



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 17
Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой
гражданина П.Е.Бахирева

город Санкт-Петербург

23 марта 2023 года

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

с участием представителя гражданина П.Е.Бахирева – адвоката
В.С.Цвиля, полномочного представителя Государственной Думы в
Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова, полномочного
представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской
Федерации И.В.Рукавишниковой и полномочного представителя Президента
Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
А.В.Коновалова,

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, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина П.Е.Бахирева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, от Министерства юстиции Российской Федерации – Д.С.Короткова, от Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Н.С.Павлюченко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданин П.Е.Бахирев оспаривает конституционность части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации (в действующей редакции, введенной Федеральным законом от 15 апреля 2019 года № 59-ФЗ), в силу которой не допускается размещение в жилых помещениях промышленных производств и гостиниц, а также, за исключением ряда случаев, осуществление миссионерской деятельности; жилое помещение в многоквартирном доме не может использоваться для предоставления гостиничных услуг.

1.1. Как следует из представленных материалов и дополнительно полученной информации, одним из видов деятельности индивидуального предпринимателя П.Е.Бахирева с 20 декабря 2019 года является аренда и управление собственным или арендованным недвижимым имуществом.

Решением Псковского городского суда Псковской области от 1 декабря 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Псковского

областного суда от 14 сентября 2021 года и определением судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2022 года, удовлетворены иски гражданина К. – собственника квартиры в многоквартирном доме к П.Е.Бахиреву и гражданке В. о запрете использовать принадлежащие им квартиры в этом доме для предоставления гостиничных услуг. Суды исходили из того, что собранными по делу доказательствами подтвержден факт предоставления ответчиками принадлежащих им квартир на возмездной основе третьим лицам для краткосрочного заселения (размещения) в нарушение части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации, запрещающей использовать жилое помещение в многоквартирном доме для предоставления гостиничных услуг. В частности, суд первой инстанции указал, что согласно размещенным на интернет-ресурсах объявлениям квартира П.Е.Бахирева, обозначенная как двухуровневые апартаменты, сдается посуточно с мебелью и удобствами в номере, с питанием и напитками, трансфером до аэропорта и обратно, стойкой регистрации, а персонал говорит на английском и русском языках. Суд установил, что ответчик, будучи индивидуальным предпринимателем, сдает квартиру, действуя в таком качестве, отметил, что сдаваемые квартиры не обладают признаками гостиницы, но при этом ответчики оказывают гостиничные услуги, и констатировал, что доказательства бесспорно подтверждают факт использования квартир для временного размещения гостей с целью предоставления гостиничных услуг, а не с целью сдачи внаем для проживания нанимателям.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2022 года, с которым 1 июня 2022 года согласился заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, отказано в передаче кассационной жалобы П.Е.Бахирева для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

1.2. По мнению заявителя, часть 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации не соответствует статьям 35 (часть 2), 40 (часть 2) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она в системе действующего правового регулирования по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, в силу своей неопределенности дает судам возможность приравнивать посуточный наем квартиры к оказанию гостиничных услуг, чем нарушает его конституционные права.

Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», проверяя по жалобе гражданина конституционность положений, примененных в его деле, когда им исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается, Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл положений, чья конституционность подвергается сомнению, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Запрет размещать гостиницы в жилых помещениях и предоставлять гостиничные услуги в жилом помещении в многоквартирном доме введен Федеральным законом от 15 апреля 2019 года № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации», вступившим в силу с 1 октября 2019 года. Согласно пояснительной записке к его проекту введение запрета обусловлено, кроме прочего, участвовавшими случаями использования жилых помещений в качестве средств временного размещения, хостелов, мини-гостиниц и направлено на защиту прав других жителей домов, проживающих в смежных жилых помещениях. Гостиничные же услуги, как отмечено в том же документе, могут оказываться лишь после перевода жилого помещения (совокупности жилых

помещений) в нежилое и его оснащения оборудованием, необходимым для оказания потребителям услуг надлежащего качества: системой звукоизоляции номеров, средствами противопожарной безопасности, охранной сигнализацией, сейфами для принятия на хранение денег и драгоценностей, средствами для уборки и санитарной очистки номеров.

