

Аналитический отчет по результатам анализа и обобщения материалов опубликованной правоприменительной практики

Тема: «Туристическая деятельность в Санкт-Петербурге»

Руководитель группы экспертов – Жмулина Д.А., доцент кафедры коммерческого права Юридического факультета СПбГУ, кандидат юридических наук, доцент.

Эксперты:

Тестина Я.С., заведующая кафедрой страноведения и международного туризма Института наук о Земле СПбГУ, кандидат экономических наук, доцент;

Городов О.А., профессор кафедры коммерческого права Юридического факультета СПбГУ, доктор юридических наук, профессор;

Ковалевская Ю.И., ст. преподаватель кафедры коммерческого права Юридического факультета СПбГУ, кандидат юридических наук.

Введение

Перед экспертами поставлены следующие задачи:

- ✓ оценить состояние правового регулирования туристической деятельности в Санкт-Петербурге (в части действия Закона Санкт-Петербурга от 28.12.2012 № 741-126 «О туристской деятельности в Санкт-Петербурге» (далее – Закон о туристской деятельности в СПб) и актов органов исполнительной власти Санкт-Петербурга).
- ✓ выявить тенденции, формирующиеся в правоприменительной практике;
- ✓ выявить несогласованность, противоречивость, отсутствие единообразия правоприменительной практики в Санкт-Петербурге в целях разработки предложений по внесению изменений в законодательство Санкт-Петербурга.

Для реализации поставленных задачи экспертами всесторонне изучена исследуемая сфера правоотношений и проанализирована релевантная теме исследования опубликованная правоприменительная практика системы судов общей юрисдикции и системы арбитражных судов за период 2018-2023 гг., 66 материалов которой вошли в итоговый список дел.

1. Состояние правового регулирования туристической деятельности в Санкт-Петербурге

1.1. Нормативно-правовые основы

Законодательство РФ о туристской деятельности состоит из Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о туристской деятельности в РФ), принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. В Санкт-Петербурге действует Закон о туристской деятельности в СПб, а также ряд подзаконных нормативных правовых актов.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие туристскую деятельность, не могут противоречить Закону о туристской деятельности в РФ и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

1.2. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Санкт-Петербурга

Полномочия органов государственной власти РФ в сфере туризма закреплены в ст. 3.1 Закона о туристской деятельности в РФ. Органом, регулирующим туристическую деятельность в РФ, является Министерство экономического развития РФ, которое осуществляет свои функции и полномочия посредством работы двух департаментов. Первый – Департамент реализации проектов в сфере туристской деятельности – обеспечивает выработку и реализацию государственной политики в сфере туризма, его

нормативно-правовое регулирование, координацию деятельности по реализации приоритетных направлений госрегулирования туристской деятельности и осуществление госнадзора за деятельностью туроператоров. Второй – Департамент развития туризма – отвечает за развитие туристического потенциала страны посредством создания условий для устойчивого роста отрасли, поддержания положительного имиджа и комплексного продвижения турпродуктов на российском и международном рынках.

В соответствии со ст. 3.2 Закона о туристской деятельности в РФ органы государственной власти Санкт-Петербурга наделены следующими полномочиями по созданию благоприятных условий для развития туризма в Санкт-Петербурге:

- ✓ определять основные задачи в сфере туризма и приоритетные направления развития туризма в Санкт-Петербурге;
- ✓ разрабатывать, утверждать (одобрять) и реализовывать документы стратегического планирования в сфере туризма по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов РФ;
- ✓ создавать благоприятные условия для развития туристской индустрии в Санкт-Петербурге;
- ✓ создавать и обеспечивать благоприятные условия для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территории Санкт-Петербурга, и средствам связи, а также получению медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи;
- ✓ реализовывать меры по созданию системы навигации и ориентирования в сфере туризма на территории Санкт-Петербурга;
- ✓ содействовать в продвижении туристских продуктов Санкт-Петербурга на внутреннем и мировом туристских рынках;
- ✓ реализовывать меры по поддержке приоритетных направлений развития туризма в Санкт-Петербурге, в том числе социального туризма, сельского туризма, детского туризма и самодетельного туризма;
- ✓ реализовывать комплекс мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях;
- ✓ организовывать и проводить мероприятия в сфере туризма на региональном и межмуниципальном уровне;
- ✓ участвовать в реализации межправительственных соглашений в сфере туризма;
- ✓ участвовать в информационном обеспечении туризма, создании в Санкт-Петербурге туристских информационных центров и обеспечивать их функционирование;
- ✓ создавать аттестационные комиссии для аттестации экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков, вносить сведения об экскурсоводах (о гидах) и о гидах-переводчиках в единый федеральный реестр экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков;
- ✓ утверждать форму нагрудной идентификационной карточки экскурсовода (гида) или гида-переводчика;
- ✓ организовывать и осуществлять региональный государственный контроль (надзор) за деятельностью организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, применяющих специальный налоговый режим, которые оказывают услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и (или) инструкторов-проводников, а также утверждать положение о данном виде контроля (надзора).

Согласно ст. 3, 3-1 Закона о туристской деятельности в СПб к полномочиям Правительства Санкт-Петербурга по созданию благоприятных условий для развития туризма в Санкт-Петербурге относятся:

- ✓ определение основных задач в сфере туризма в Санкт-Петербурге;
- ✓ разработка, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования в сфере туризма по вопросам, отнесенным к полномочиям Правительства Санкт-Петербурга;

- ✓ создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в Санкт-Петербурге;
- ✓ содействие развитию конгрессно-выставочной деятельности в Санкт-Петербурге и координация деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере конгрессно-выставочной деятельности;
- ✓ содействие развитию туристской инфраструктуры;
- ✓ создание и обеспечение благоприятных условий для беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территории Санкт-Петербурга, и средствам связи, а также получения медицинской, правовой и иных видов неотложной помощи;
- ✓ реализация мер по созданию системы навигации и ориентирования в сфере туризма на территории Санкт-Петербурга;
- ✓ содействие в продвижении туристских продуктов Санкт-Петербурга на внутреннем и мировом туристских рынках;
- ✓ реализация мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в Санкт-Петербурге, в том числе социального туризма, детского туризма и самодеятельного туризма;
- ✓ реализация комплекса мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях;
- ✓ организация и проведение мероприятий в сфере туризма на региональном уровне;
- ✓ участие в реализации межправительственных соглашений в сфере туризма;
- ✓ участие в информационном обеспечении туризма, создание в Санкт-Петербурге туристских информационных центров и обеспечение их функционирования;
- ✓ участие в реализации государственной политики в сфере туризма;
- ✓ участие в реализации стратегий развития туризма, государственных программ РФ, федеральных целевых и иных программ развития туризма;
- ✓ участие в организации и проведении международных мероприятий в сфере туризма, мероприятий в сфере туризма на всероссийском и межрегиональном уровне;
- ✓ участие в организации профессионального образования, дополнительного образования и профессионального обучения в сфере туризма в соответствии с законодательством об образовании;
- ✓ участие в организации проведения научных исследований в сфере туризма;
- ✓ осуществление взаимодействия с некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность в сфере туризма, включая объединение туроператоров в сфере выездного туризма, в том числе по приоритетным направлениям развития туризма, вопросам обеспечения безопасности туризма, защиты прав и законных интересов туристов;
- ✓ создание аттестационной комиссии для аттестации экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков, внесение сведений об экскурсоводах (о гидах) и о гидах-переводчиках в единый федеральный реестр экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков;
- ✓ утверждение формы нагрудной идентификационной карточки экскурсовода (гида) или гида-переводчика;
- ✓ организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) за деятельностью организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, применяющих специальный налоговый режим, которые оказывают услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и(или) инструкторов-проводников, а также утверждение положения о данном виде контроля (надзора);
- ✓ разработка и утверждение списка рекомендуемых туристских маршрутов (других маршрутов передвижения) для прохождения группами туристов с участием детей в рамках осуществления самодеятельного туризма и для прохождения организованными группами детей, находящихся в организациях отдыха детей и их оздоровления, размещение его на официальном сайте исполнительного органа государственной

власти Санкт-Петербурга, уполномоченного Правительством Санкт-Петербурга, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- ✓ осуществление регионального государственного контроля (надзора) за деятельностью организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» в соответствии с Федеральным законом «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», которые оказывают услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и(или) инструкторов-проводников.

