

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ**

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 09 НОЯ 2015 » 20 г. № 50П-21 *2302*

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е. НАРЬШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 876686 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части запрета использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг).

Направляем на рассмотрение заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы указанного законопроекта и аналитические материалы.

Приложение: заключение на 11 л. в 1 экз.;

аналитические материалы на 15 л. в 1 экз.

С. Иванов
В.А. Бочаров

В.А. Бочаров

исп.: Е.А.Лазутина,
8 (495)-221-83-91



Государственная Дума ФС РФ
Дата 09.11.2015 Время 13:37
№923993-6; 1.1

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 876688-6 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса
Российской Федерации» (в части запрета использования жилых помещений в
качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также
предоставления в них гостиничных услуг)

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 876688-6 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее - законопроект).

Заключение Общественной палатой подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты Российской Федерации, региональных общественных палат, привлечённых к обсуждению общественных экспертов.

Законопроектом предлагается установить запрет использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг. Необходимость внесения такой поправки авторы законопроекта обосновывают тем, что в настоящее время участились случаи использования жилых помещений в качестве средств временного размещения – так называемых "хостелов", которые, по их мнению, нарушают жилищные права других жителей дома, проживающих в смежных с ними жилых помещениях.

Общественная палата Российской Федерации отмечает, что законопроект вызвал широкое общественное обсуждение, получив негативную оценку. Представляется, что предлагаемые законопроектом изменения ухудшают положение собственников жилых помещений, противоречат законодательству, создают предпосылки для возникновения социальной напряженности.

1. Общественная палата Российской Федерации полагает, что принятие законопроекта может повлечь рост социальной напряженности в обществе,

особенно среди туристов и молодежи, ухудшить развития внутреннего и въездного туризма.

Бюджетные варианты размещения пользуются популярностью, особенно в Москве, Санкт-Петербурге, на Черноморском побережье, Крыму и т.д. Возможно предположить, что в условиях сложившейся экономической ситуации спрос на услуги подобных заведений только возрастет. Стоит отметить, что бюджетные малые средства размещения (расположенные в большинстве своем в так называемом «частном секторе»: в многоквартирных или индивидуальных жилых домах) пользуются спросом как у россиян, так и у иностранных туристов, в чьих странах институт малых средств размещения имеет многолетнюю успешную историю применения. Такие малые средства размещения предоставляют возможность посетить города и страны молодежи, студентам и слоям населения с низким доходом. В условиях проведения спортивных и иных мероприятий, в том числе международного и мирового масштаба, малые средства размещения являются эффективным и популярным средством бюджетного размещения. Запрет малых средств размещения в жилых помещениях (многоквартирных жилых домах) повлечет за собой резкое сокращение количества бюджетных средств размещения, поскольку их деятельность будет возможна только в специализированных нежилых помещениях, в том числе в квартирах, переведенных в разряд нежилых помещений и расположенных, как правило, на первом этаже (ст. 22 ЖК РФ).

Сокращение количества малых средств размещения и других бюджетных средств размещения ограничит, либо сделает невозможным перемещение внутри страны обширных слоев населения с низким доходом, что может привести к возникновению социальной напряженности. Более того, население курортных зон имеет многолетнюю практику использования малых средств размещения в качестве основного источника средств. Предлагаемое регулирование может значительно ухудшить положение населения курортных зон, в особенности Республики Крым, города Севастополя.

Также это может спровоцировать закрытие или перевод цивилизованного рентабельного бизнеса в теневой сектор экономики, что, в свою очередь, послужит причиной налоговых потерь для бюджетов различных уровней.

2. Положения экспертируемого законопроекта вступают в противоречия с нормативными правовыми актами.

В настоящее время отношения по использованию жилых помещений для целей оказания гостиничных услуг урегулированы достаточно полно, имеющиеся ограничения права владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями, установленные законами в интересах других лиц, являются достаточными, введение новых ограничений для определенных видов использования жилья посредством предлагаемых изменений ст. 17 ЖК РФ представляется избыточным с точки зрения пределов возможного ограничения прав и свобод, установленных ст. 55 Конституции Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. Законопроектом предлагается существенно ограничить право собственником жилья на распоряжение своим имуществом, что противоречит вышеуказанной норме, поскольку само по себе право распоряжения жилым помещением не ведет к ущемлению прав и законных интересов других лиц. Представляется, что законопроект приведет к нарушению прав граждан, закрепленных в п. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации, которым предусмотрено право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Особая социальная значимость жилищного фонда, указываемая в пояснительной записке к законопроекту, не может служить основанием ограничения пределов прав собственников жилых помещений.

По общему правилу 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 (п. 2 ст. 209 ГК РФ). Пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями. Поэтому сочетание понятий «собственник жилого помещения» и «проживающий» между собой не связаны логическим единством.

В сопровождающих законопроект материалах не приводится какого-либо обоснования утверждению, представленному в пояснительной записке к законопроекту, что «использование жилых помещений в качестве средств временного размещения безусловно (т.е. в силу одного только факта такого использования) ведет к нарушению жилищных прав других жителей домов, проживающих в смежных жилых помещениях». В то же время утверждается, что использование жилых помещений в качестве средств размещения возможно при условии «перевода» таких помещений в нежилой фонд. Однако такой «перевод» сам по себе не исключает возможность нарушения прав третьих лиц, в том числе «жилищных прав других жителей».

Действующее законодательство запрещает такое использование жилых помещений их собственниками, которое осуществляется с нарушением прав других собственников жилых помещений. При этом с одной стороны права собственников жилых помещений по их использованию уже в значительной степени ограничены, а с другой лицам, жилищные права которых нарушаются ненадлежащим использованием, предоставлены эффективные способы защиты.