Применительно к названному запрету часть 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации уже была предметом оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации, который в определениях от 28 сентября 2021 года № 1743-О и от 21 июля 2022 года № 1945-О отметил, что она – в системной связи с предписаниями о соблюдении прав и законных интересов соседей при использовании жилого помещения (часть 4 статьи 17 и часть 4 статьи 30 данного Кодекса) – отвечает требованию статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации и неопределенности не содержит.

Следовательно, сам по себе запрет использовать жилое помещение в многоквартирном доме для предоставления гостиничных услуг не входит в предмет рассмотрения по настоящему делу, поскольку вопроса о своей конституционности не вызывает, а введение этого ограничения преследует конституционно значимые цели и обусловлено задачами обеспечить конституционное право на жилище, защитить права и законные интересы граждан, для которых квартира в таком доме является местом постоянного проживания. С учетом же судебных решений по делу заявителя в контексте требований части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» неопределенность в вопросе о конституционности части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации проявляется в том, позволяет ли она дифференцировать правоотношения, связанные с предоставлением гражданам на короткое время жилых помещений, на те, которые складываются по поводу оправданно запрещенных законодателем гостиничных услуг в многоквартирных домах, и те, которые не относятся к таковым.

Таким образом, часть 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой она служит основанием для вынесения судебного решения о запрете деятельности по краткосрочному (на срок от одних до нескольких суток) возмездному предоставлению собственником гражданам принадлежащего ему жилого помещения в многоквартирном доме.

2. Согласно Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2); в России гарантируется свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1), каждый имеет право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

Конституционный Суд Российской Федерации не раз указывал, что право собственности, включая права владения, пользования и распоряжения имуществом, не абсолютно и в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такое ограничение должно быть справедливым, адекватным, пропорциональным, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционных прав (постановления от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 29 июня 2012 года № 16-П и др.).

Регулируя отношения собственности, законодатель, действуя в рамках дискреционных полномочий, должен иметь в виду вытекающие из статей 7 (часть 1), 8 (часть 2), 17 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации предписания о сбалансированности прав и обязанностей гражданина, о

соотнесении принадлежащих лицу прав с правами и свободами других лиц, а также должен учитывать особенности конкретного вида имущества, в том числе при возложении на собственников дополнительных обременений, связанных с обладанием тем или иным имуществом. При этом надлежит руководствоваться фундаментальными принципами верховенства права, равенства и справедливости, с тем чтобы правовое регулирование отвечало критериям определенности, ясности и непротиворечивости, а механизм его действия был понятен субъектам правоотношений из содержания нормы или системы находящихся в очевидной взаимосвязи норм (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 12 апреля 2016 года № 10-П, от 10 ноября 2016 года № 23-П, от 28 декабря 2021 года № 55-П и др.).

Помимо того, защита права собственности и иных имущественных прав гарантируется посредством права на судебную защиту, закрепленного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации. По смыслу ее статей 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) судебная защита должна быть полной и эффективной, обеспечивающей баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота.

2.1. Следуя конституционным нормам о свободе в экономической сфере, о признании и защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на основе равенства перед законом и судом (статьи 8, 19, 34 и 35 Конституции Российской Федерации), Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 1 статьи 1 устанавливает в качестве основных начал гражданского законодательства неприкосновенность собственности, свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела. Согласно пункту 2 статьи 1 данного Кодекса граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Пункт же 1 статьи 10 данного Кодекса запрещает осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное

заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Эти фундаментальные начала, как они определены в Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, лежат в основе любого законодательного регулирования в данной области, включая определение правомерных ограничений прав владения, пользования и распоряжения имуществом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2019 года № 18-П). В силу имеющего конституционное значение принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела любое вмешательство публичной власти в отношении собственности не должно быть избыточным и нарушать равновесие между законными интересами общества и необходимыми условиями защиты прав личности, что предполагает разумную соразмерность преследуемых целей и средств их достижения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2022 года № 58-П). Это, однако, не препятствует принятию законодательных мер для обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальной и экономической солидарности (статья 75¹ Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации устанавливает право каждого на жилище и недопустимость произвольного его лишения (статья 40, часть 1). Оценивая природу данного права, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что в условиях рыночной экономики граждане обычно реализуют его самостоятельно, используя для этого различные допускаемые законом способы. 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 (постановления от 25 октября 2016 года № 21-П, от 2 июня 2022 года № 23-П и др.).

