граждан как высшего неотчуждаемого блага, на предотвращение угроз, связанных с риском обрушения объектов капитального строительства (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2023 года № 2344-О, от 26 сентября 2024 года № 2374-О и др.).

В частности, если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу, выселяемым из него гражданам орган государственной власти или местного самоуправления, принявший решение о сносе такого дома, в силу статьи 86 Жилищного кодекса Российской Федерации предоставляет другие благоустроенные жилые помещения по договорам социального найма. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал гарантийный характер этой нормы, принятой в развитие статей 17, 20, 40 и 41 Конституции Российской Федерации и объективно обусловленной рисками, связанными с нахождением людей в домах, признанных аварийными и не отвечающих минимальным стандартам для проживания (определения от 27 декабря 2022 года № 3342-О, от 28 сентября 2023 года № 2475-О и др.).

3.1. Требования к жилому помещению, предоставляемому гражданам в связи с выселением по основанию, предусмотренному статьей 86 Жилищного кодекса Российской Федерации, установлены в части 1 статьи 89 данного Кодекса: оно должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах этого населенного пункта.

Конституционный Суд Российской Федерации не раз указывал, что внеочередное обеспечение жильем граждан, переселяемых из признанных непригодными для проживания жилых помещений, носит исключительно компенсаторный характер. Целью законодателя в данном случае выступает не улучшение жилищных условий по количественным показателям, а сохранение как минимум имеющейся обеспеченности граждан жильем (чтобы права граждан при выселении не были ущемлены) с одновременным улучшением жилищных условий с точки зрения безопасности (Постановление от 25 апреля 2023 года № 20-П; определения от 29 мая 2012 года № 928-О, от 24 сентября 2012 года № 1573-О, от 26 марта 2019 года № 729-О, от 31 мая 2022 года № 1303-О и др.).

Правоприменительная практика, придерживаясь данного подхода (абзац четвертый пункта 37 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»), ориентирует на то, что помимо обстоятельств, перечисленных в статье 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, при оценке потребительских свойств жилых помещений, предлагаемых для переселения граждан, необходимо учитывать и иные обстоятельства, свидетельствующие о равнозначности или неравнозначности предоставляемого конкретным лицам определенного жилого помещения (раздел III Обзора судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и

подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апреля 2014 года).

Следовательно, равнозначность жилого помещения, предоставляемого гражданину для переселения из дома, подлежащего сносу, – параметр многоаспектный. Возложенная же на уполномоченный орган обязанность соблюдать названные требования представляет собой гарантию недопущения ущемления прав гражданина при выселении из занимаемого им жилого помещения. Эти требования (параметры) – как прямо предусмотренные законом, так и вытекающие из содержания ситуации конкретного гражданина – не могут быть проигнорированы ни при каких обстоятельствах, в том числе и в случае, когда расселяемое жилье является неблагоустроенным или не оборудовано коммунальными удобствами (абзац второй пункта 37 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»).

3.2. Что же касается обстоятельств, формирующих субъективное мнение гражданина по поводу равнозначности или неравнозначности предлагаемого ему для переселения жилого помещения (например, по поводу его планировки, местоположения, близости объектов социальной инфраструктуры и др.), то им, как правило, не придается правовое значение. Это объясняется тем, что обеспечение нуждающихся граждан жилыми помещениями осуществляется в условиях ограниченности публичного жилищного фонда и бюджетных средств на его расширение, в связи с чем удовлетворение всех подобных притязаний зачастую заведомо невозможно. Само по себе это не вступает в противоречие с требованиями Конституции Российской Федерации, поскольку она, закрепляя в соответствии с целями социального государства гарантии социальной защиты, конкретных способов и объемов такой защиты не предусматривает (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 года № 189-О-О, от 16 декабря 2010 года № 1585-О-О и др.).