3. Законопроект содержит коррупциогенные факторы, т.к. содержит положения, допускающие множественность толкований, предоставляющих правоприменителю широкие дискреционные полномочия.

Можно отметить, что все понятия, содержащиеся в законопроекте нельзя назвать конкретными и исчерпывающими.

Установление различий между «средствами размещения», «гостиничными услугами», «иными услугами размещения» с одной стороны, и предоставлением помещений для проживания граждан на основании договора в соответствии с нормами п. 2 ст. 30 ЖК РФ, с другой стороны, представляется ключевым фактором для применения норм, которые предлагается внести законопроектом, однако четких критериев для таких различий автор законопроекта не предлагает.

а) Постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2015 № 1085 содержит легальные определения понятий:

- «гостиничные услуги» - комплекс услуг по обеспечению временного проживания в гостинице, включая сопутствующие услуги, перечень которых определяется исполнителем;

- «гостиница и иное средство размещения» - имущественный комплекс (здание, часть здания, оборудование и иное имущество), предназначенный для оказания гостиничных услуг (далее – гостиница);

- «малое средство размещения» - гостиница с номерным фондом не более 50 номеров;

- «средства размещения» - объект туристской индустрии, включающий в себя здание/здания/часть здания/строения/сооружения, в которых расположены одно или несколько оборудованных жилых комнат/помещений, предназначенных для временного проживания и размещения туристов (ГОСТ Р 51185-2014).

б) Согласно ОКВЭД ОК 029-2014 (КДЕС Ред.2) (в полном объеме будет применяться с 01.01.2016), группировка 55 «Деятельность по предоставлению мест для временного проживания» включает предоставление мест для временного проживания туристам, лицам, прибывающим с деловыми целями, и другим клиентам, а также деятельность по предоставлению более длительного проживания отдельным категориям лиц, таких как, например, студенты и наемные рабочие, но не включает аренду квартир для долгосрочного проживания, как основного места жительства, обычно арендуемых на срок от месяца до года,

отнесенных к группировке 68.20. Упомянутая группировка 68.20 включает предоставление в аренду домов, меблированных и немеблированных квартир или многоквартирных помещений, предназначенных для долговременного проживания, обычно на ежемесячной или ежегодной основе.

в) В то же время, согласно ч. 2 ст. 671 ГК РФ жилое помещение может быть предоставлено во владение и (или) пользование на основе договора аренды или иного договора юридическим лицам, которые могут его использовать только для проживания граждан.

Практически это означает невозможность отличить деятельность по оказанию гостиничных услуг (средство размещения) от деятельности по предоставлению жилого помещения в краткосрочную аренду (найм).

Таким образом, законопроектом предлагается установить запрет в отношении лиц, круг которых не может быть достаточно определен, что размывает сферу его действия и, как следствие, является коррупциогенным фактором.

4. Снижение криминогенной ситуации регулированием, предлагаемым законопроектом, вызывает сомнения.

Противоправное поведение, в котором разработчики законопроекта уличают клиентов малых средств размещения, характерно и для многих жильцов, зарегистрированных в своих жилых помещениях. Законопроект не может повлиять на снижение уровня преступности в местах оказания гостиничных услуг и иных услуг размещения в гостиницах и иных средствах размещения, организованных на базе жилых помещений. Снижение криминогенной обстановки возможно лишь при активизации деятельности органов правопорядка в данных местах и при условии одновременного проведения систематических инспекций и проверок институтами государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля и общественного жилищного контроля.

5. По мнению Общественной палаты Российской Федерации, предлагаемые законопроектом изменения не являются способом решения декларируемой проблемы.

а) Исходя из содержания пояснительной записки к законопроекту внесение изменений в статью 17 ЖК РФ предлагаются в целях решения проблемы защиты прав жителей домов, проживающих в смежных с малыми средствами размещения жилых помещениях. Поскольку в подобных заведениях существует социальная и экономическая потребность, их фактическое запрещение приведет к «уходу в тень» бизнеса по содержанию малых средств размещения, ведь различие между квартирой с большим количеством «гостей» и малыми средствами размещения трудно доказуемо.

Представляется необходимым, не закрывая подобные заведения гостиничного типа, вовлекать их в зону специального правового регулирования, предъявляя к ним дополнительные требования и позволяя осуществлять дополнительный контроль за их деятельностью в целях обеспечения соблюдения прав жителей домов, проживающих в смежных с малыми средствами размещения жилых помещениях.

В связи с этим целесообразной является реализация положений статьи 20 ЖК РФ в части более активного применения институтов государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля, общественного жилищного контроля.

б) Следует также отметить недостаток последовательности и комплексности в предлагаемом законопроекте.

Законопроектом предлагается установить запрет использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг. Вместе с тем, из пояснительной записки к законопроекту следует, что деятельность по оказанию гостиничных услуг может осуществляться лишь после перевода жилого помещения (или совокупности жилых помещений) в нежилое. Однако малые средства размещения сложно однозначно назвать нежилыми помещениями. Понятие нежилого

помещения законодатель сформировал «от противного» по отношению к жилому помещению: «Нежилое помещение в многоквартирном доме - помещение в многоквартирном доме, которое не является жилым помещением и общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме» (Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 N 354). Иными словами, к нежилым помещениям могут относиться как пригодные для временного пребывания помещения, так и не изолированные помещения, которые не являются недвижимым имуществом и не пригодны для постоянного проживания граждан (не отвечают установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

Стоит отметить, что согласно п. 2 ст. 23 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений не допускается.

Несмотря на обилие норм, содержащих требования к малым средствам размещения, они должны соответствовать всем требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, в том числе санитарным, поскольку в них предполагается временное проживание граждан.