2.2. В силу пункта 2 статьи 209 ГК Российской Федерации собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Исходя из взаимосвязанных положений статьи 288 ГК Российской Федерации и части 1 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации собственник владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением и – поскольку жилые помещения предназначены для проживания граждан – вправе сдавать их для проживания на основании договора. При этом частью 4 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в нем граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными уполномоченным органом исполнительной власти.

Одним из способов реализации правомочий собственника жилого помещения, прямо предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации, является заключение договора найма жилого помещения, в силу которого 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). Такой договор, как следует из статьи 683 данного Кодекса, заключается на срок, не превышающий пяти лет, а к договору найма жилого помещения, заключенному на срок до одного года (краткосрочный наем), не применяются отдельные правила статей 677, 680

и 684–687 данного Кодекса, если договором не предусмотрено иное. Минимальный же срок, на который может быть заключен такой договор, гражданским и жилищным законодательством не установлен.

3. Понятия «гостиница» и «гостиничные услуги» раскрыты в Федеральном законе от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Согласно его статье 1 гостиницей признается средство размещения, в котором предоставляются гостиничные услуги и которое относится к одному из видов гостиниц, предусмотренных положением об их классификации, утвержденным Правительством Российской Федерации. Гостиничными услугами там же назван комплекс услуг по предоставлению физическим лицам средства размещения и иных услуг, которые предусмотрены утвержденными Правительством Российской Федерации правилами и предоставляются индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами. В свою очередь, средство размещения – это имущественный комплекс, включающий здание или часть здания, помещения, оборудование и иное имущество и используемый для временного размещения и обеспечения временного проживания физических лиц.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 года № 1853 и № 1860 утверждены Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации и Положение о классификации гостиниц (до того действовали одноименные Правила и Положение, утвержденные соответственно постановлениями Правительства Российской Федерации от 9 октября 2015 года № 1085 и от 16 февраля 2019 года № 158), в которых определены признаки осуществления данной деятельности. В частности, пункт 5 Правил (как в прежней, так и в текущей редакции) допускает предоставление гостиничных услуг только при наличии свидетельства о присвоении гостинице определенной категории, если такое требование предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Первоначальный вариант проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации» предлагал более широкую формулировку изменений, а именно запрет использовать жилое помещение для размещения гостиниц и иных средств размещения, а также для предоставления гостиничных услуг и услуг по временному размещению (при этом определение понятия «средство размещения» введено в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» лишь с 1 января 2019 года одновременно с определениями терминов «гостиница» и «гостиничные услуги»). В итоговую же редакцию вошел исключительно запрет на размещение в жилых помещениях гостиниц и на использование жилого помещения в многоквартирном доме для оказания гостиничных услуг.

Приказом Росстандарта от 23 декабря 2019 года № 1431-ст отменены, утратив актуальность после внесения указанных изменений, несколько национальных стандартов, включая ГОСТ Р 54606-2011 «Услуги малых средств размещения. Общие требования», прямо позволявший гражданам (в том числе не являющимся индивидуальными предпринимателями) оказывать услуги по предоставлению для временного проживания «меблированных» и «гостевых» комнат, которые могли располагаться в части здания, подъезде жилого дома, на разных этажах и иметь общий вход с жильцами дома. Тем не менее отмена этих документов не означает – ни по их содержанию, ни с точки зрения их юридической силы – устранения возможности краткосрочного (в частности, посуточного, поскольку законодателем не установлено иное) найма жилых помещений в качестве вида экономической, в том числе предпринимательской, деятельности.