Однако Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что обязанность расселения признанных аварийными и не отвечающих минимальным стандартам для проживания домов, возложенная на органы государственной власти и местного самоуправления, подлежит реализации соответствующими должностными лицами на основании конституционных принципов уважения достоинства личности, гуманизма и справедливости (определения от 27 декабря 2022 года № 3342-О, от 28 сентября 2023 года № 2475-О и от 26 сентября 2024 года № 2367-О). Кроме того, он не раз подчеркивал значение принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, который вытекает из конституционных начал юридического равенства и справедливости в демократическом государстве. В силу этого принципа уполномоченные государством органы обязаны принимать решения исходя из внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение прав, притом что пренебрежение с их стороны требованиями разумности и осмотрительности не должно влиять на имущественные и неимущественные права граждан, а негативные последствия, возникшие в результате недобросовестного выполнения своих функций данными органами, из-за совершенных ими ошибок не должны переноситься на частных лиц при разрешении споров с их участием (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, практика применения законодательства в жилищной сфере не должна порождать поводов для подрыва такого доверия.

Это означает, что, определяя конкретное жилое помещение для переселения и оценивая его равнозначность, уполномоченный орган, если в его распоряжении имеются подходящие варианты, должен исходить из необходимости выбора того помещения, которое наиболее соответствовало бы интересам гражданина. Последний, в свою очередь, не может быть ограничен в возможности своевременно изложить свое мнение о месте

будущего проживания по вопросам, в отношении которых объем гарантий законодателем не установлен. Такой подход, не допускающий неограниченного усмотрения уполномоченного органа в вопросе об определении места жительства выселяемого гражданина, наилучшим образом соотносится с указанными конституционными принципами.

Суды же не ограничены в возможности в ходе исследования и оценки того или иного варианта предоставления жилого помещения принять во внимание обстоятельства, свидетельствующие о равнозначности или неравнозначности предоставляемого конкретным лицам определенного жилого помещения (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 2976-О, от 30 июня 2020 года № 1471-О, от 27 января 2022 года № 47-О и др.).

Тем самым действующее правовое регулирование отношений, складывающихся по поводу расселения граждан из занимаемых ими жилых помещений в связи со сносом соответствующего дома, закрепляет необходимую гарантию защиты их жилищных прав и, обеспечивая предотвращение причинения вреда жизни, здоровью и имуществу этих лиц при сохранении как минимум имеющегося у них уровня жилищного обеспечения, направлено на защиту конституционно значимых ценностей, что отвечает закреплённому в статье 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации предназначению социального государства и согласуется с предписаниями ее статей 17 и 40.

4. Использование гражданско-правовых институтов, в частности договора, для целей регулирования отношений по предоставлению нуждающимся в жилище гражданам мер социальной поддержки обуславливает распространение на эту сферу жилищных правоотношений положений гражданского законодательства, в том числе и его основных начал, к числу которых Гражданский кодекс Российской Федерации относит свободу договора (пункт 1 статьи 1). При этом Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что из смысла конституционных предписаний вытекает признание свободы договора как

одной из гарантируемых государством свобод человека и гражданина (Постановление от 23 февраля 1999 года № 4-П и др.).

В силу пункта 1 статьи 421 ГК Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора, а понуждение к его заключению не допускается, кроме случаев, когда такая обязанность предусмотрена данным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Кроме того, к числу основных начал жилищного законодательства часть 2 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации относит осуществление гражданами принадлежащих им жилищных прав по своему усмотрению и в своих интересах, а также свободу в установлении и реализации жилищных прав, в том числе в силу договора.

Действующий механизм выселения лиц, занимающих жилое помещение по договору социального найма в доме, подлежащем сносу, предусматривает предоставление им другого благоустроенного жилого помещения по договору социального найма, но не содержит положений, обязывающих их к совершению каких-либо действий. Следовательно, граждане вправе отказаться от предложенного им для переселения варианта помещения, а возможность понуждения к его принятию и заключению в отношении него договора социального найма, с учетом содержания приведенных нормативных положений, по общему правилу, не предполагается.

Пункт 1 статьи 84 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающий возможность выселения граждан из занимаемых жилых помещений в судебном порядке, не свидетельствует об обратном, поскольку закрепляет лишь гарантию прав нанимателей в виде предоставления им других благоустроенных жилых помещений и равным образом не содержит положений, обязывающих их к совершению тех или иных действий.