Также законопроект не предлагает вносить аналогичные изменения в п. 3 ст. 288 ГК РФ, предмет регулирования которой схож со ст. 17 ЖК РФ.

По мнению Общественной палаты Российской Федерации достижению цели эффективного регулирования института малых средств размещения и защиты прав соседей необходимо персонифицировать субъекта ответственности и обеспечить прозрачность его деятельности, в том числе доступность для соседей необходимой информации. Этому будут способствовать следующие предложения:

1. Признать на законодательном уровне, что любая квартира (жилое помещение), используемая для временного (сроком до 6 месяцев) проживания граждан на основе возмездных договоров с ними, является малым средством

размещения.

Ввести обязательный реестр малых средств размещения, расположенных в многоквартирных жилых домах и иных жилых помещениях, установив, что включение в реестр является предварительным условием для такого использования квартиры или иного жилого помещения.

Установить, что лицо (собственник помещения или арендатор), использующее жилое помещение для оказания гостиничных услуг (услуг по организации временного размещения) обязано:

- осуществлять временную регистрацию и миграционный учет граждан по месту пребывания в том же порядке, что и гостиницы;
- в случае несоблюдения гостями требований проживания в жилом помещении, а также причинения ими ущерба соседям или общему имуществу дома, нести за это ответственность.

Для реализации предложений потребуется внести изменения в ст.288 ГК РФ, ст.17 и 30 ЖК РФ, а также дополнить статью 7.21 КоАП РФ положениями об административной ответственности лиц, ведущих деятельность малых средств размещения в многоквартирных жилых домах.

На уровне подзаконных актов потребуется:

- включить в Правила проживания в многоквартирных жилых домах отдельный раздел о требованиях к квартирам, используемым для временного (сроком до 6 месяцев) проживания граждан, таких как обязательность приборов индивидуального учета коммунальных услуг, возложение на владельца квартиры (собственника или арендатора) ответственности за соблюдение проживающими в квартире лицами законодательства о тишине и об ограничении курения, передача в управляющую компанию актуальных контактов для оперативной связи на случай конфликтных ситуаций, разрешение Роспотребнадзору проводить замеры уровня шума и иных санитарно-гигиенические показатели деятельности малых средств размещения, а также при необходимости требования по дополнительной шумозащите в случаях расположения такой квартиры над другими жилыми помещениями, дополнительные «навигационные» требования (указатели,

таблички, отдельный домофон) и т.п. Конкретный перечень таких требований можно определить исходя из анализа конкретных жалоб соседей;

- выделить в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС РЕД.2) в отдельную группу деятельность малых средств размещения, расположенных в жилых помещениях (и в иных помещениях в многоквартирных жилых домах);

- постановлением Правительства Российской Федерации утвердить порядок ведения реестра таких малых средств размещения, а также внести изменения в постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 года № 584 (с целью исключить дублирование реестров);

- разработать санитарные требования к малым средствам размещения, с выделением отдельно требований для малых средств размещения, расположенных в многоквартирных жилых домах, а также уточнить пожарные требования к таким малым средствам размещения.

2. В настоящее время Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что с 1 июля 2016 года деятельность любого средства размещения, расположенного в субъектах Российской Федерации, в которых будут проводиться спортивные соревнования, станет возможной только при наличии свидетельства о присвоении категории, предусмотренной соответствующей системой классификации объектов туристической индустрии.

В соответствии с п. 16 Поручения Президента Российской Федерации от 22 сентября 2015 года Пр-1893ГС в законодательство Российской Федерации предполагается внести изменения, предусматривающие введение обязательной классификации для всех средств размещения.

Представляется, что в рамках проведения обязательной классификации вполне возможно и уместно рассматривать вопросы о нарушении средствами размещения прав жителей домов, проживающих в смежных с малыми средствами

размещения жилых помещениях, требований законодательства о пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических правил и т.д. При этом в качестве дополнительного требования при классификации малых средств размещения, расположенных в жилых помещениях, может быть введена проверка соответствия требованиям, направленным на защиту прав соседей, и необходимость прохождения обязательной классификации будет являться дополнительным инструментом защиты вышеуказанных лиц.

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона № 876688-6 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части запрета использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг)».

**Экспертно-аналитический центр
ПРИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221 83 63, (495) 221 83 64, сайт: www.oprf.ru

«02» ноября 2015 г. № ЭАЦ/246-в

В Комиссию по развитию
малого и среднего бизнеса

Уважаемый Дмитрий Валерьевич!

В соответствии с заявкой направляем Вам справку о результатах мониторинга деятельности малых средств размещения в РФ.

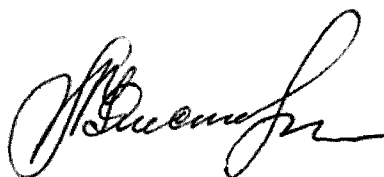
Согласно заявке в справке требовалось отразить следующие вопросы:

- справочную информацию о развитии хостелов в РФ;
- влияние хостелов на развития туризма в РФ (иные положительные моменты);
- угрозы развития;
- статистика развития;
- мнения и высказывания сторон «за» и «против».

Справка по перечисленным вопросам размещена в Приложении к данному письму.

Приложение в 1 экз. на 14 листах

Руководитель



Е.В. Кислова

**Аналитическая справка
по проекту федерального закона
№ 876688-6 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса
Российской Федерации» (в части запрета использования жилых помещений в
качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также
предоставления в них гостиничных услуг)**

Цель справки:

27.10.2015 председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию малого и среднего бизнеса устно поставлена задача подготовить краткую справку о результатах мониторинга малых средств размещения в Российской Федерации, с указанием справочной информации о развитии хостелов в РФ, влияния хостелов на развития туризма в РФ (иные положительные моменты), угроз развития МСР, статистики развития МСР, мнений и высказывания сторон «за» и «против».