Прежде всего, как уже отмечено, подобного рода ограничение не предусмотрено ни Гражданским кодексом Российской Федерации, ни Жилищным кодексом Российской Федерации. А согласно подпункту 19 пункта 2 статьи 346⁴³ Налогового кодекса Российской Федерации патентная система налогообложения применяется в отношении такого вида предпринимательской деятельности, как сдача в аренду (наем) собственных

или арендованных жилых и нежилых помещений, что также подтверждает позицию государства о допустимости извлечения дохода от сдачи в аренду (наем) в том числе собственных жилых помещений без оговорок о ее сроках.

Показателен в этом смысле и Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, утвержденный приказом Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст. В его группировке 55 «Деятельность по предоставлению мест для временного проживания» в качестве отдельных элементов указаны «деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания» (55.10) и «деятельность по предоставлению мест для краткосрочного проживания» (55.20). Про последнюю деятельность сказано, что она включает предоставление мест клиентам для временного проживания на ежедневной или еженедельной основе, с предоставлением отдельной площади, состоящей из полностью меблированных комнат или помещений с местами для проживания и сна, с местами для приготовления и потребления пищи, с кухонными принадлежностями и полностью оборудованной кухней. Указано, что это может быть комната или квартира в отдельно стоящих многоэтажных зданиях или в группах зданий, или одноэтажные бунгало, шале, коттеджи, домики, а также помещения, предоставляемые по договору краткосрочного найма, при этом возможно предоставление минимального объема дополнительных услуг. Одновременно конкретизировано, что сюда не включается ни предоставление меблированных гостиничных номеров различных категорий с заправкой постели, сменой постельного белья и ежедневной уборкой, предоставлением кулинарной продукции и напитков, ни предоставление домов и меблированных или немеблированных квартир для долгосрочного проживания, обычно на ежемесячной или ежегодной основе.

Соответственно, поскольку по договору краткосрочного найма жилого помещения оно предоставляется для проживания в нем, предоставление его гражданам в пользование на срок от одних суток может не являться оказанием гостиничных услуг и тем самым не противоречит ни существу

законодательного регулирования найма жилых помещений, ни рассматриваемому запрету. При этом очевидно, что не может соотноситься с конституционно оправданными целями такой вариант понимания совокупности приведенных нормативных положений, при котором под гостиничными следует понимать услуги исключительно гостиниц. В таком случае запрет использовать жилое помещение в многоквартирном доме для предоставления гостиничных услуг утрачивал бы всякий смысл исходя из недопустимости размещения в жилом помещении гостиниц и с учетом характеристик последних, приведенных в Положении о классификации гостиниц и не позволяющих применить их к жилым помещениям. Надо полагать, что, устанавливая рассматриваемый запрет, законодатель имел в виду ситуацию, когда деятельность, связанная с предоставлением жилых помещений гражданам, по своим основным, существенным характеристикам идентична услугам гостиниц.

Пунктом 25 Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации в качестве обязательных гостиничных услуг указаны вызов скорой помощи, пользование медицинской аптечкой, доставка в номер корреспонденции, адресованной потребителю, по ее получении, побудка к определенному времени, предоставление кипятка. В Требованиях к гостиницам (приложение № 4 к Положению о классификации гостиниц) в качестве универсальных (обязательных для всех гостиниц) услуг указаны, помимо перечисленных в пункте 25 Правил, ежедневные уборка номера и заправка постелей, вызов такси, наличие туристской информации в службе приема и размещения (в холле гостиницы). Если исходить из того, что для признания краткосрочного найма жилого помещения в многоквартирном доме оказанием гостиничных услуг необходим весь их спектр, то это объективно создавало бы условия для злоупотреблений со стороны собственников сдаваемого жилья, которые использовали бы отсутствие некоторых услуг для опровержения доводов о предоставлении ими гостиничных услуг в целом, де-факто таковые предоставляя. Вместе с тем отдельными внешними атрибутами гостиничной деятельности в части

оказания ряда относимых к ней услуг, в том числе дистанционно, может обладать и предоставление жилого помещения в многоквартирном доме для проживания по договору краткосрочного найма, не перерастая по своим существенным характеристикам в гостиничные услуги.