4.1. Как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, свобода договора в ее конституционно-правовом смысле, предполагая

равенство и согласование воли сторон, не является абсолютной и не должна вести к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод (постановления от 6 июня 2000 года № 9-П, от 3 апреля 2023 года № 14-П и др.).

Поскольку согласно Конституции Российской Федерации (статьи 2, 7, 18, 20 и 41) жизнь и здоровье человека – высшее благо, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности, то в случае, когда дальнейшее проживание в жилом помещении связано с реальным риском наступления существенных неблагоприятных для гражданина последствий (и прежде всего для его жизни и здоровья), который между тем отказывается от предлагаемых ему для переселения вариантов, соответствующих установленным для предоставления при указанных обстоятельствах требованиям, и при этом не может быть обнаружен иной, менее обременительный механизм правовой защиты указанных конституционно значимых ценностей, понуждение судом – с учетом всех имеющих правовое значение интересов – к заключению договора социального найма жилого помещения, определенного уполномоченным органом, может быть признано допустимым. Однако факт длительного проживания гражданина, в том числе без надлежащего оформления сложившегося правоотношения, в ином помещении, предпосылкой для которого могли быть действия органа публичной власти, т.е. в отсутствие необходимости срочного выселения из помещения, непригодного для проживания, и обеспечения иным местом жительства, – не исключая необходимости надлежащего исполнения уполномоченным органом обязанности по обеспечению жилищных прав этого лица, в том числе права на получение компенсации в виде предоставления на условиях договора социального найма жилого помещения, равнозначного утраченному, – может свидетельствовать об отсутствии соответствующего риска либо о его незначительности для жизни и здоровья гражданина и членов его семьи.

В то же время само по себе наличие аварийного, подлежащего сносу здания с учетом угрозы обрушения его частей, рисков возгорания в

результате неправомерного проникновения туда граждан и возникновения тому подобных негативных обстоятельств может создавать риски для жизни и здоровья не только тех лиц, которые в нем проживают (проживали), но и других граждан. Кроме того, задержка сноса здания может, в свою очередь, оттягивать возведение на этой территории нового здания, в том числе остро необходимого в публичных интересах. В ситуации, когда единственным препятствием для сноса при таких обстоятельствах является поведение гражданина, которому предлагается жилое помещение, соответствующее нормативно установленным требованиям, но который отказывается заключать договор социального найма, баланс конституционных ценностей может требовать того, чтобы обязать его в судебном порядке заключить соответствующий договор.

В развитие конституционного положения о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), Гражданский кодекс Российской Федерации закрепляет, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно (пункт 3 статьи 1). На всех этапах динамики обязательственного правоотношения, в том числе договорного в жилищной сфере, при установлении, исполнении обязательства и после его прекращения на его стороны возлагается обязанность действовать добросовестно, помимо прочего, учитывая права и законные интересы друг друга, взаимно оказывая необходимое содействие для достижения цели обязательства (пункт 3 статьи 307). Недопустимы осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав, т.е. злоупотребление правом (пункт 1 статьи 10).

Жилищный кодекс Российской Федерации устанавливает, что жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве

нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет, а также предусматривает для отдельных категорий граждан право на внеочередное получение жилья (части 1 и 2 статьи 57). Соответственно, продолжительность решения жилищного вопроса лиц, обладающих правом на обеспечение жильем вне очереди, и тех, чья очередь наступила в общем порядке, имеет значение для того, насколько скоро будет удовлетворена потребность граждан, пока лишь ожидающих предоставления им жилого помещения.

Немотивированный или мотивированный не имеющими правового значения обстоятельствами отказ гражданина от предлагаемых уполномоченным органом для переселения вариантов жилых помещений, являющихся равнозначными ранее занимаемому, может создавать, вопреки конституционному предписанию о социальной солидарности (статья 75¹ Конституции Российской Федерации), неоправданные препятствия для предоставления мер социальной поддержки другим лицам, притом что с точки зрения Конституции Российской Федерации право каждого гражданина на жилище в силу требований социальной справедливости и формального равенства заслуживает равной защиты.