В Санкт-Петербурге управление развитием туризма осуществляет Комитет по развитию туризма, который формирует благоприятные условия для привлечения путешественников, определяет приоритетные направления развития туристской индустрии, обеспечивает развитие строительства и реконструкции объектов инфраструктуры гостеприимства, в том числе гостиничной инфраструктуры и других средств размещения. Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение «Городское Туристско-Информационное Бюро» занимается созданием комфортной информационной среды для гостей и жителей города, продвижением туристского продукта Санкт-Петербурга на международном и российском туристских рынках, расширением сети информационно-сервисных офисов, а также интеграция новейших информационных технологий в различные области туристской индустрии на территории Санкт-Петербурга, обеспечивает предоставление государственной услуги по аккредитации экскурсоводов и гидов-переводчиков при Правительстве Санкт-Петербурга.

Полномочия Комитета по развитию туризма закреплены в Положении от 03.12.2012 № 1272 «О Комитете по развитию туризма в Санкт-Петербурге» (далее – Положение).

Комитет по развитию туризма проводит государственную политику Санкт-Петербурга в сфере развития туризма и туристской инфраструктуры, и основными его задачами являются:

- формирование и реализация государственной политики Санкт-Петербурга в сфере туризма, в том числе социального, конгрессно-выставочного, культурно-познавательного, событийного, медицинского, водного, авиатуризма, внутреннего, строительства и реконструкции туристской инфраструктуры;

- координация деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам развития туристской инфраструктуры и туристской индустрии в Санкт-Петербурге;

- развитие приоритетных направлений развития туризма в Санкт-Петербурге;

- создание в Санкт-Петербурге благоприятных условий для развития туризма;

- разработка и осуществление мероприятий, направленных на развитие туризма.

- осуществление анализа, прогнозирования и определения приоритетных направлений развития туристской индустрии Санкт-Петербурга.

- содействие развитию региональных и международных связей Санкт-Петербурга в сфере туризма.

- повышение привлекательности Санкт-Петербурга как крупного международного и регионального туристского, конгрессного и делового центра;

- и другие согласно Положению.

В разделе 3 Положения очерчиваются полномочия и функции Комитета по развитию туризма:

- определение основных задач в сфере туризма и приоритетных направлений развития туризма в Санкт-Петербурге;

- разработка и реализация государственных программ Санкт-Петербурга в сфере туризма;

- создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в Санкт-Петербурге;

- осуществление в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга, подготовки заключения о согласовании или отказе в согласовании документации по планировке территории;
- содействие развитию конгрессно-выставочной деятельности в Санкт-Петербурге и координация деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере конгрессно-выставочной деятельности.
- содействие развитию туристской инфраструктуры.
- реализация мер по созданию системы навигации и ориентирования в сфере туризма на территории Санкт-Петербурга.
- реализация мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в Санкт-Петербурге, в том числе социального туризма, детского туризма и самодеятельного туризма.
- участие в информационном обеспечении туризма, создание в Санкт-Петербурге туристских информационных центров и обеспечение их функционирования.
- участие в реализации государственной политики в сфере туризма.
- участие в реализации стратегий развития туризма, государственных программ РФ, федеральных целевых и иных программ развития туризма.
- участие в организации и проведении международных мероприятий в сфере туризма, мероприятий в сфере туризма на всероссийском и межрегиональном уровне.
- осуществление ведомственного контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга, в отношении подведомственных Комитету заказчиков, осуществляющих закупки товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- обеспечение в пределах своей компетенции эксплуатации государственных информационных систем Санкт-Петербурга;
- обеспечение в пределах компетенции предоставления и распространения информации, содержащейся в государственных информационных системах Санкт-Петербурга;
- осуществление в пределах компетенции Комитета деятельности по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге.
- согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, публичным партнером в котором является Санкт-Петербург, в соответствии с правовым актом Правительства Санкт-Петербурга.
- осуществление функции уполномоченного исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга на утверждение государственного социального заказа и обеспечение предоставления государственных услуг потребителям государственных услуг в социальной сфере по направлению «создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации».
- осуществление регионального государственного контроля (надзора) за деятельностью организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» в соответствии с Федеральным законом «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», которые оказывают услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и(или) инструкторов-проводников.

Комитет по развитию туризма, для осуществления отмеченных выше задач, полномочий и функций обладает определенными правами и обязанностями, закрепленными в разделе 4 Положения. Среди них можно отметить следующие:

- осуществление взаимодействия по вопросам, находящимся в компетенции Комитета, с органами государственной власти и органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, учреждениями, предприятиями, организациями, общественными объединениями, а также должностными лицами.

- разработка и согласование проектов правовых актов по вопросам, находящимся в компетенции Комитета, обеспечение их реализации в пределах ведения Комитета.

- разработка методических материалов и рекомендаций в соответствии с компетенцией Комитета.

- осуществление сотрудничества с органами государственной власти и неправительственными организациями зарубежных стран, а также с международными организациями по вопросам, находящимся в компетенции Комитета.

- участие в разработке предложений по совершенствованию национальных стандартов в области туризма.

- осуществление подготовки предложений по совершенствованию и созданию благоприятных условий для развития туристской индустрии в Санкт-Петербурге, по формированию основных направлений инвестиционной политики и стратегического планирования в сфере туризма.

- анализ, прогнозирование и определение приоритетных направлений развития туристской индустрии и инвестиционной политики Санкт-Петербурга в сфере туризма.

- направление запросов и получение от исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, иных государственных органов и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, организаций и должностных лиц информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления задач, возложенных на Комитет, в том числе в порядке межведомственного информационного взаимодействия; - и другие.

Изучение Положения позволило выявить определенные несовершенства юридической техники: в частности, отсутствие терминологического единства, недостатки системности при изложении нормативного материала, особенно перечней функций, полномочий, прав и обязанностей, содержащихся в разделах 3 и 4.