Приходится констатировать, что нормативных критериев перерастания одной ситуации в другую для целей применения части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации, которые можно было бы признать бесспорными и однозначными, не установлено. Это, однако, само по себе не может служить препятствием для оценки соответствующих обстоятельств судами.

4. В условиях, когда нормативно не установлено, наличие какого именно набора, объема и внешнего выражения услуг, аналогичных гостиничным, приводит к перерастанию допустимого найма жилого помещения в запрещенное оказание гостиничных услуг, суды, как свидетельствует практика, приняв к сведению факт сдачи квартиры посуточно и другие обстоятельства, включая наличие интернет-рекламы, из содержания которой усматриваются отдельные признаки гостиницы и гостиничных услуг, в том числе с учетом требований Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, нередко именно на подобных основаниях делают вывод об использовании жилого помещения для оказания таких услуг. При этом они не всегда уделяют внимание исследованию того, создаются ли для иных жильцов многоквартирного дома неудобства, существенно превышающие те, которые имеют место в ходе обычного использования квартиры, растет ли интенсивность эксплуатации мест общего пользования в доме.

Апеллируя к наличию в объявлениях о сдаче жилья, размещенных на интернет-ресурсах, терминологии, используемой в гостиничной деятельности, как это имело место и в деле заявителя, суды не определяют, какова причина описания жилья именно в таком формате и находит ли такое описание конкретное подтверждение в действиях, влекущих негативные последствия для комфорта других жильцов и ведущих к избыточной

эксплуатации мест общего пользования в многоквартирном доме. Суды придают этим объявлениям характер доказательств, бесспорно подтверждающих использование квартиры для временного размещения гостей с целью оказания гостиничных услуг. Основанием для вывода об их наличии служит и предоставление жилого помещения в ходе предпринимательской деятельности, хотя сдача в аренду (наем) собственником жилых помещений в рамках таковой не исключена. В отдельных же случаях суды прибегают и к более простому подходу, указывая, что предоставление жилого помещения для временного проживания неограниченному кругу лиц, т.е. для временного заселения граждан на возмездной основе, фактически является оказанием гостиничных услуг (определение судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 мая 2022 года № 88-7544/2022).

Для аргументации вывода о нарушении рассматриваемого запрета используются и отдельные негативные факты, касающиеся поведения граждан, которым предоставлена квартира. Хотя это и может быть в определенной мере оправдано стремлением суда обеспечить адекватные условия проживания для иных жильцов многоквартирного дома, но может и порождать отклонения от принципов справедливости и соразмерности, поскольку такие факты не предопределены той или иной формой использования квартиры и могут возникать и при длительном (в том числе по договору долгосрочного найма) проживании в жилом помещении. Причем соседи во всяком случае не лишены возможности при возникновении препятствий для нормального использования своих жилых помещений и мест общего пользования в многоквартирном доме требовать защиты от действий или деятельности, создающих такие препятствия, в частности в порядке статьи 304 ГК Российской Федерации (негаторный иск).

Суды, как показывает и дело П.Е.Бахирева, могут исходить также из того, что по договору найма жилого помещения оно предоставляется

нанимателю для проживания, а если квартира предоставляется нанимателям ненадолго и расчетным временем являются сутки, то она предоставляется не для проживания, а для пребывания в ней, для временного размещения граждан. Это, однако, само по себе не может быть основанием для выводов, ограничивающих права собственника, поскольку, с одной стороны, и при длительном использовании жилого помещения не по месту основной регистрации таковое оформляется как регистрация по месту пребывания, что следует из Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713. С другой стороны, Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации применительно к гостиницам используют и термин «проживание».

При подобном истолковании фактически все случаи краткосрочного – от одних до нескольких суток – найма жилья потенциально подпадают под рассматриваемый запрет, что влечет повышенный риск столкновения конституционных ценностей.