Подобное поведение не может рассматриваться в качестве отвечающего конституционному требованию добросовестности, которое, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июля 2024 года № 34-П, обладает свойством универсального, т.е. применимого к оценке всякого поведения субъекта любых правоотношений. Следовательно, защита прав и свобод такого гражданина может также быть ограничена с учетом требования о недопустимости защиты права лица, действующего недобросовестно.

4.2. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» устанавливает, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет

право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона (части первая и вторая статьи 1).

Понуждение – в случаях, когда это допустимо, – к заключению договора социального найма жилого помещения, определенного уполномоченным органом в одностороннем порядке, в связи с наступлением обстоятельства, указанного в статье 86 Жилищного кодекса Российской Федерации, не может рассматриваться в качестве нарушающего перечисленные права. Возложение обязанности заключить договор в такой ситуации направлено на исполнение государством адресуемых ему Конституцией Российской Федерации обязанностей по защите жизни и здоровья человека, по охране достоинства личности (статьи 2, 7 и 21) путем сохранения за гражданином места, приемлемого для постоянного проживания, т.е. не предполагает ухудшения его положения ввиду переселения.

Реализация же права в отношении предоставленного жилья находится за рамками соответствующего правоотношения и осуществляется гражданами по своему усмотрению. При этом они не лишены возможности в том числе реализовать при наличии необходимых ресурсов свое право на жилище самостоятельно, используя различные допускаемые законом способы, или воспользоваться правом на обмен жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма (статья 72 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Что же касается сопутствующего вопроса о регистрации в предоставленном гражданину жилом помещении, то регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации;

соответствующий учет введен в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом (части первая и вторая статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»). Конституционный Суд Российской Федерации ранее высказывал правовые позиции, из которых следует, что регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства является предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства (постановления от 24 ноября 1995 года № 14-П, от 4 апреля 1996 года № 9-П и др.). Достоверность и своевременность такого учета имеют значение и для органов публичной власти, надлежащая деятельность которых зависит, помимо прочего, от информации о составе проживающего на той или иной территории населения (организация транспортного обеспечения, принятие мер по санитарно-эпидемиологическому благополучию и т.п.).

5. Таким образом, хотя в системе действующего правового регулирования статья 86 и часть 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации не предполагают, что понуждение к заключению договора социального найма в связи с выселением из жилого помещения, расположенного в подлежащем сносу аварийном доме, при отказе гражданина заключить такой договор является универсальным способом реагирования органов публичной власти, при определенных обстоятельствах оно не может исключаться.

Соответственно, статья 86 и часть 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования данные нормативные положения предполагают, что:

понуждение к заключению договора социального найма предложенного уполномоченным органом благоустроенного, находящегося в том же населенном пункте равнозначного жилого помещения допускается лишь в случаях, если дальнейшее проживание в фактически занимаемом гражданином жилым помещении, которое находится в аварийном доме, подлежащем сносу, угрожает жизни такого гражданина (совместно проживающих с ним лиц) или порождает реальные риски причинения существенного вреда здоровью такого гражданина (совместно проживающих с ним лиц), либо если отложение сноса здания, в котором продолжают проживать и (или) сохраняют регистрацию по месту жительства соответствующие граждане, создает угрозу для жизни, здоровья и безопасности других граждан или существенным образом для публичных интересов и единственным препятствием для сноса является указанное проживание (сохранение регистрации), либо если установлена недобросовестность гражданина в ситуации, когда он проживал в ином месте (тем более длительное время, в том числе когда предпосылкой для этого могли быть действия органа публичной власти), а в последующем немотивированно или по мотивам, не имеющим правовых оснований, отказывался от предоставляемого ему для проживания помещения, равнозначного ранее занимаемому непригодному для постоянного проживания;