Стоит отметить, что, помимо Комитета по развитию туризма, вопросы, связанные с созданием и функционированием объектов туристской инфраструктуры, непосредственно входят в сферу полномочий иных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга и иных государственных органов:

- Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Санкт-Петербургу (Роспотребнадзор по СПб). Функции: контроль и надзор в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Положение об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Санкт-Петербургу (в ред. Приказов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10.12.2012 №1157, от 11.02.2013 № 60; от 20.08.2013 № 570, от 07.10.2013 № 730, от 18.11.2013 № 853). Согласно Положению Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Санкт-Петербургу является территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

- Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга: Статус Инспекции определен в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 23 ноября 2004 года N 1849 «О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга» (с изменениями на 29 июня 2023 года). Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга (далее – Инспекция) является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, который проводит государственную политику Санкт-Петербурга в сфере регионального государственного жилищного контроля (надзора). Инспекция является

органом, уполномоченным на осуществление регионального государственного жилищного контроля (надзора).

- Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга (КИО). Комитет проводит государственную политику в сфере управления и распоряжения государственным имуществом Санкт-Петербурга, а также в сфере земельных отношений (за исключением инвентаризации земель и территорий зеленых насаждений в Санкт-Петербурге, а также земельного контроля в Санкт-Петербурге). Положение о Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98.

- Комитет по контролю за имуществом Санкт-Петербурга. Положение о Комитете по контролю за имуществом Санкт-Петербурга (утверждено постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23 марта 2016 года № 207). Комитет проводит государственную политику в сфере контроля за использованием и сохранностью государственного имущества Санкт-Петербурга (за исключением объектов жилищного фонда), обеспечения проведения инвентаризации объектов нежилого фонда, а также в сфере земельных отношений в части, касающейся обеспечения проведения инвентаризации земель и инвентаризации территорий зеленых насаждений общего пользования в Санкт-Петербурге, осуществления земельного контроля в Санкт-Петербурге, выявления и предотвращения деятельности по самовольному строительству на территории Санкт-Петербурга, а также демонтажа самовольных построек на территории Санкт-Петербурга, и координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в указанных сферах.

- Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга. Основными задачами Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга являются:

- реализация государственной политики Санкт-Петербурга в сфере инвестиций и государственно-частного партнерства;

- разработка и осуществление мероприятий, направленных на создание благоприятного инвестиционного климата в Санкт-Петербурге и привлечение инвестиций, развитие государственно-частного партнерства в Санкт-Петербурге, реализацию инвестиционных проектов, в том числе стратегических инвестиционных проектов Санкт-Петербурга, заключение и исполнение соглашений со стратегическими инвесторами Санкт-Петербурга и соглашений со стратегическими партнерами Санкт-Петербурга;

- координация деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере инвестиций, привлечения инвестиций в недвижимость, государственно-частного партнерства, а также при реализации стратегических проектов, заключении и исполнении соглашений со стратегическими инвесторами Санкт-Петербурга и соглашений со стратегическими партнерами Санкт-Петербурга;

- сопровождение инвестиционных проектов, в том числе стратегических проектов, а также инвестиционных проектов, реализуемых путем участия Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве;

- реализация процесса предоставления объектов недвижимости и имущественных прав на них на инвестиционных условиях.

- подготовка документации, необходимой для реализации инвестиционных проектов в сфере недвижимости.

- разработка условий и предложений для включения в инвестиционные договоры.

- осуществление других задач в области привлечения инвестиций в недвижимость в соответствии с действующим законодательством.

- Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26 октября 2004 года № 1747 (с изменениями на 29 декабря 2022 года) утверждено Положение о Службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга, согласно которому Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-

Петербург (далее – Служба) является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга. Служба – это орган, уполномоченный на организацию государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, выдачу разрешений на строительство объектов капитального строительства, разрешений на проведение работ по созданию искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящемся в федеральной собственности (далее – искусственный земельный участок), и разрешений на ввод объектов капитального строительства и искусственных земельных участков в эксплуатацию, а также на осуществление регионального государственного строительного надзора. Служба является органом, уполномоченным на осуществление регионального государственного надзора за соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Санкт-Петербурга, в пределах своей компетенции.

2. Состояние правоприменения

2.1. Гостиничные услуги

Развитие рынка гостиничных услуг и туризма в Санкт-Петербурге является стратегической задачей Правительства Санкт-Петербурга. Данное направление предусмотрено Стратегией социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года, утвержденной Законом Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771-164.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14.11.2017 № 936 утверждена государственная программа Санкт-Петербурга «Развитие сферы туризма в Санкт-Петербурге», в рамках которой предполагается содействие строительству и модернизации объектов туристской инфраструктуры в Санкт-Петербурге, расширение спектра предоставляемых туристских услуг, делового туризма, благоприятных условий для устойчивого развития туризма.

Кроме этого, в целях развития рынка гостиничных услуг в Санкт-Петербурге и повышения инвестиционной привлекательности Санкт-Петербурга в соответствии с распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 19.04.2017 № 23-рп «О мерах развития гостиничной отрасли в Санкт-Петербурге» утверждена Программа развития гостиничной отрасли Санкт-Петербурга (далее – Программа).

Координатором программы развития гостиничной отрасли Санкт-Петербурга, утвержденной Распоряжением 23-рп, является Комитет по развитию туризма Санкт-Петербурга, участником Программы - Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга. Цель Программы - развитие приоритетных сегментов гостиничной отрасли, в том числе и хостелов .

Уровень обслуживания гостиниц можно структурировать на бюджетный (гостиницы две звезды и ниже с учетом уровня конкретного объекта), средний (три звезды) и высокий (четыре – пять звезд). По экспертным данным, имеется дефицит гостиниц бюджетного и среднего уровня.

Для развития сегмента гостиниц категории три звезды и хостелов Комитетом по развитию туризма совместно с заинтересованными исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга в рамках рабочей группы ведется работа по подбору зданий, земельных участков и нежилых помещений.

А именно предоставление инвесторам помещений, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга в аренду посредством торгов для целей размещения хостелов, а земельных участков и зданий – для целей размещения трехзвездочных гостиниц.

По информации Комитета по развитию туризма Санкт-Петербурга в рамках Программы в течение 2017-2020 18 объектов недвижимости вовлечены в хозяйственный оборот и с победителями аукционов по результатам торгов заключены договоры аренды под размещение хостелов .

Исследование материалов опубликованной правоприменительной практики в Санкт-Петербурге по делам, затрагивающим развитие рынка гостиничных услуг, показало:

1. Ни один из судов, рассматривая споры, связанные с оказанием гостиничных услуг, не ссылается на положения Закона Санкт-Петербурга от 28.12.2012 № 741-126 «О туристской деятельности в Санкт-Петербурге», однако именно этот правовой акт устанавливает важные ориентиры, позволяющие, на основе комплексно оцененных проблем развития туризма в Санкт-Петербурге, разработать согласованный системный подход к профилактике правонарушений в сфере туризма, включая нарушения при открытии и функционировании гостиниц.

2. Основные судебные дела, связаны с нарушениями в функционировании гостиниц бюджетного и среднего уровней или же с фактическим оказанием гостиничных услуг без надлежащего оформления. Примечательно, что, как отмечалось выше, в Санкт-Петербурге повышенный спрос на услуги именно этих категорий гостиниц.

3. Мониторинг правоприменения показал отсутствие должного внимания правоприменителей к оказанию гостиничных услуг без надлежащей регистрации юридического лица или в качестве индивидуального предпринимателя. Большинство дел – это дела по иску прокурора в защиту прав неопределенного круга лиц, в котором основное требование (в порядке искового производства) – прекращение использования жилого помещения не по назначению.

Характеристика судебных дел.

1. Участники и их позиции по делу.

