



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела

5 февраля 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием гражданина Российской Федерации С.А.Серебрякова, подавшего индивидуальную жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации,

руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации, пунктом 2 части второй статьи 1 и статьей 66 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений, основанных на обязательствах гражданско-правового характера; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела.

Поводом к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 67 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась индивидуальная жалоба С.А.Серебрякова. В жалобе содержится требование признать неконституционными:

постановление Президиума Верховного Суда Марийской ССР от 11 октября 1991 года об отмене решения Козьмодемьянского городского народного суда от 14 июня 1990 года по иску С.А.Серебрякова, М.С.Кохан, А.В.Иванова о предоставлении жилых помещений и прекращении дела производством ввиду неподведомственности спора суду;

постановление Горномарийского межрайонного прокурора прокуратуры Марийской ССР от 13 февраля 1991 года о выселении в административном порядке из самоуправно занятого жилого помещения;

постановление заместителя начальника следственного отдела прокуратуры Марийской ССР от 8 октября 1991 года об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении работников милиции.

Руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

## Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. 14 июня 1990 года Козьмодемьянский городской народный суд Марийской АССР вынес решение, которым обязал исполком Козьмодемьянского городского Совета народных депутатов предоставить С.А.Серебрякову и другим соистцам благоустроенные квартиры в связи с необходимостью их выселения из дома № 48 по ул. Советская, признанного судом грозящим обвалом.

Решение суда в кассационном порядке не обжаловалось, однако исполнено не было.

24 декабря 1990 года С.А.Серебряков самоуправно вселился в одну из квартир дома-новостройки.

13 февраля 1991 года Горномарийский межрайонный прокурор вынес постановление о выселении С.А.Серебрякова вместе с членами семьи в административном порядке из самоуправно занятого жилого помещения в квартиру, размер жилой площади которой, по мнению С.А.Серебрякова, не соответствовал минимальным нормам предоставления жилых помещений. В связи с этим С.А.Серебряковым был предъявлен иск о признании выданного ордера недействительным.

14 мая 1991 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Марийской ССР признала требования С.А.Серебрякова обоснованными.

16 мая 1991 года работники Козьмодемьянского городского отдела внутренних дел с нарушением установленного порядка произвели принудительное выселение семьи С.А.Серебрякова. 8 октября 1991 года заместителем начальника следственного отдела прокуратуры Марийской ССР вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении работников милиции за отсутствием состава преступления.

5 сентября 1991 года Козьмодемьянский городской народный суд отменил постановление административной комиссии при исполкоме Козьмодемьянского городского Совета народных депутатов от 28 января 1991 года о наложении на С.А.Серебрякова штрафа за самоуправное занятие жилого помещения и дело об административном правонарушении в отношении него прекратил.

11 октября 1991 года Президиум Верховного Суда Марийской ССР, рассмотрев дело по протесту заместителя Председателя Верховного Суда РСФСР, вынес постановление об отмене решения Козьмодемьянского городского народного суда от 14 июня 1990 года и производство по делу прекратил по мотивам неподведомственности спора суду.

2. Оспариваемое С.А.Серебряковым постановление Президиума Верховного Суда Марийской ССР от 11 октября 1991 года об отмене решения Козьмодемьянского городского народного суда от 14 июня 1990 года и прекращении производства по делу принято в соответствии с обыкновением правоприменительной практики, сложившимся, в частности, в результате применения руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР. Согласно пункту 1 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 года № 2 "О практике применения судами жилищного законодательства", суды разрешают споры о предоставлении жилого помещения лишь в случаях, когда соответствующие исковые требования, предъявленные к наймодателям, основаны на гражданско-правовых обязательствах (в связи со сносом дома, проведением капитального ремонта, переоборудованием дома в нежилой и т.п.). Если же спор не имеет гражданско-правового характера, то иск о предоставлении жилого помещения не подлежит судебному рассмотрению, так как вопрос о предоставлении жилой площади относится к компетенции органов исполнительной власти, которые решают его в рамках осуществления своих функций в области управления жилищным фондом.

Требование С.А.Серебрякова о предоставлении жилого помещения, мотивированное ссылкой на угрозу обвала дома, в котором он проживал, было предъявлено в суде в отсутствие решения исполкома местного Совета народных депутатов о признании дома грозящим обвалом. Данное обстоятельство должно было быть учтено судом при рассмотрении вопроса о наличии у С.А.Серебрякова права на предоставление благоустроенного жилого помещения в соответствии со статьями 90, 91 и 93 Жилищного кодекса Российской Федерации, так как признание дома грозящим обвалом относится к компетенции исполнительных органов Советов народных депутатов.