При этом далеко не во всех аналогичных случаях имеет место рассмотрение спора судом. В значительной мере возникновение таковых обусловлено характером отношений собственников используемых таким образом квартир с соседями, в том числе в силу реального или мнимого создания неудобств последним. Деятельность же соответствующих контролирующих органов объективно не может обладать сплошным характером и, как правило, осуществляется в качестве мер реагирования на жалобы граждан. Тем самым складывается ситуация, когда при общем фактическом допущении краткосрочного возмездного предоставления жилых помещений в многоквартирном доме выборочно применяется его запрет, что может подрывать доверие к закону и действиям государства, а также ставить под сомнение соблюдение принципа правовой определенности.

5. Необходимым условием достижения баланса интересов участников гражданского оборота выступает соблюдение требований определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования, которые вытекают из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 17 и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П, от 21 января 2010 года № 1-П, от 13 января 2020 года № 1-П и др.).

Из требований правовой определенности, с учетом выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 года № 16-П и от 15 апреля 2020 года № 18-П правовых позиций, следует, что нормы, регулирующие отношения собственности и иные имущественные отношения, должны быть ясными, точными и непротиворечивыми, а механизм их действия – предсказуемым и понятным субъектам правоотношений, которые должны иметь возможность в разумных пределах предвидеть правовые последствия своего поведения. Конституционная законность, равенство всех перед законом и судом и равноправие могут быть обеспечены лишь при условии единообразного понимания и применения нормы. Иное ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может вести к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что некоторая неточность, допущенная законодателем при формулировании нормы, хотя и затрудняет уяснение ее действительного смысла, однако не дает оснований для вывода о том, что она является неопределенной (постановления от 28 марта 2000 года № 5-П, от 26 марта 2021 года № 8-П; определения от 25 января 2007 года № 48-О-О, от 16 июля 2013 года № 1173-О и др.). Кроме того, в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению норм, а при расхождениях в понимании нормы судами

обеспечение надлежащего уровня гарантий конституционных прав граждан возможно посредством ее конституционно-судебного истолкования.

Изложенное – с учетом положений Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и подзаконных актов, а также практики применения части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации судами, включая дело с участием заявителя, – приводит к выводу о необходимости ее конституционного истолкования в части того, какая именно деятельность охватывается запретом на оказание гостиничных услуг в жилых помещениях многоквартирных домов. Конституционность же самой направленности данной нормы на предотвращение фактического предоставления гостиничных услуг в жилых помещениях многоквартирного дома под прикрытием иных формально разрешенных видов деятельности, в том числе на основании притворных сделок, не вызывает сомнений.

5.1. Именно интересами граждан, проживающих в жилых помещениях, находящихся в непосредственной близости от помещений, используемых в качестве средств размещения, в первую очередь обусловлено введение запрета на предоставление гостиничных услуг в жилых помещениях, расположенных в многоквартирных домах.

С этой точки зрения нельзя не учитывать степень неблагоприятного воздействия на повседневную жизнь жильцов многоквартирного дома при разных правовых и экономических формах и основаниях использования жилого помещения, имея в виду, безусловно, усредненный характер такой оценки. При использовании жилого помещения для предоставления гостиничных услуг, сопоставимого с деятельностью гостиницы, уровень такого воздействия наиболее высок – хотя бы потому, что предполагается наличие персонала, обслуживающего пользователей гостиничных услуг. При постоянном же проживании, в том числе при долгосрочном найме, уровень неблагоприятного воздействия предполагается, напротив, наиболее низким (хотя многое, конечно, зависит от конкретных жильцов).

Случаи краткосрочного найма жилья, если под его видом не осуществляется фактически полноценная гостиничная деятельность, в этом смысле занимают промежуточную позицию. Частая смена находящихся в квартире лиц увеличивает риски появления среди них отличающихся неадекватным поведением (тем более в ситуации отдыха от обычного течения жизни), возможен дополнительный шум при уборке, проводимой собственником помещения после выезда очередного постояльца с использованием технических средств, и т.п. Кроме того, сам факт постоянного появления незнакомых лиц в подъезде может создавать для соседей определенный дискомфорт. Но, с другой стороны, при нормальном (отвечающем обычному проживанию в квартире данной площади) количестве постояльцев и при их разумном поведении (грубое отступление от стандартов которого предполагает возможность наступления ответственности) уровень воздействия на инфраструктуру мест общего пользования может и не отличаться кардинально от такового при постоянном проживании. Более того, и постоянно проживающие лица вправе, например, прибегать к услугам доставки товаров и еды, что создает такой же эффект появления чужих лиц в местах общего пользования.