В большинстве дел истцами выступают прокуроры различных районов Санкт-Петербурга, обращающиеся в суд с иском в защиту интересов неопределенного круга лиц. В административном процессе по ряду изученных дел участвовали представители Роспотребнадзора (Постановление судьи Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 5 апреля 2019 г. по делу об административном правонарушении; Постановление судьи Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга № 5-98/2020 от 03 июля 2020 года, Постановление судьи Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 5-51/22 от 16 февраля 2022 года, Постановление судьи Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга № 5-21/2020 от 03 июля 2020 года). В одном деле (Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда № 33-11664/2021 от 01.06.2021) истцом был гражданин, пытающийся оспорить решение суда первой инстанции. В еще одном деле истцом был гражданин, обратившийся с иском к управляющим компаниям, осуществляющим деятельность по оказанию услуг краткосрочного проживания (Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 2-97/22 от 17 марта 2022 года).

Дополнительно, нужно отметить, что истцом в некоторых случаях выступает Государственная Жилищная инспекция Санкт-Петербурга (по делам об обжаловании постановления должностного лица Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 7.21 КоАП РФ) или Комитет по контролю за имуществом Санкт-Петербурга.

Позиции прокуроров по каждому делу практически идентичны – это требование об обязывании прекратить использование жилого помещения не по назначению в части его предоставления для организации временного проживания граждан в рамках осуществления гостиничной деятельности, что подтверждается актами выездных проверок, поскольку это противоречит положениям гражданского и жилищного законодательства, а также нарушает права неопределенного круга лиц. Во всех проанализированных делах исковые требования прокурора в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц были удовлетворены судами.

В делах об административных правонарушениях по материалам, переданным Роспотребнадзором, суды не всегда становятся на сторону государственного органа. Позиции представителей Роспотребнадзора заключаются в том, что в ходе проверки

выявляются нарушения ответчиками законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения при эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, в связи с чем составляются протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.4 КоАП РФ, однако суды из-за нарушений в оформлении доказательств со стороны государственных органов, не принимают такие доказательства, делая вывод о недоказанности фактов вменяемых правонарушений .

2. При анализе практики судов Санкт-Петербурга за последние несколько лет по поводу осуществления незаконной деятельности гостиниц, хостелов, иных средств размещения в жилом фонде, можно сделать вывод о том, что суды при вынесении решений (постановлений) по рассматриваемой ситуации наиболее часто анализируют и применяют положения ст. 17, 30 Жилищного кодекса Российской Федерации, ст. 209, 288 Гражданского кодекса Российской Федерации, достаточно часто встречаются ссылки на положения Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», Федерального закона № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Постановление Правительства РФ от 09.10.2015 № 1085 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» , Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 N 1853 (ред. от 01.04.2021) «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации», Санитарные правила СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг», Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» ; в ряде решений судами упоминаются национальные стандарты, например, Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51185-2008, утв. Приказом Ростехрегулирования N 518-ст , ГОСТ Р 51185-2014 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования», которые не носят обязательный характер, но, как отмечается, в частности, в Решении Кировского районного суда города Санкт-Петербурга № 2-746/2020 от 03 февраля 2020 года, должны применяться в совокупности с положениями норм ст. 17, 30 Жилищного кодекса РФ. В нескольких делах рассматривались вопросы привлечения нарушителей к ответственности по ст. 6.4 КоАП РФ. Кроме того, суды ссылаются на письма Государственной жилищной инспекции, Приказ Минжилкомхоза РСФСР от 04.08.1981 N 420 «Об утверждении и введении в действие «Правил технической эксплуатации гостиниц и их оборудования» .

Исходя из указанных нормативных правовых актов, жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). К жилым помещениям относятся: жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната.

В соответствии со ст. 17 ЖК РФ жилое помещение предназначено для проживания граждан. Допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение. Не допускается размещение в жилых помещениях промышленных производств, гостиниц, а также осуществление в жилых помещениях миссионерской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных статьей 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Жилое помещение в многоквартирном доме не может использоваться для предоставления гостиничных услуг.

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. В частности, Санитарные правила СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг» содержат положения, согласно которым размещение гостиниц в жилых помещениях не допускается.

Обобщая положения статей 208, 288 ГК РФ и статьи 30 ЖК РФ, суды правильно отмечают, что 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. Собственник владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением, для постоянного проживания. Размещение собственником в принадлежащем ему жилом помещении предприятий, учреждений, организаций допускается только после перевода такого помещения в нежилое. А использование квартиры для организации хостела противоречит положениям п. 3 ст. 288 ГК РФ и п. 2 ст. 17 ЖК РФ.

3. Отдельное внимание обращает на себя Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 2А-342/2019 2А-342/2019(2А-3474/2018;)-М-3366/2018 2А-3474/2018 М-3366/2018 от 14 мая 2019 г. по делу № 2А-342/2019, в ходе которого были признаны незаконными разрешения на строительство, выданные Службой государственного строительного надзора и экспертизы СПб застройщику - ООО «Специализированный застройщик «Новые территории Девелопмент» в отношении двух земельных участков, на которых планировалось

Остановимся подробнее на данном судебном деле.

Собственником земельных участков являлся Санкт-Петербург, предоставивший указанные участки в аренду на инвестиционных условиях ООО «Специализированный застройщик «Новые территории Девелопмент».

Согласно Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года №524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», в редакции, действовавшей на момент выдачи оспариваемых разрешений на строительство, участки входили в состав территориальной зоны ТД1-2, подзоны ТД1-2_2(объектов многофункциональной общественно-деловой застройки и жилых домов периферийных и пригородных районных Санкт-Петербурга, расположенных вне зоны влияния Кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга и вылетных магистралей с включением объектов инженерной инфраструктуры.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13 сентября 2010 года №124 был утвержден проект планировки с проектом межевания территории, ограниченной ул. Кораблестроителей, проектным продолжением Новосмоленской наб., р. Смоленкой, в Василеостровском районе. Указанные участки входили в состав указанной территории.

Согласно информации, изложенной в судебном решении, на участках планировалось строительство гостиниц. Была разработана проектная документация строительства гостиницы, получены положительные заключения экспертизы этой документации.

В июне 2018 года Службой государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга были выданы разрешения на строительство объектов недвижимости.

Суд, анализируя параметры выданных разрешений на строительство и проверяя их на соответствие действующему законодательству Российской Федерации, законодательству Санкт-Петербурга, решил, что имеются основания для признания данных разрешений на строительство незаконными по следующим основаниям.

В соответствии с п.п.2.2.6 Приложения №1 к Закону Санкт-Петербурга от 22.12.2005 N 728-99 (ред. от 19.12.2018, с изм. от 06.03.2019) «О Генеральном плане Санкт-

Петербурга», предусматривается увеличение площади зеленых насаждений общего пользования: парков, садов, скверов, бульваров, уличного озеленения.

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 19 сентября 2007 года принят и губернатором Санкт-Петербурга 8 октября 2007 года подписан Закон Санкт-Петербурга N 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования». Статьей 2 указанного Закона утверждены Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения (Приложение 1 к Закону) и Схемы территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения в границах районов Санкт-Петербурга (Приложение 3 к Закону).

В пределах полномочий, предоставленных Законодательному собранию СПб, и во исполнение положений Генерального плана Санкт-Петербурга Законом Санкт-Петербурга от 24 декабря 2018 года №765-175 внесены изменения в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования», данный закон дополнен позицией 190-65.