Поскольку именно органы исполнительной власти осуществляют контроль за состоянием жилых домов, находящихся на подведомственной им территории, решение исполкома о признании дома грозящим обвалом представляет собой необходимый элемент юридического состава, порождающего субъективное право на предоставление благоустроенного жилого помещения. Такое решение исполкома не принималось, поэтому спор о предоставлении С.А.Серебрякову жилого помещения не являлся по своему характеру гражданско-правовым и, следовательно, не мог рассматриваться в порядке искового судопроизводства, которое и было прекращено судом надзорной инстанции по протесту заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

Постановление Президиума Верховного Суда Марийской ССР от 11 октября 1991 года в части прекращения производства по делу о предоставлении С.А.Серебрякову и другим соистцам жилых помещений принято в соответствии с обыкновением правоприменительной практики, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Доводы С.А.Серебрякова о нарушении конституционного права на судебную защиту в связи с неправильным применением Закона СССР от 9 апреля 1990 года "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" не могут быть признаны обоснованными исходя из следующего.

С.А.Серебряков в своей индивидуальной жалобе ссылается на статью 26 указанного Закона (вступившего в силу к моменту возбуждения в суде дела по иску о предоставлении жилого помещения), согласно которой споры по восстановлению нарушенных прав предприятий (объединений), организаций, учреждений и граждан, возникающие в результате действий или бездействия органов местного самоуправления, решаются в суде или государственном арбитраже. Норма о судебном порядке обжалования действий органов местного самоуправления открывала возможность обращения в суд для защиты прав и интересов, относящихся к сфере управления, т.е. данная норма устанавливала подведомственность суду дел, возникающих из административно-правовых отношений, для рассмотрения которых законодательством предусмотрен специальный порядок, отличный от искового. Прекращение производства по делу, возбужденному по иску С.А.Серебрякова о предоставлении жилого помещения, не может являться препятствием для реализации его конституционного права на судебную защиту в порядке обжалования действий (бездействия) исполкома, т.е. в форме производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

3. Принимая решение о выселении С.А.Серебрякова из самоуправно занятого жилого помещения, Горномарийский межрайонный прокурор руководствовался частью третьей статьи 35, частью второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьями 90, 99 Жилищного кодекса Российской Федерации, постановлением Президиума Верховного Совета ССР от 20 мая 1985 года "О порядке применения части второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик", в соответствии с которыми лица, самоуправно занявшие жилое помещение в домах государственного и муниципального жилищного фонда, выселяются в административном порядке с санкции прокурора.

Под самоуправным занятием жилого помещения понимается вселение в помещение без предоставления его в установленном порядке (т.е. без ордера) и без заключения договора найма.

Не может считаться законным основанием для подобного вселения в жилое помещение и судебное решение, поскольку оно представляет собой лишь один из юридических фактов, который сам по себе, без выдачи ордера, не может породить субъективного права на жилое помещение. Иное означало бы вмешательство суда в компетенцию органов, осуществляющих управление государственным и муниципальным жилищным фондом (статья 17 Жилищного кодекса Российской Федерации), что противоречит статье 3 Конституции Российской Федерации, провозгласившей построение системы государственной власти на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.

Самоуправное занятие жилого помещения нередко влечет за собой нарушение прав других лиц на это помещение. В таких случаях административный порядок выселения с санкции прокурора можно рассматривать как одну из специальных мер прокурорского реагирования, направленную на устранение нарушений закона, что соответствует целям прокурорской деятельности, перечисленным в Законе Российской Федерации от 17 января 1992 года "О прокуратуре Российской Федерации", и не противоречит статье 176 Конституции Российской Федерации, которая возлагает на Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров надзор за точным и единообразным исполнением действующих на территории Российской Федерации законов Советами народных

депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, краевой, областной администрацией, администрацией автономной области и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления и местной администрацией и т.д.

Вместе с тем постановление прокурора о выселении в административном порядке может быть обжаловано лишь вышестоящему прокурору, что предусмотрено постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1985 года "О порядке применения части второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик". Это правило лишает заинтересованную сторону возможности защитить свои интересы в судебном порядке, что противоречит статье 63 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод.

Необходимость обжалования действий прокурора в судебном порядке следует и из того, что судебный контроль представляет собой дополнительную гарантию проверки законности и обоснованности вынесенного постановления о выселении в административном порядке. Исключение же возможности судебной проверки административных решений представляет собой существенное ограничение прав граждан, что недопустимо в демократическом обществе и противоречит части второй статьи 33 Конституции Российской Федерации.

Отсутствие судебного контроля за соблюдением закрепленного в статье 58 Конституции Российской Федерации права на жилище в различных его аспектах не соответствует статье 4 Конституции, согласно которой Российская Федерация, все ее государственные органы должны действовать на основе законности, обеспечивать охрану интересов общества, прав и свобод человека и гражданина.

Обыкновенное правоприменительной практики выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений в административном порядке только с санкции прокурора не соответствует и статье 34 Конституции, устанавливающей равенство всех перед законом и судом.

Этот вывод следует из того, что лица, самоуправно занявшие жилые помещения, выселяются в административном порядке, без судебного разбирательства, лишь из домов государственного и муниципального жилищного фонда. Тогда как согласно пункту 1 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 года "О практике применения судами жилищного законодательства", лица, самоуправно занявшие жилые помещения в домах жилищно-строительных кооперативов либо в принадлежащих гражданам на праве собственности, а также самовольно вселившиеся в нежилые дома и помещения, подлежат выселению в судебном порядке.