Справка необходима для проведения 5 ноября «Нулевого чтения» Общественной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 876688-6 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части запрета использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг).

(Проводит Д.В.Сазонов (Комиссия по развитию малого и среднего бизнеса)).

Содержание справки:

В России сегодня существует порядка пяти тысяч действующих объектов малых средств размещения. Почти половина из них (49 процентов) приходится на Москву и Санкт-Петербург. Средний прирост количества МСР за последние три года по разным оценкам составляет от 10 до 20 процентов ежегодно. Председатель комитета по развитию туризма Санкт-Петербурга Инна Шалыто уточнила, что из 35 тысяч номерного фонда города 6 тысяч приходится на хостелы, 90 процентов которых располагаются в жилом фонде. Гости «Северной столицы» (половина из которых иностранцы) предпочитают останавливаться в центре города с плотной исторической застройкой, — обычные гостиницы не могут в полном объеме удовлетворить имеющийся спрос.

Хостелы в первую очередь позволяют постояльцам сэкономить собственные денежные средства, которые они могут потратить на изучение местных достопримечательностей. Отличительной чертой таких заведений гостиничного типа

наряду с низкими ценами, является способность компактного размещения большого количества гостей.

Стоит отметить, что хостелы в Петербурге и Москве по сути своей не отличаются от большинства хостелов Европы и Америки. Практически, хостел – это и есть небольшой отель (обычно не более двух десятков номеров), предлагающий гостям несколько более спартанские условия проживания за значительно более низкую (по сравнению с мини-отелями) плату.

В чем же основное отличие хостелов от мини-отелей? В мини-отелях сдаются целые номера, а в хостелах гостей часто селят в многоместных комнатах (дормах), сдавая, по сути, койко-место, как в общежитии. Так, хостелы предлагают как отдельные номера на 2-5 человек, так и многоместные номера – шести- и восьмиместные. Удобства (туалеты и души) в хостелах обычно находятся на этаже. Благодаря многоместным номерам и общим санузлам владельцы хостелов экономят площадь. Поэтому обходится жизнь в хостеле – дешево. По крайней мере, значительно дешевле мини-отеля.

Многие самостоятельные путешественники считают неоспоримыми плюсами хостелов такие вещи, как например общедоступная кухня, где гости могут сами готовить себе еду. Это не только удобно, но и выгодно по деньгам, ведь не нужно питаться в ресторанах и кафе. Другим нравятся веселые гостиные хостелов, где постоянно происходит общение людей со всего света. Именно гостиная является эпицентром знаменитой атмосферы хостела, местом, где соединяется неумная энергия десятков путешественников. Многие хостелы сами проводят мероприятия для гостей – это тоже очень интересно. По статистике, кухня есть в девяти из десяти хостелов, а гостиная – в каждом третьем.

Большинство *hostel-people* – это общительные, веселые и дружелюбные люди, готовые часами рассказывать о своих приключениях и слушать о ваших. Большинство жителей хостела – студенты. Они стремятся к международному общению, постоянно ищут себе друзей в разных уголках планеты. Часто люди познакомившиеся однажды в хостеле в далекой стране общаются и через много лет – летают друг к другу в гости, переписываются в скайпе и на Facebook.

Действующий ГОСТ для ХОСТелов

Первые гостиницы с указанием термина «Хостел» в России стали появляться около 6 лет назад, однако, официального определения, что такое хостел, и каким он должен быть, не существовало. По мере бурного роста количества хостелов в Москве и Санкт-Петербурге, термин стал постепенно входить в обиход, однако, отсутствие единых стандартов зачастую вводило туристов в заблуждение, поскольку в ряде случаев под вывеской «Хостел» предоставлялись общежития барачного типа или переполненные кроватями коммуналки, мало предназначенные для цивилизованного пребывания. Отсутствие законодательной базы также сказывалось на работе качественных хостелов – формально они не могли называть себя полноценными гостиничными объектами и в большинстве случаев вели деятельность как «Сдача мебелированных комнат в наем».

В сентябре 2014 года был разработан новый ГОСТ (Р 56184-2014) «Общие требования к хостелам», который не только дает официальное признание данному виду гостиниц, но и устанавливает обязательные требования к подобным объектам. Инициаторами создания этого стандарта выступили Некоммерческое партнерство «Межрегиональное объединение развития индустрии хостелов» (Также известное хостельерам как «Союз Хостелов России») и Некоммерческое партнерство «Лига Хостелов». ГОСТ официально разработан ОАО «ВНИИС». Немаловажно отметить, что за счет того, что в разработке принимали участие некоммерческие партнерства, представляющие интересы сотен хостельеров, разработанный ГОСТ не содержит каких-либо невыполнимых требований и не влечет за собой рисков закрытия цивилизованных вариантов хостелов.¹

Содержание Стандарта

Стандарт признает, что хостелы могут работать в различных правовых формах – в том числе бизнес может вестись индивидуальными предпринимателями и физическими лицами. Это достаточно важно, поскольку, как показывает статистика, более половины хостелов ведут деятельность от индивидуальных предпринимателей.

Определения

ГОСТ дает три определения: что такое хостел, кто такой хостельер, и для кого предназначены хостелы (вводится понятие «малобюджетного туризма»).

«Хостел»: Экономичное средство размещения, предназначенное для временного проживания, преимущественно для малобюджетного туризма, имеющее номера/комнаты

1 http://biz-bank.ru/articles/gost_dlya_hostelov/

различной вместимости и санузлы, как правило, за пределами номера/комнаты, а также помещения (зоны, места) для общения гостей.