Согласно пункту 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге», к территориям зеленых насаждений общего пользования, под которыми понимаются находящиеся в различных территориальных зонах территории общего пользования, занятые зелеными насаждениями, используемые в рекреационных целях неограниченным кругом лиц. Отнесение земельных участков в составе рекреационных зон к землям населенных пунктов прямо предусмотрено подпунктом 5 пункта 1 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации. Такие земельные участки в силу пункта 9 этой статьи Кодекса используются для отдыха граждан.

В рассматриваемом случае в результате названных выше изменений в закон СПб «О зеленых насаждениях общего пользования» изменилось зонирование территории, в которую входят спорные участки, вследствие чего, суд полагает, что использование их в рамках прежнего назначения общественно деловой зоны уже невозможно. При этом суд отметил, что общественно-деловые и природно-рекреационные зоны имеют различное назначение, обуславливающее несовместимость правового режима частей единого земельного участка, отнесенных к каждой из названных зон.

Кроме того, Суд отметил, что спорные участки не находятся в частной собственности и, следовательно, Санкт-Петербург не был лишен возможности внесения территории, на которой они расположены, в состав зеленых насаждений общего пользования. Выше названный Закон Санкт-Петербурга от 24 декабря 2018 года N765-175 о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» в судебном порядке никем (в том числе застройщиком) не оспаривался, является в настоящее время действующим в полном объеме.

Таким образом, суд приходит к выводу о том, что размещение на указанных участках таких объектов капитального строительства как гостиницы невозможно, поскольку будет нарушен принцип долговременного зонирования территории, предусмотренный на федеральном уровне как Земельным Кодексом РФ, так и Градостроительным Кодексом РФ.

Суд отмечает, что в силу законодательства субъекта Российской Федерации – Санкт-Петербурга, также имеется запрет на размещение объектов капитального строительства в рекреационных зонах (на территориях зеленых насаждений общего пользования), за исключением случаев размещения объектов зеленых насаждений, строительства, реконструкции, капитального ремонта вестибюлей метро, киосков вентиляционных шахт метрополитена, сооружений инженерных сетей метрополитена, шахт тоннельных канализационных коллекторов, без возведения наземных сооружений (ст. 5 Закона Санкт-Петербурга от 28.06.2010 N 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге»). В данном случае, предполагающиеся к размещению объекты (гостиницы) не попадают под выше указное исключение, и размещаться не могут. Также суд принимает во внимание, что объекты капитального строительства в настоящее время еще не размещены, поскольку их строительство не начато.

Кроме того, судом было отмечено, что довод представителей административного ответчика и заинтересованного лица о том, что участок был предоставлен до внесения территории в состав зеленых насаждений, по мнению суда, не может иметь для определения правового статуса спорной территории и возможности его дальнейшего использования. При этом, суд учитывает, что, при вхождении данной территории в состав зеленых насаждений, каких-либо исключений для спорных участков сделано не было: в состав зеленых насаждений вошла вся территория обоих участков. Данное обстоятельство не оспаривается участниками процесса.

Не имея возможности в ходе мониторинга оценить все материалы дела, на которых суд основывал свое решение, можно отметить, что вопросы, которые разрешаются судом в этом деле напрямую связаны с процессом развития туризма в Санкт-Петербурге и возможностями обеспечения благоприятных условий для развития гостиничной инфраструктуры. Однако информации об участии в досудебном разрешении конфликта (или даче заключений в ходе судебного разбирательства) Комитета по развитию туризма Санкт-Петербурга или иных государственных органов исполнительной власти, ответственных за благоприятный инвестиционный климат, в решении не содержится.

4. Мониторинг судебных дел показал, что статус индивидуального предпринимателя у собственника жилого помещения не имеет значения для установления факта нарушения и удовлетворения исков прокуроров об обязанности прекратить фактическое оказание гостиничных услуг в жилом помещении.

Разрешая вопрос о признании незаконной деятельности гостиниц, хостелов, иных средств размещения в жилом фонде, суды отмечают, что отсутствие или наличие у собственника жилого помещения статуса индивидуального предпринимателя, правового значения для разрешения спора не имеет (например, Решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга № 2-18/2023 от 16 января 2023 года).

5. Также проведение мероприятий по устранению выявленных нарушений со стороны субъекта, осуществляющего незаконные гостиничные услуги в жилых помещениях, не влечет освобождения от административной ответственности.

В частности, в Постановлении судьи Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 5-51/22 от 16 февраля 2022 года по делу об административном правонарушении отмечается, что, то обстоятельство, что организацией произведены мероприятия, с целью устранения выявленных нарушений, не свидетельствует об отсутствии в её действиях состава вмененного административного правонарушения, а потому не может служить основанием для освобождения от административной ответственности за совершенное правонарушение. Это судом расценивается, как обстоятельство, смягчающее административную ответственность.

6. Доказательства, приведенные по делам, в том числе, акты органов исполнительной власти

При вынесении решений по делам анализируемой категории, суды рассматривают приведенные в качестве доказательств по делу:

- акты проведенных проверок районной Прокуратуры (Решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга № 2-18/2023 от 16 января 2023 года, Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 2-1683/22 от 26 апреля 2022 года, Решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга № 2-2600/2022 от 16 июня 2022 года, Решение Невского районного суда Санкт-Петербурга № 2-3089/2021 от 13 сентября 2021 года, Решение Петроградского районного суда Санкт-Петербурга № 2-1308/21 от 23 сентября 2021, Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда № 33-11664/2021 от 01.06.2021, Решение Красносельского районного суда Санкт-Петербурга № 2-254/2020 от 28 мая 2020 г., Решение Петроградский районный суд Санкт-Петербурга № 2-1521/2020 5 февраля 2020 года, Решение Петроградский районный суд Санкт-Петербурга № 2-1671/2020 от 20.01.2020, Решение Петроградский районный суд Санкт-Петербурга № 2-

1961/20 от 23 января 2020 года, Решение Кировского районного суда города Санкт-Петербурга № 2-746/2020 от 03 февраля 2020 года и другие).

- акты проверок Роспотребнадзора (Постановление судьи Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 5-51/22 от 16 февраля 2022 года, Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 2-97/22 от 17 марта 2022 года, Постановление Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга № 5-98/2020 от 03 июля 2020 года, Решение Красносельского районного суда Санкт-Петербурга № 2-254/2020 от 28 мая 2020 г., Постановление судьи Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга № 5-21/2020 от 03 июля 2020 года.);

- проведенных по результатам поступивших от граждан жалоб, акты проверки ГУ МЧС (Решение Красносельского районного суда Санкт-Петербурга № 2-254/2020 от 28 мая 2020 г.), протоколы осмотра (Решение Невского районного суда Санкт-Петербурга № 2-3089/2021 от 13 сентября 2021 года), показания свидетелей, результаты мониторинга страниц в сети Интернет, так же, в одном из дел (Решение Петроградского районного суда Санкт-Петербурга № 2-1308/21 от 23 сентября 2021) упоминается о результатах проведенной доследственной проверки УМВД.

Наиболее часто упоминаются акты проверок, проведенных органами прокуратуры, так как в большинстве дел истцами выступают прокуроры районов города, обращающиеся в суд с иском в защиту интересов неопределенного круга лиц.