Это противоречит и положению части второй статьи 10 Конституции Российской Федерации, согласно которому государство обеспечивает равную защиту всех форм собственности, в том числе частной, государственной, муниципальной и собственности общественных объединений.

4. В соответствии с частью второй статьи 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд выносит решения только по предмету, затронутому в индивидуальной жалобе, и лишь в отношении того обыкновения правоприменительной практики, конституционность которого подвергается сомнению в индивидуальной жалобе.

В индивидуальной жалобе С.А.Серебрякова не ставится вопрос о проверке конституционности правоприменительной практики выселения в административном порядке с санкции прокурора лиц, проживающих в домах, грозящих обвалом.

Обыкновенное правоприменительной практики выселения граждан в административном порядке с санкции прокурора сложилось в результате применения части второй статьи 80 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Между тем Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, которые, согласно постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 14 июля 1992 года, применяются на территории Российской Федерации, установили, что договор найма жилого помещения при отсутствии согласия нанимателя может быть расторгнут только судом (часть первая статьи 90). Следовательно, исключена возможность административного порядка расторжения договора найма жилого помещения и выселения лиц, проживающих в домах, грозящих обвалом, с санкции прокурора.

Наличие в законодательстве прямо противоположных неотмененных норм серьезно нарушает конституционный принцип единства законодательного регулирования на всей территории Российской Федерации, обеспечение которого возложено на Верховный Совет Российской Федерации (пункт 6 части первой статьи 109 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью второй статьи 9 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, в случае, если Конституционный Суд обнаруживает, что соблюдению положений Конституции препятствует отсутствие соответствующего закона, он должен воспользоваться принадлежащим ему правом законодательной инициативы.

Отсутствие закона о внесении изменений в статью 90 Жилищного кодекса Российской Федерации препятствует соблюдению положений Конституции Российской Федерации о принципе разделения властей (часть первая статьи 3), об обязанности государства обеспечивать равную защиту всех форм собственности (часть вторая статьи 10), о равенстве всех перед законом и судом (статья 34), о праве каждого защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону (статья 61), праве на судебную защиту (статья 63).

В связи с этим Конституционный Суд считает необходимым обратиться в Верховный Совет Российской Федерации с предложением о внесении соответствующих изменений в жилищное законодательство.

5. Решение вопроса об обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела в отношении работников милиции (постановление заместителя начальника следственного отдела прокуратуры Марийской ССР от 8 октября 1991 года) возможно только на основе установления и исследования фактических обстоятельств, что является компетенцией иных органов, и не подведомственно Конституционному Суду Российской Федерации, который, согласно части четвертой статьи 1 и части первой статьи 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, устанавливает и решает только вопросы права.

На основании изложенного, руководствуясь частью четвертой статьи 6, пунктом 2 части первой статьи 66, пунктом 4 части первой статьи 69 и статьей 71 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

постановляет:

1. Признать соответствующим Конституции Российской Федерации обыкновение правоприменительной практики, в соответствии с которым принято постановление Президиума Верховного Суда Марийской ССР от 11 октября 1991 года об отмене решения Козьмодемьянского городского народного суда от 14 июня 1990 года по иску граждан С.А.Серебрякова, М.С.Кохан, А.В.Иванова о предоставлении им жилых помещений и прекращении производства по делу ввиду неподведомственности данного спора суду.

При этом за гражданином С.А.Серебряковым сохраняется право на обжалование действий органов местного самоуправления в судебном порядке, предусмотренном для производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4, 10, части второй статьи 33, статьям 34, 58 и 63, обыкновение правоприменительной практики выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений в административном порядке только с санкции прокурора, без возможности последующего обращения в суд, сложившегося в результате применения части третьей статьи 35, части второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, статей 90, 99 Жилищного кодекса Российской Федерации, постановления Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1985 года "О порядке применения части второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик", пункта 18 статьи 338, пункта 11 статьи 339 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

3. В остальных требованиях, заявленных в жалобе гражданина С.А.Серебрякова, отказать, поскольку в данном случае исследование соответствующих фактических обстоятельств не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

4. Согласно части второй статьи 73 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, настоящее постановление является основанием для проверки в установленном порядке

окончательного решения о выселении в административном порядке из самоуправно занятого жилого помещения, которое оспаривает гражданин С.А.Серебряков.

5. Согласно части четвертой статьи 73 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации надлежит изучить вопрос о необходимости изменения норм, предусмотренных частью третьей статьи 35, частью второй статьи 36 действующих Основ жилищного законодательства, статьями 90 и 99 Жилищного кодекса Российской Федерации, постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1985 года "О порядке применения части второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик", пунктом 18 статьи 338 и пунктом 11 статьи 339 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

6. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, настоящее постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

7. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, настоящее постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в тех печатных органах, где опубликовано постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 года "О практике применения судами жилищного законодательства".

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.Д.Зорькин

Секретарь  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Ю.Д.Рудкин