«Хостельер»: юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, оказывающие услуги хостелов на собственной или арендованной территории согласно законодательству Российской Федерации.

«Малобюджетный туризм»: Туризм, предназначенный для людей, которые ограничены в денежных средствах для путешествий и отдыха (молодежь, люди с малым достатком, пожилые люди), либо предпочитающих экономить.

Определения терминов достаточно понятные, при этом они сформулированы простым языком, что, в целом, нетипично для отечественного законодательства, и потому уже заслуживает уважения.

Жилой фонд и отдельные входы

Исходя из норм ГОСТа, хостел может располагаться в жилом доме, и отдельный вход для него не обязателен, равно как и наличие второго входа. Это тоже важно, поскольку до принятия ГОСТа у многих хостельеров были опасения, что второй вход может быть введен в качестве обязательного условия.

Располагать хостелы в цоколях и подвалах теперь запрещено: *«Не допускается использование в качестве жилых комнат цокольных этажей, подвальных помещений и комнат, не имеющих окон»*. Согласно ГОСТу, в цоколях могут располагаться только общие зоны и дополнительные услуги (санузлы, подсобки и т.д.).

Также в ГОСТе определяются нормативы площади, нормативы санузлов, нормативы относительно общей зоны и кухни, требования к номерам.

Выводы

Введение данного ГОСТа положительно сказывается на всех хостельерах, за исключением тех, чьи хостелы расположены на цокольных этажах (им придется закрыться).

Государство официально признает, что такой вид гостиниц есть. Во-вторых, Стандарт формирует минимальные требования к хостелам, что позволяет однозначно идентифицировать, является ли ваш гостиничный объект хостелом, или нет. Главное – у туристов появится уверенность, что, останавливаясь в заведении с надписью «хостел» они получат определенный уровень комфорта, и не окажутся в общежитии для чернорабочих.

В третьих, ГОСТ сформулирован очень лояльно к хостельерам, и учитывает многие российские реалии данного бизнеса: хостел можно открывать физическим лицам и

индивидуальным предпринимателям, он может располагаться в жилом фонде, вход может быть общим, можно обойтись без общей зоны и кухни, если рядом есть кафе.

С точки зрения покупки или продажи хостелов, как готового бизнеса, это существенно снижает риски инвестирования в данный вид деятельности. Хостелы не требуют получения лицензий и сертификатов.

Принятие Стандарта является признаком оцивилизовывания рынка, о чем говорит и Приложение к ГОСТу, в котором в качестве рекомендаций отмечены такие принципы как: *«Культура общения и доброжелательный прием всех гостей. Мотивирование проживающих к добрососедству. Запрет на пропаганду и принцип доброй воли.»*²

Угроза развитию хостелов

В середине апреля председатель комитета Госдумы по ЖКХ Галина Хованская призвала МВД к более активной борьбе с хостелами, т.е. жилыми квартирами, используемыми в качестве гостиниц.

По мнению Г.Хованской, хостелы представляют опасность для жителей соседних квартир не только с точки зрения наркомании и алкоголизма, но и с точки зрения террористической угрозы. Люди живут в хостелах без регистрации и договора на аренду. Более того, соседи квартир-гостиниц оплачивают коммунальные услуги, потребляемые жильцами этих гостиниц, говорила Г.Хованская. Поэтому она призвала правоохранителей бороться с хостелами.

Министр внутренних дел России Владимир Колокольцев отметил, что *«Меры те, которые мы принимаем по данным адресам, они, наверное, вряд ли чем-то отличаются от тех мер, которые мы принимаем по месту жительства остального нашего населения.»*³

Решение проблемы

Организации хостельеров подготовили пакет поправок в российское законодательство, которые могут ввести деятельность мини-отелей в цивилизованное русло. Свои предложения представители малых гостиниц решили внести через парламент Петербурга.

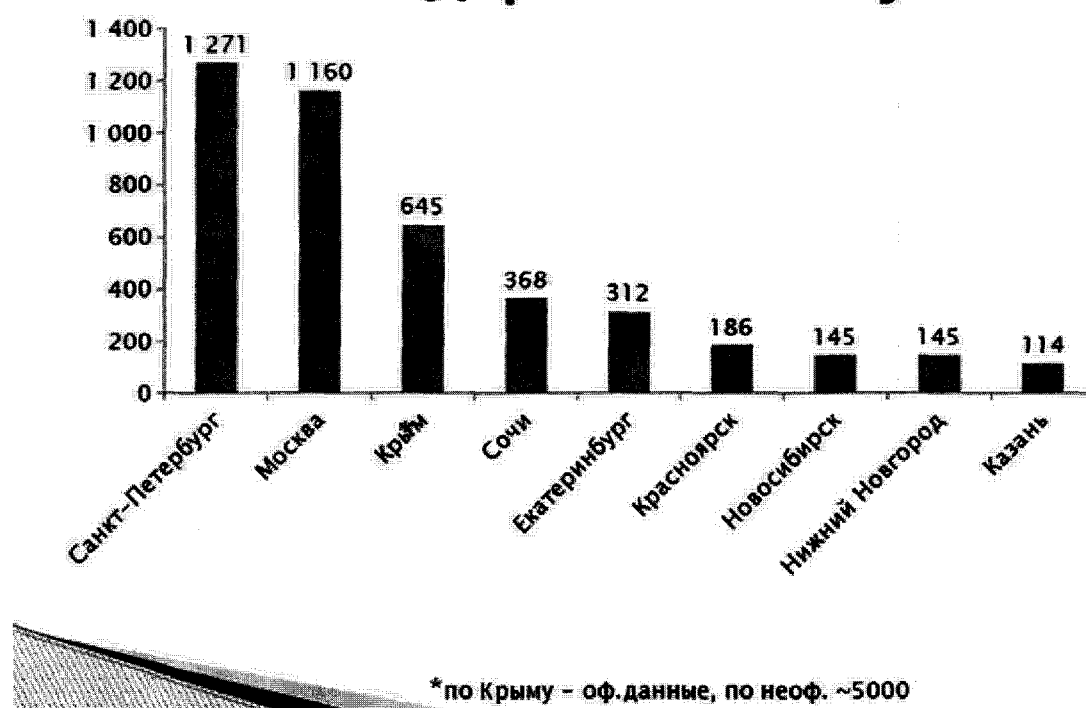
2 http://biz-bank.ru/articles/gost_dlya_hostelov/