2.2. Создание благоприятных условий для развития туристской индустрии

Исследование материалов опубликованной правоприменительной практики в Санкт-Петербурге по делам, касающимся создания благоприятных условий для развития туристской индустрии, позволило сгруппировать такие материалы по четырем категориям:

1. Об оспаривании законности актов органов исполнительной власти Санкт-Петербурга;

2. О ненадлежащем исполнении обязанности по договору.

3. Об обжаловании постановления о привлечении к административной ответственности.

4. Об обязывании восстановить объект культурного наследия.

Следует отметить, что судебные споры всех этих категорий имеют непосредственное отношение к сочетанию комфортной среды для пребывания в Санкт-Петербурге туристов (размещение туристов в исторических зданиях, но в комфортных условиях, наличие в городе разного рода нестационарных торговых объектов для продажи сувенирной и иной продукции, пользующейся спросом у туристов, размещение объектов, направленных на поддержание безопасных условий пребывания большого количества людей и другие) и развитием культурно-познавательного, событийного и иных видов туризма.

Поэтому изучение судебной практики по данным направлениям видится важной с точки зрения эффективной реализации задач по развитию туризма в современном Санкт-Петербурге, определению системы мероприятий по профилактике правонарушений в сфере туризма.

1. Об оспаривании законности актов органов исполнительной власти Санкт-Петербурга. Выявлено 5 судебных решений, из которых только по одному суд признал акт государственного органа незаконным .

Предметная область судебных разбирательств достаточно обширна. Например, согласно информации, представленной в тексте Решения тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2022 по делу №А56-48345/2021, 11.12.2020 Общество обратилось в Комитет по инвестициям СПб (далее – Комитет) с заявлением и приложенными к нему материалами по вопросу присвоения инвестиционному проекту по строительству гостиницы на земельном участке, статуса стратегического

инвестиционного проекта Санкт-Петербурга, а Обществу – статуса стратегического инвестора Санкт-Петербурга.

Рассмотрев представленное Обществом заявление с прилагаемыми материалами, Комитет 20.02.2021 принял решение о несоответствии представленных материалов требованиям к инвестиционному проекту для присвоения ему статуса стратегического инвестиционного проекта, инвестору - статуса стратегического инвестора. Заявитель, полагая, что решение является незаконным, нарушает его права и противоречит действующему законодательству, обратился в арбитражный суд. В итоге Суд, исследовав обстоятельства дела признал решение Комитета законным.

Еще одно дело, проанализированное в рамках мониторинга, касалось рассмотрения заявления представительства Ассоциации коммуникационных агентств России г. Санкт-Петербург к Комитету по развитию туризма Санкт-Петербурга о признании незаконными действий Комитета, выразившиеся в утверждении конкурсной документации, в связи с нарушениями допущенными при ее составлении.

Как следует из материалов дела, в октябре 2018 года в Санкт-Петербурге Комитетом был проведен открытый конкурс на оказание услуг по разработке платформы, архитектуры, коммуникационной стратегии территориального мета-бренда Санкт-Петербурга и концепции, структуры, системы идентификации и бизнес-плана Агентства по управлению территориальным мета-брендом Санкт-Петербурга.

Суд, последовательно исследуя конкурсную документацию на предмет соответствия требованиям нормативных правовых актов о закупках (Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.11.2017 № 936, которым утверждена государственная программа «Развитие сферы туризма в Санкт-Петербурге»), оценивая иные обстоятельства по делу (процедуру проведения конкурса, своевременность исполнения контракта и другие) приходит к выводу о соответствии конкурсной документации закону и отклоняет иск к Комитету.

Примером, где Суд стал на сторону региональной общественной организации «Спортивный клуб «Пухтолова гора» (далее – РОО «СК «Пухтолова гора»), занимающейся, среди прочего, развитием горнолыжного спорта, что тесно связано с оздоровительным и спортивным туризмом, является решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.04.2022 по делу № А56-113473/2021. Так, Актом проверки Комитета по контролю за имуществом Санкт-Петербурга № АП-97-2018/ККИ от 08.08.2018 установлено, что участок используется для размещения спортивного клуба в качестве тренировочной базы и временного проживания спортсменов, а также для размещения спортивной площадки.

Решением КИО от 30.09.2021 N 05-11-38378/21-0-0 в выдаче разрешения на использование земель или земельного участка площадью 134 кв.м отказано со ссылкой, что основанием для отказа является указание в заявлении двух и более видов объектов - не соблюдены требования об отнесении к одному виду объектов. Кроме того, указано, что размещение нестационарного объекта для организации обслуживания зон отдыха населения осуществляется на основании договора по результатам аукциона.

Решением КИО от 04.10.2021 N 05-26-39647/21-0-0 в выдаче разрешения на использование земель или земельного участка площадью 44 кв.м отказано со ссылкой, что основанием для отказа является указание в заявлении двух и более видов объектов - не соблюдены требования об отнесении к одному виду объектов.

Суд, ссылаясь на ст. 39.36, 39.33 Земельного кодекса РФ, пп. 13 п. 4 ст. 4 Закона СПб от 08.11.2019 № 521-118 «О порядке и условиях размещения на территории Санкт-Петербурга объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничены, без предоставления

земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута», на положения Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 «Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, отметил отсутствие оснований для отказа КИО в выдаче разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена.

2. О ненадлежащем исполнении обязанности по договору.

Суд в ряде случаев становится на сторону предпринимателей (исполнителей по государственному контракту), когда надлежащее исполнение государственного контракта подтверждается в ходе судебного процесса. По этим делам ответчиком, как правило, выступают исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга (Комитет по развитию туризма СПб)

3. Об обжаловании постановления о привлечении к административной ответственности. Суды, как правило, становятся на сторону государственного органа и признают обоснованным привлечение лиц к административной ответственности – 4 решения. Правонарушения, в основном, связаны с нарушением правил благоустройства территории, нарушением правил размещения нестационарных торговых объектов, нарушением правил охраны объектов культурного наследия и другие.

Субъектами хозяйствования обжалуются акты Комитета имущественных отношений СПб, Комитета по контролю за имуществом СПб, Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры.

4. Об обязывании восстановить объект культурного наследия.

Выявлено 20 судебных дел. Только по трем из двадцати дел суды отказал удовлетворить исковые требования государственного органа (Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры), а остальных случаях суд обязал ответчика исполнить соответствующие работы.

В большинстве судебных актов по делу об обязывании принять необходимые меры по содержанию и сохранению объектов культурного наследия суды ставят в приоритет сохранность объекта культурного наследия, которую, как они отмечают сложно восстановить после повреждения или физических изменений.

Суды обычно ссылаются на ст. 33 и 47.3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», которые закрепляют нормы о том, что объект культурного наследия подлежит государственной охране и при этом расходы на содержание и сохранение осуществляется собственником или законным обладателем других вещных прав. Также одновременно суды часто применяют ст. 308.3 ГК РФ и присуждают астрент, при этом суды значительно снижают заявляемую истцами денежную сумму на случай неисполнения судебного акта о понуждении исполнения обязательства в натуре.

Также необходимо отметить, что суды отмечают разную правовую природу ответственности за нарушение охранного обязательства и за совершение административного проступка, предусмотренного ст. 7.13 КоАП РФ.

Данные выводы можно проиллюстрировать на примере одно из судебных дел, в частности, на примере Решения Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14 апреля 2021 г. по делу № А56-90666/2020.