при этом на основании соглашения (мирового соглашения, заключенного в ходе рассмотрения судебного дела) уполномоченного органа и гражданина в качестве альтернативы понуждению к заключению договора социального найма в указанных случаях до решения вопроса об определении будущего места жительства гражданина допускается его вселение в жилое помещение маневренного фонда с сохранением за уполномоченным органом обязанности предоставить жилое помещение по договору социального найма;

сохранение за уполномоченным органом обязанности предоставить жилое помещение по договору социального найма в случае, если не будут

установлены указанные основания к понуждению к заключению договора социального найма либо будет осуществлено вселение гражданина в жилое помещение маневренного фонда, не препятствует предоставлению жилых помещений иным нуждающимся в них гражданам в порядке очередности или в последовательности возникновения права на их предоставление вне очереди, а также применению разумных временных интервалов для предложения этому гражданину иного жилого помещения по договору социального найма.

Законодатель не лишен возможности в порядке совершенствования действующего законодательства и на основе правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, установить специальное регулирование последствий отказа гражданина от заключения договора социального найма в отношении предложенного ему уполномоченным органом равнозначного ранее занимаемому жилого помещения. При этом, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П, законодательное регулирование отношений в жилищной сфере должно обеспечивать возможность использования дифференцированного подхода к оценке тех или иных жизненных ситуаций в целях избежания чрезмерного и необоснованного ограничения конституционных прав и свобод. В связи с этим не исключена возможность предусмотреть использование различных правовых средств, выбор которых применительно к каждому конкретному случаю будет обусловлен его фактическими обстоятельствами.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 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 статью 86 и часть 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской

Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования эти нормативные положения предполагают, что:

понууждение к заключению договора социального найма предложенного уполномоченным органом благоустроенного, находящегося в том же населенном пункте равнозначного жилого помещения допускается лишь в случаях, если дальнейшее проживание в фактически занимаемом гражданином жилым помещении, которое находится в аварийном доме, подлежащем сносу, угрожает жизни такого гражданина (совместно проживающих с ним лиц) или порождает реальные риски причинения существенного вреда здоровью такого гражданина (совместно проживающих с ним лиц), либо если отложение сноса здания, в котором продолжают проживать и (или) сохраняют регистрацию по месту жительства соответствующие граждане, создает угрозу для жизни, здоровья и безопасности других граждан или существенным образом для публичных интересов и единственным препятствием для сноса является указанное проживание (сохранение регистрации), либо если установлена недобросовестность гражданина в ситуации, когда он проживал в ином месте (тем более длительное время, в том числе когда предпосылкой для этого могли быть действия органа публичной власти), а в последующем немотивированно или по мотивам, не имеющим правовых оснований, отказывался от предоставляемого ему для проживания помещения, равнозначного ранее занимаемому непригодному для постоянного проживания;

при этом на основании соглашения (мирового соглашения, заключенного в ходе рассмотрения судебного дела) уполномоченного органа и гражданина в качестве альтернативы понуждению к заключению договора социального найма в указанных случаях до решения вопроса об определении будущего места жительства гражданина допускается его вселение в жилое помещение маневренного фонда с сохранением за уполномоченным органом обязанности предоставить жилое помещение по договору социального найма;

сохранение за уполномоченным органом обязанности предоставить жилое помещение по договору социального найма в случае, если не будут

установлены указанные основания к понуждению к заключению договора социального найма либо будет осуществлено вселение гражданина в жилое помещение маневренного фонда, не препятствует предоставлению жилых помещений иным нуждающимся в них гражданам в порядке очередности или в последовательности возникновения права на их предоставление вне очереди, а также применению разумных временных интервалов для предложения этому гражданину иного жилого помещения по договору социального найма.

2. Конституционно-правовой смысл статьи 86 и части 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части 2 статьи 1 и статьи 87 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также частей первой и второй статьи 1 и абзацев второго и четвертого статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

4. Правоприменительные решения по делу граждан Федониной Ирины Вячеславовны и Федониной Юлии Вячеславовны, вынесенные на основании статьи 86 и части 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

6. 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

№ 21-П