3 http://www.spravedlivo.ru/5_68523.html

В качестве решения проблемы владельцы хостелов и мини-отелей предлагают внести изменения в законодательство, которые позволят регламентировать их деятельность. В частности, член правления Лиги хостелов Наталья Петровская считает, что на законодательном уровне следует признать, что любая квартира, используемая для краткосрочного проживания граждан, представляет собой средство размещения, со всеми вытекающими отсюда последствиями, в том числе - обязанность регистрировать проживающих по месту пребывания в соответствии с гостиничными правилами.

Кроме того, владельцы хостелов и мини-отелей предлагают создать реестр малых средств размещения в многоквартирных домах. Для включения в реестр в квартире должны быть выполнены определенные требования, в том числе установлены индивидуальные приборы учета и отсутствовать задолженности по их оплате, а лицом, ведущим деятельность квартирного малого средства размещения, должно быть юридическое лицо или индивидуальный предприниматель (ИП). Это, по мнению участников рынка, позволит сделать этот рынок прозрачным, персонифицировать ответственность за возможные нарушения прав граждан и "вытащить из тени" лиц, сдающих жилье посуточно.

Регионы-лидеры по кол-ву МСР



Кроме того, они предлагают не применять к хостелам понятие «помещение общественного назначения» в том смысле, в каком оно используется в «Санитарно-эпидемиологических требованиях к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях». Как пишет «Коммерсантъ» со ссылкой на Н.Петровскую, в настоящее время по закону у таких помещений должен быть отдельный вход, но это нереально сделать в жилых домах. Под этим предлогом чиновники настаивают на закрытии мини-отелей в жилых домах.

Статистика развития

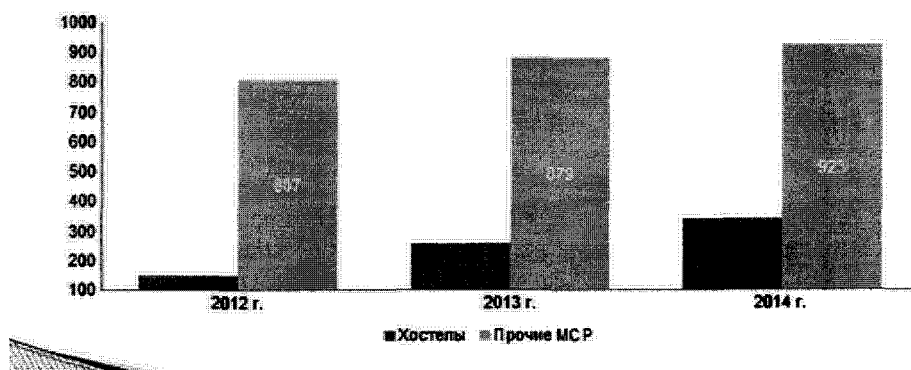
По данным группы компаний «Банк готового бизнеса» (Biz-Bank), всего в России работает порядка 5 тыс. действующих объектов малых средств размещения, из них 1,2 тыс. - хостелы (24% от общего числа). Половина из них приходится на Москву и Санкт-Петербург, которые с большим отрывом лидируют среди остальных городов.

По оценкам президента Ассоциации малых гостиниц Санкт-Петербурга Владимира Васильева, в Северной столице размещается порядка 350 «средств малого размещения» (мини-гостиницы и хостелы), большая часть из которых располагается в жилых домах.

За последние два года в Петербурге количество хостелов увеличилось более, чем в два раза, уточняют в Biz-Bank. Например, с 2011 года каждый год в городе открывалось около 100 новых хостелов.

Темпы роста по СПб

**За 2 года количество хостелов увеличилось более, чем в 2 раза.
С 2011 года каждый год в СПб открывалось около 100 новых хостелов.**



5

Средний оборот хостела составляет 2,6 млн. руб. в год. Средний оборот мини-отеля - 3,3 млн. руб. в год. Суммарный оборот всех «малых средств размещения» по России составляет 15,3 млрд. руб. в год. Это сопоставимо с годовым бюджетом среднего города России (например, Самары), отмечают эксперты Банка Готового Бизнеса. Оборот рынка хостелов в Петербурге – 880 млн. руб. (суммарный оборот малых средств размещения - 3,6 млрд. руб.).

Инвестиции в хостелы СПб



Всего хостелы в СПб уже привлекли не менее 500 млн. руб. внутренних инвестиций, из них порядка 200 млн. руб. в 2014 году, с учетом сделок купли/продажи бизнеса.

6

Объем налоговых поступлений всех этих заведений в Петербурге составляет около 200 млн. рублей, в целом в России - 1,3 млрд. рублей.