Исходя из информации, изложенной в Решении, Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее – истец, КГИОП) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с иском к обществу с ограниченной ответственностью «Акварель» (далее – ответчик, Общество) с требованием о взыскании штрафа в размере 550 000,00 рублей за нарушение условий охранного обязательства от 10.09.2009 № 9063; обязанности в течение 12-ти месяцев со дня вступления в законную силу решения суда в установленном

законом порядке выполнить работы по приспособлению для современного использования помещения 6-Н (кадастровый номер 78:7139А:6:4:5), расположенного в здании по адресу: Санкт-Петербург, Ивановская улица, дом 17, литера А, в том числе привести его планировочную структуру в соответствие с согласованной КГИОП документацией, а архитектурный облик фасада здания в соответствие с распоряжением КГИОП от 29.12.2016 № 10-727; установлении размера денежных средств, подлежащих взысканию с общества с ограниченной ответственностью «Акварель» в пользу Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры как 100 000,00 рублей за неисполнение в установленный срок требования об обязанности, а в случае дальнейшего неисполнения решения суда – 200 000,00 рублей в месяц до месяца фактического исполнения решения суда.

Судом было установлено, что здание, расположенное по адресу: Санкт-Петербург, Ивановская улица, дом 17, литера А, включено в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия регионального значения «Жилой дом» (далее - Памятник).

Распоряжением КГИОП от 29.12.2016 №10-727 определен предмет охраны Памятника, который согласно пункту 6 пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», (далее - Закон №73-ФЗ), подлежит обязательному сохранению.

Пунктом 4 раздела 2 приложения к указанному распоряжению к предмету охраны Памятника отнесены историческое местоположение, габариты, конфигурация (прямоугольные, арочные) дверных и оконных проемов; исторический рисунок цвет (коричневый) заполнения оконных проемов; историческое местоположение, конфигурация верха проемов (прямоугольные), отметка оконных проемов первого этажа.

Между КГИОП и обществом с ограниченной ответственностью «Питер-Юг» заключено охранный обязательство по обеспечению сохранения Помещения от 10.09.2009 № 9063, которое подлежит исполнению Обществом «Акварель» в связи с тем, что оно является правопреемником общества с ограниченной ответственностью «Питер Юг».

В соответствии с его условиями не допускается изменение внутреннего и внешнего архитектурного облика Памятника и Помещения, планировочной структуры Помещения без согласования с КГИОП (пункт 2.10), производство работ по сохранению Памятника выполняется на основании разрешения КГИОП (пункт 2.3) и в соответствии с согласованной КГИОП проектной документацией (пункт 2.5), устранение последствий самовольных действий осуществляется за счет Общества и в сроки, установленные КГИОП (пункт 2.11).

Пунктом 3.5 охранный обязательства установлена ответственность в виде штрафа в размере 100 000,00 рублей за нарушение требований пунктов 2.3, 2.5 и 2.10.

Вместе с тем, Актом Комитета по контролю за имуществом Санкт-Петербурга от 29.01.2019 установлено, что в Помещении произведена самовольная перепланировка, которая выразилась в оборудовании перегородки с дверным проемом и закладке оконного проема. При этом, разрешение на производство указанных работ в КГИОП не запрашивалось и КГИОП не выдавалось.

Общая сумма неустойки за допущенные ответчиком нарушения, составляет 550 000,00 рублей.

Согласно статье 40, 44 Закона №73-ФЗ приспособление объекта культурного наследия для современного использования - научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия, включая реставрацию представляющих историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия.

Пунктом 3 статьи 40 Закона №73-ФЗ установлено, что изменение площади и (или) количества помещений объекта культурного наследия или его частей возможно исключительно путем проведения предусмотренных настоящим Федеральным законом работ по сохранению объекта культурного наследия.

В соответствии с пунктом 1 статьи 45 Закона № 73-ФЗ работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся на основании задания на проведение указанных работ, разрешения на проведение указанных работ, выданных органом охраны объектов культурного наследия, проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, согласованной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, а также при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением.

Истец в обоснование своей позиции представил постановление Невского районного суда от 13.01.2020 №5-7/2020, которым ответчик по настоящему делу признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.13 КоАП РФ, выразившемся в самовольном устройстве дверного проема и закладке оконного проема в доме 17 по Ивановской улице.

Исследовав обстоятельства дела суд находит обстоятельства, на которые ссылается истец в обоснование своих требований, доказанными, а требования о взыскании с Общества штрафа за нарушение условий охранного обязательства (пунктов 2.3, 2.5 и 2.10), в размере 550 000,00 рублей и для обязания исполнить обязательства в области сохранения и использования Помещения и Памятника в натуре, подлежащим удовлетворению.

Помимо требования об обязанности привести планировку объекта культурного наследия в соответствие с проектной документацией, истцом заявлено требование о взыскании судебной неустойки на случай неисполнения ответчиком решения суда, а именно: 100 000,00 рублей за каждый случай неисполнения решения суда в установленный решением суда срок, а в случае дальнейшего неисполнения решения суда 200 000,00 рублей в месяц по требованиям, указанным в пункте 1 просительной части искового заявления, до месяца фактического исполнения решения суда.

Разрешая вопрос о сумме астрента суд ссылается на п. 1 ст. 308.3 ГК, а также на постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств».

Суд в решении отмечает, что размер судебной неустойки определяется судом на основе принципов справедливости, соразмерности и недопустимости извлечения должником выгоды из незаконного или недобросовестного поведения (пункт 4 статьи 1 ГК РФ). В результате присуждения судебной неустойки исполнение судебного акта должно оказаться для ответчика явно более выгодным, чем его неисполнение (пункт 32 Постановления № 7).

В решении подчеркивается, что при установлении размера судебной неустойки суд исходя из цели ее присуждения суд считает, что судебная неустойка в размере 1 000,00 рублей за каждый случай неисполнения решения суда в установленный срок, а в случае дальнейшего неисполнения решения суда – 2 000,00 рублей в месяц отвечает принципу справедливости, обеспечивает баланс интересов сторон, стимулирует должника к исполнению судебного акта. Таким образом, размер судебной неустойки был снижен судом в 100 раз.

2.3. Аттестация экскурсоводов и гидов-переводчиков

Исследование материалов правоприменительной практики показало отсутствие споров, связанных с аттестацией экскурсоводов: несогласие с решением аттестационной

комиссии по результатам квалификационного экзамена, целесообразность включенных вопросов в тестирование и т.п.

В Санкт-Петербурге аттестация осуществляется на основании федерального законодательства и распоряжения Комитета по развитию туризма Санкт-Петербурга № 30-р от 25.08.2022, утвердившего состав аттестационной комиссии.

Число аттестованных экскурсоводов и гидов-переводчиков в Санкт-Петербурге составило 631 с начала приема экзаменов в октябре 2022 года, из них 412 экскурсоводов и 219 гидов-переводчиков. При этом до введения единого федерального реестра в Санкт-Петербурге по данным ГБУ «Городское туристско-информационное бюро» экскурсоводов, гидов-переводчиков насчитывалось около 7 000 человек.

Согласно Закону о туристской деятельности в РФ экскурсоводы и гиды-переводчики вправе осуществлять профессиональную деятельность без аттестата до 1 июля 2024 года.

Таким образом, процесс аттестации в Санкт-Петербурге идет крайне медленно. Однако подобная ситуация наблюдается в Москве, в иных регионах РФ. Поэтому нецелесообразно делать вывод о недостатках работы органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в данной сфере. Скорее, речь идет о системных проблемах на уровне федерального законодательства.