При оценке оспариваемого законоположения важно иметь в виду, что краткосрочный посуточный наем – притом что сдача жилья в краткосрочный наем не запрещена – может существенно дополнять гостиничную деятельность в части предоставления средств размещения сообразно степени удовлетворенности такой потребности и с учетом целей поощрения и развития туризма, включая внутренний. Нельзя игнорировать и то обстоятельство, что для многих лиц, занимающихся предоставлением жилья в краткосрочный наем, это существенный, а иногда единственный заработок. Возможность дополнительного законного заработка, если это не порождает непропорционально неблагоприятных последствий для других лиц, заслуживает поддержки. В то же время возможность краткосрочно снять квартиру вместо того, чтобы воспользоваться услугами гостиницы, расширяет выбор и у граждан, нуждающихся во временном размещении.

Именно совокупность указанных факторов, очевидно, привела к тому, что даже при большем риске неудобств для жильцов от краткосрочного найма жилья, чем при личном использовании помещения собственником или нанимателем по договору социального найма либо членами его семьи или при предоставлении в длительный наем, законодатель одновременно с запретом предоставления гостиничных услуг в многоквартирных домах не пошел по пути полного запрета краткосрочного найма жилых помещений в таких домах или по крайней мере – установления его минимального срока. Подобный подход позволяет ориентироваться на то, что нормативным регулированием не предопределена необходимость интерпретировать любые действия и предложения собственника нанимателю жилья, аналогичные гостиничным услугам, в качестве комплекса юридических фактов, позволяющего утверждать об оказании в многоквартирном доме гостиничных услуг, запрещенном частью 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации.

5.2. Согласование равнозначных конституционных ценностей, в частности вытекающих из содержания статей 8, 17 (часть 3), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 40 (часть 1) и 42 Конституции Российской Федерации, предполагает необходимость поиска справедливого баланса, при котором ни одной из этих ценностей не отдается безусловного приоритета, а действие одного принципа (ценности, права) создает имманентные пределы для другого. Как следствие, вопрос о правовой природе краткосрочного (на срок от одних до нескольких суток) возмездного предоставления собственником жилого помещения в многоквартирном доме гражданам может решаться при наличии спора исходя из содержания конкретной деятельности с учетом в том числе следующих критериев.

Не могут сами по себе быть основанием для признания деятельности по предоставлению жилого помещения гостиничными услугами: короткий (от одних до нескольких суток) срок предоставления жилого помещения; использование при распространении информации о возможности его предоставления терминологии, характерной для сферы гостиничных услуг;

присутствие собственника жилого помещения или уполномоченного им лица при заселении граждан в жилое помещение и выселении из него; оказание собственником жилого помещения или уполномоченным им лицом содействия гражданам, которым предоставляется жилое помещение, в получении транспортных услуг или услуг общественного питания, когда это не связано с дополнительной нагрузкой на инфраструктуру мест общего пользования в многоквартирном доме.

Если же собственником предоставляемого гражданам на короткий срок жилого помещения предприняты меры по такому его оборудованию (оснащению), которое позволяет одновременно предоставлять его значительно большему числу граждан, чем размещаются в таком помещении при обычном проживании, либо помещение регулярно предоставляется такому числу граждан, либо оно может предоставляться менее, чем на одни сутки, а равно для удовлетворения потребностей, не связанных с проживанием в нем (для проведения празднований, других мероприятий, встреч и т.п.), либо если имеет место постоянное или регулярное нахождение в местах общего пользования в многоквартирном доме лиц, обеспечивающих оказание размещенным в жилом помещении гражданам услуг, обычно оказываемых гостиницами, в том числе предусмотренных пунктом 25 Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, либо если одним собственником краткосрочно предоставляется гражданам несколько помещений в одном многоквартирном доме, – то это дает основания рассматривать такую деятельность как фактическое предоставление гостиничных услуг с применением соответствующих правовых последствий.