Малые отели и хостелы будут под защитой

В Министерстве культуры РФ разработали проект закона, защищающего малые отели и хостелы. Об этом стало известно в этот четверг, 8 октября от Аллы Маниловой - заместителя министра культуры.⁷ (опубликовано 10 октября 2015 г.).

Представитель министерства рассказала о том, что закон о запрете размещения хостелов и мини-отелей в жилых домах принят не будет. Разработан новый закон, который встанет на защиту малых отелей.

6 Фото: Банк готового бизнеса (http://www.rbc.ru/spb_sz/26/05/2015/5592b08a9a794719538d4265)

7 <http://prohotel.ru/news-218606/0/>

Инна Шалыто - председатель комитета по развитию туризма Санкт-Петербурга считает, что в «культурной столице» нельзя запрещать хостелы. В настоящее время город является своего рода столицей хостелов и мини-отелей, и большинство из них находятся в центре города в жилых домах из-за плотной застройки. За последние 20 лет было выкуплено очень много просторных коммунальных квартир с большим количеством комнат, которые переделывались в хостелы и мини-отели. Нельзя это разрушать, так как это опорный сегмент размещения эконом-класса в центре Санкт-Петербурга.

«Лига хостелов» разработала СанПиН для российских хостелов

Некоммерческое партнёрство «Лига хостелов» разработало проект по санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам для «малых средств размещения» и направила его на рассмотрение правительство. По новому проекту в таких средствах размещения могут одновременно проживать не больше 120 человек, при этом на одну кровать должно приходиться не меньше 4 м². Также в обязательном порядке должна делаться влажная уборка всех помещений. Делать её надо каждый день, и желательно несколько раз за день.

Представители «Лиги хостелов» говорят о том, что в настоящее время мини-гостиницы вынуждены работать в условиях правовой неопределённости. Большинство предпринимателей хотят соблюдать все необходимые нормы и выполнять требования действующего законодательства, но не могут разобраться, что будет правильным, именно для них.⁸

В «Лиге хостелов» считают, что требования, предъявляемые к «малым средствам размещения» не должны быть аналогичны требованиям к большим отелям.

В разработанном проекте даётся конкретное определение «малых средств размещения». Такими средствами могут быть небольшая гостиница, хостел, апартаменты, пансион, гостевой дом и тому подобное.

Все эти гостиничные объекты могут располагаться либо в отдельных зданиях, либо в квартирах жилых домов или в любом другом помещении, которое пригодно для проживания. В таком объекте должно быть не более 50 номеров и 120 проживающих. Если площади очень маленькие и объект представляет собой «мини-хостел» или «мини-отель», то там могут одновременно проживать не больше 30 человек.

Представители Роспотребнадзора заявили, что обращение ими получено и в ближайшее время будет рассмотрено.

Мнения сторон

Поддержка МСР:

Министр курортов Крыма Сергей Стрельбицкий -

*«Мы категорически против данного законопроекта и считаем, что он нанесет вред не только крымской индустрии отдыха, но и другим регионам Российской Федерации. Я думаю, что мы будем настойчивы, думаю, проведем ряд переговоров с депутатами Государственной думы, чтобы объяснить им, что данный законопроект не отражает каких-то перспектив для развития туризма»*⁹. Согласно данным, озвученным главой РК Сергеем Аксеновым на заседании Президиума Государственного совета Российской Федерации, проходившего под председательством президента Владимира Путина, каждый восемнадцатый взрослый житель республики занят непосредственно в сфере туризма, а каждая шестая семья получает доходы за счет оказания услуг в туризме. В частности, в Крыму насчитывается около 4,5 тысяч мини-отелей и 14 тысяч квартиродатчиков, предоставляющих услуги по временному размещению.

Председатель московского представительства ассоциации «Межрегиональное объединение развития индустрии хостелов» Роман Сабиржанов утверждает, - *«МСР, расположенные в жилом фонде, легко контролировать, так как они широко рекламируются и не скрываются от органов государственной власти. Владельцы хостелов и мини-отелей платят налоги, соблюдают санитарные нормы, внедряют правила противопожарной безопасности, ведут миграционный учет гостей и имеют счетчики учета потребления воды и электроэнергии». По словам Сабиржанова, конфликты между временными жильцами и владельцами частных квартир случаются нечасто.*¹⁰

Председатель Комитета по малым средствам размещения МГО ОПОРЫ РОССИИ и президент «Лиги хостелов» Ольга Недорезова, комментирует ситуацию - *«Вероятно, кому-то это невыгодно, и под предлогом защиты прав соседей этот зародившийся и еще неокрепший сегмент пытаются уничтожить».* Как отметила эксперт, судя по тому, что трем некоммерческим организациям, представляющим хостелы

9 http://newscrima.net/vlasti-kryma-protiv-zakonoproekta-o-zaprete-minigostinic-i-xostelov-v-zhilyx-domax_455826_news.html

10 <http://lenta.ru/articles/2015/10/25/hostel/>

и малые средства размещения, отказали в праве участвовать в обсуждении этих вопросов на совещании 23 апреля, инициированном депутатом Галиной Хованской (которая одновременно является и председателем профильного комитета Госдумы), предложения профессиональных участников рынка не представляют для нее интереса. *«Существует (всегда существовал и будет существовать) огромный нерегулируемый, никак и никем не контролируемый рынок краткосрочной («посуточной») аренды квартир. В последние десять лет часть этого рынка постепенно «цивилизуется», что проявляется в появлении мини-отелей, хостелов, сервисных апартаментов, где соблюдаются санитарные нормы, контролируется ситуация с не нарушением прав соседей, платятся налоги, ведется миграционный и регистрационный учет проживающих. В хостелах запрещено употребление алкоголя, в них следят за чистотой, безопасностью, порядком».*¹¹

Депутат Законодательного собрания Новосибирской области Валентина Сичкарёва — *«Я за то, чтобы поддерживать малый и средний бизнес, — когда люди готовы развивать своё дело, это очень важно для экономики региона, особенно в кризис. У нас, к сожалению, федеральный законодатель чаще всего идёт по лёгкому пути, предпочитая не разрабатывать законодательную базу по проблемному вопросу, а просто ввести запретительные меры».*

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области Виктор Вязовых — *«Экономически государству должно быть выгоднее существование официально зарегистрированных и уплачивающих налоги гостиниц и хостелов, чем ничем не контролируемая сдача гражданами своих квартир в аренду», — уверен бизнес-омбудсмен. «Естественно, что соседство с гостиницей создает собственникам квартир дополнительные неудобства. Но при этом надо учитывать, что для этих объектов предусмотрен целый ряд требований, в том числе и недавно принятым ГОСТом».*¹²

11 <http://mosopora.ru/>

12 <http://infopro54.ru/news/3135/>

Дмитрий Сельков основатель сети хостелов id hostel, - «Круглый стол по этой проблематике уже недавно проводился. Были на нем и представители столичных и региональных хостелов (расположенных и в жилых, и в нежилых помещениях), ФМС, Роспотребнадзора, депутатов МГД, экспертов рынка, разработчиков ГОСТа, объединений хостелов и малых средств размещения (в первую очередь Лиги Хостелов). Передаю как непосредственный участник - ни ФМС, ни Роспотреб, ни МГД позицию "против"(хостелов в жилом фонде) так и не сформулировали. Все "за"(с соответствующим регулированием, конечно). Представителей ГД-инициаторов закона (надо заметить, опытных инициаторов - на счету у них уже не одна такая "инициатива" по поводу хостелов) разумеется, тоже приглашали. Как и на другие круглые столы. Думаете, пришли?»

Регина Давлетова основатель сети hostels rus, Санкт-Петербург, - «Вопрос о размещении хостелов в жилых домах обсуждается уже давно. Безусловно, я понимаю о неудобствах для соседей, но очень важно понимать разницу между хостелом, соответствующим европейским стандартам, а так же, стандартам ГОСТа, и ночлежкой с мигрантами, антисанитарными условиями, и отсутствием юридических нормативных документов для ведения бизнеса. К сожалению, представители власти не хотят разбираться в существенной разнице между этими двумя, совершенно разными нишами, и попробовать разделить существующий сегмент бизнеса и кустарные ночлежки».

Замглавы Минкульта Алла Манилова, - «В министерстве предлагают впустить в хостелы надзорные органы, что должно ограничить распространение «нелегальных ночлежек». «Действующие хостелы без труда справятся с ГОСТами и СанПиНами. Также размещение хостелов должно проводиться с согласия собственников жилья и при условии содержания дома и благоустройства территории».

Путешественник Дмитрий Винтер. – *«Постоянно катаюсь между Питером, Москвой и Новосибирском. Останавливался во многих хостелах, этот вид размещения дешевле и удобнее для меня.»*¹³

Запрет МСР:

Депутат Государственной Думы РФ Галина Хованская, - *«Пребывание в таких гостиницах не сопровождается регистрационным учетом постояльцев в ФМС, а также заставляет собственников других квартир страдать от шума и нести дополнительные расходы на оплату коммунальных услуг. Плюс ко всему хозяева «квартир-гостиниц» обычно не платят налоги. Это грубое нарушение жилищного законодательства и нарушение прав граждан, проживающих в этом доме, — убеждена председатель Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Галина Хованская. — Мне поступает огромное количество жалоб из Санкт-Петербурга и из Москвы со стороны граждан, проживающих в многоквартирных домах, которые сполна прочувствовали на себе «прелести» такого соседства — постоянная смена жильцов, шум. Для бизнеса это хорошо и выгодно, не нужно делать отдельный вход, не нужно переводить помещение в статус нежилого, но из нормального дома делают проходной двор. Я категорически против размещения хостела в обычном доме!»*

Сергей Шпилько, председатель Комитета по туризму и гостиничному хозяйству, - *«Появилось определенное количество ночлежек или полуподпольных средств размещения, где, как правило, останавливаются мигранты, которые также стали вешать на себя табличку «хостел».*¹⁴

13 <http://infopro54.ru/news/3135/>

14 <http://www.5-tv.ru/news/80414/>

Константин Живенков, владелец хостела «Таиланд», - «Я поддерживаю хостел. Двумя руками. Но в нормальных помещениях, созданных согласно стандартам, когда владелец платит налоги и прочие отчисления. Ночлежки"в квартирах, независимо от их кошерности и лакшерности я не поддерживаю. Больше смахивает на перенаселенные общаги. Даже если это квартира в центре Москвы. Мне не нравится что "квартиранты," не имея представления о сервисе и качестве обслуживания, помимо этого зачастую уклоняясь от налогов, демпингуют и создают конкуренцию приличным заведениям, которые в свою очередь платят налоги, соблюдают установленные законом нормы, платят взносы в фонды за персонал и т.д. Мое мнение: Квартирных ночлежек быть не должно».

Жительница центрального района Новосибирска Елена Сергеева. – «С тех пор, как у нас в соседнем подъезде открыли гостиницу, постоянно занят лифт, и часто шумят в вечернее время».

Владислав Панин, постоялец хостела: «Я нашел этот хостел через интернете. Он был на самом отшибе. Когда я пришел, то уже в подъезде почувствовал невероятную вонь. То, что я увидел внутри, не поддается никакому описанию, это хуже, чем постоялый двор. Полная антисанитария. В номере человек 30, но мне деваться было некуда, я с большим трудом дождался утра».