Этим не исчерпываются все возможные критерии принятия судами сбалансированного решения по данному вопросу. Даже выявив признаки – в связи с систематической сдачей жилого помещения в многоквартирном доме в краткосрочный наем – оказания отдельных гостиничных услуг, суд может установить, являются ли обнаруженные признаки формальными или такая деятельность действительно создает для иных жильцов дома

неудобства, существенно превышающие те, которые имеют место в ходе обычного использования жилого помещения, либо влечет очевидное повышение интенсивности эксплуатации мест общего пользования в многоквартирном доме вплоть до интенсивности, присущей гостиничной деятельности.

6. Таким образом, часть 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая запрещает использовать жилое помещение в многоквартирном доме для предоставления гостиничных услуг и на основании которой решается вопрос о допустимости осуществления деятельности по краткосрочному (на срок от одних до нескольких суток) возмездному предоставлению собственником такого жилого помещения гражданам, не может расцениваться как противоречащая Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данная норма не предполагает запрета такой деятельности без ее содержательной оценки в соотнесении с гостиничными услугами лишь при наличии отдельных формальных признаков оказания гостиничных услуг (сроки предоставления жилья, систематичность, предпринимательский характер такой деятельности и др.), если при этом не создаются для иных жильцов многоквартирного дома неудобства, существенно превышающие те, которые имеют место в ходе обычного использования жилого помещения, и если это не влечет очевидного повышения интенсивности эксплуатации мест общего пользования в многоквартирном доме.

Несмотря на то что данная норма – в указанном ее понимании – в целом позволяет судам устанавливать применительно к обстоятельствам конкретного дела, не нарушен ли запрет предоставления гостиничных услуг в многоквартирном доме, ее избыточная краткость образует определенный пробел. Будучи компенсированным конституционно-правовым истолкованием, он не может быть признан конституционно значимым и потому не влечет признания нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации. Тем не менее удобству правоприменения и

гарантиям прав участников правоотношений в большей мере способствовало бы нормативное восполнение этого пробела, вполне уместное, как следует из статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», и после состоявшегося конституционного истолкования.

В связи с этим федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – принять меры к урегулированию особенностей краткосрочного предоставления жилых помещений для размещения граждан, поддерживая необходимый баланс интересов всех участников таких правоотношений. Соответственно, федеральный законодатель не лишен возможности – учитывая настоящее Постановление, требования конституционно оправданной целесообразности, состояние общественных отношений в текущих условиях, а также интересы экономического оборота и обеспечивая соблюдение принципов соразмерности, равенства и справедливости – комплексно урегулировать особенности краткосрочного предоставления жилых помещений для размещения, обеспечив баланс интересов, в частности, собственников помещений, лиц, которым они предоставляются, иных жильцов многоквартирного дома. При введении тех или иных условий осуществления такой деятельности надо учитывать степень удовлетворенности потребности в средствах временного размещения, в связи с чем законодатель вправе определить специальные правила краткосрочного предоставления (найма) жилых помещений для отдельных местностей (например, туристических мест и курортов).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 часть 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не предполагает запрета деятельности по краткосрочному (на срок от одних до нескольких суток) возмездному предоставлению собственником гражданам принадлежащего ему жилого помещения в многоквартирном доме без содержательной оценки такой деятельности в соотнесении с гостиничными услугами лишь при наличии отдельных формальных признаков оказания гостиничных услуг (сроки предоставления жилья, систематичность, предпринимательский характер такой деятельности и др.), если при этом не создаются для иных жильцов многоквартирного дома неудобства, существенно превышающие те, которые имеют место в ходе обычного использования жилого помещения, и если это не влечет очевидного повышения интенсивности эксплуатации мест общего пользования в многоквартирном доме.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Бахирева Павла Евгеньевича, вынесенные на основании части 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. 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

№ 9-П