3. Выводы

3.1. Ни один суд, рассматривая споры, связанные с осуществлением деятельности в сфере туризма в Санкт-Петербурге, не ссылается на положения Закона Санкт-Петербурга от 28.12.2012 № 741-126 «О туристской деятельности в Санкт-Петербурге». Данный закон является основным нормативным правовым актом в сфере туризма в Санкт-Петербурге лишь формально. Фактически данная сфера регулируется на федеральном уровне.

3.2. Задачей органов законодательной и исполнительной власти Санкт-Петербурга является создание благоприятных условий для развития туризма в Санкт-Петербурге, однако, полномочия, предоставленные им в данной сфере, ограничены.

3.3. Основной проблемой в части создания благоприятных условий для развития туризма в Санкт-Петербурге является, с одной стороны, отсутствие легальных средств размещения категории три звезды и ниже, а с другой, – незаконное использование жилых помещений для оказания гостиничных услуг в низком ценовом сегменте.

3.4. При этом проекты по строительству гостиниц не всегда могут претендовать на получение статуса стратегического инвестиционного проекта, хотя развитие рынка гостиничных услуг и туризма в Санкт-Петербурге является стратегической задачей Правительства Санкт-Петербурга.

3.5. Имеют место определенные несовершенства юридической техники в законодательстве Санкт-Петербурга в сфере туризма, в частности, отсутствие терминологического единства, отсутствие системности при изложении нормативного материала, особенно касательно перечней функций, полномочий, прав и обязанностей органов исполнительной власти.

4. Рекомендации

4.1. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга выступить с законодательной инициативой об изменении ЖК РФ в части наделения субъектов РФ полномочиями по разрешению использования жилых помещений для оказания гостиничных услуг, в том числе с получением сертификата категории «без звезд».

4.2. Изменить в сторону уменьшения критерий «обеспечение совокупного объема финансирования» для отнесения проектов в сфере туризма, в том числе путем создания гостиниц, к числу стратегических в Законе Санкт-Петербурга от 03.12.2008 № 742-136 «О стратегических инвестиционных проектах, стратегических инвесторах и стратегических партнерах Санкт-Петербурга». Подобное изменение может способствовать увеличению инвестиционных проектов по строительству гостиниц в низком ценовом сегменте.

Список судебных актов:

1. Решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга № 2-18/2023 от 16 января 2023 г.;
2. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 9 ноября 2022 г №Ф07-14769/22 по делу N A21-12488/2021
3. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.10.2022 № А56-14169/2022
4. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.10.2022 № А56-94859/2021
5. Решение Тринадцатого Арбитражного суда от 10.08.2022 № А56-48345/2021
6. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 03.08.2022 № А56-34465/2022
7. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.07.2022 № А56-47755/2022
8. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.07.2022 № А56-18255/2022
9. Решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга № 2-2600/2022 от 16 июня 2022 г.
10. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08.06.2022 № А56-62592/2021
11. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.04.2022 № А56-113473/2021
12. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.04.2022 № А56-113473/2021
13. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.04.2022 № А56-102327/2021
14. Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 5 апреля 2022 по делу № 2-1629/2022
15. Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 2-1683/22 от 3 апреля 2022 года;
16. Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 2-97/22 от 17 марта 2022 г.;
17. Постановление судьи Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 5-51/22 от 16 февраля 2022 г.;
18. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 18.01.2022 № А56-15524/2021
19. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 28 октября 2021 г. № 33-22173/2021 по делу № 2-142/2020;
20. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 27.10.2021 № А56-52203/2020
21. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.10.2021 № А56-20450/2020
22. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27 сентября 2021 г. по делу N А56-107839/2020;
23. Решение Петроградского районного суда Санкт-Петербурга № 2-1308/21 от 23 сентября 2021 г.;
24. Решение Невского районного суда Санкт-Петербурга № 2-3089/2021 от 13 сентября 2021 г.;
25. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 сентября 2021 г. по делу № А56-104410/2020;
26. Решение Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 13.07.2021

№ А56-50681/2020

27. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 30.06.2021 № А56-77138/2020

28. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30.06.2021 № А56-86013/2019

29. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 23.06.2021 № А56-52274/2020

30. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 07.06.2021 № А56-93818/2020

31. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08.06.2021 № А56-107234/2020

32. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда № 33-11664/2021 от 01 июня 2021 г.

33. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 20.04.2021 № А56-117312/2020

34. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.04.2021 № А56-18518/2020

35. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.04.2021 № А56-90666/2020

36. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 10.03.2021 № А56-47896/2020

37. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 04.03.2021 № А56-44399/2020

38. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26.02.2021 № А56-77633/2020

39. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 16.02.2021 № А56-93880/2020

40. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.02.2021 № А56-98432/2020

41. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 09.02.2021 № А56-44403/2020

42. Решение Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 30 октября 2020 г. по делу N 2-2345/2020;

43. Решение Санкт-Петербургского Городского суда № 12-850/2020, 5-267/2020 от 27.08.2020 по делу № 12-850/2020

44. Решение Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 8 октября 2020 г. по делу N 2-3688/2020

45. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 29.09.2020 по делу N 7-1311/20, 12-193/20;

46. Решение Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга № 12-193/2020 от 21 июля 2020 г. по делу № 12-193/2020;

47. Постановление Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга № 5-98/2020 от 03 июля 2020 г.;

48. Решение Красносельского районного суда Санкт-Петербурга № 2-254/2020 от 28 мая 2020 г.;

49. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.04.2020 № А56-101550/2019

50. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 18.03.2020 № А56-101615/2019

51. Решение Петроградский районный суд Санкт-Петербурга № 2-1521/2020 от 05 февраля 2020 г.;

52. Решение Кировского районного суда города Санкт-Петербурга № 2-

746/2020 от 03 февраля 2020 г

53. Решение Петроградский районный суд Санкт-Петербурга № 2-1961/20 от 23 января 2020 г.;

54. Решение Петроградский районный суд Санкт-Петербурга № 2-1671/2020 от 20 января 2020 г.;

55. Решение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга № 12-346/2019 от 24.12.2019 по делу № 12-346/2019

56. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 04.06.2019 № А56-127344/2018

57. Постановление Тринадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 25.05.2021 № А56-101550/2019

58. Куйбышевского районного суда Санкт-Петербург № 2А-342/2019 2А-342/2019(2А-3474/2018;)-М-3366/2018 2А-3474/2018 М-3366/2018 от 14 мая 2019 г. по делу № 2А-342/2019

59. Постановление Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга № 5-235/2019 от 18 апреля 2019 г. по делу № 5-235/2019;

60. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда (13 ААС) от 8 апреля 2019 г. по делу № А56-137656/2018

61. Постановление Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 5 апреля 2019 г. по делу об административном правонарушении;

62. Решение Пушкинского районного суда Санкт-Петербурга от 18 февраля 2019 г. по делу № 2а-708/2019

63. Постановление Пушкинского районного суда г. Санкт-Петербурга № 5-149/2019 от 02.04.2019 по делу № 5-149/2019

64. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.03.2019 № А56-164691/2018

65. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 20.02.2019 № А56-127344/2018

66. Решение Октябрьского районного суда Санкт-Петербург № 2-5773/2018 2-711/2019 2-711/2019(2- 5773/2018;)-М-6948/2018 М-6948/2018 от 6 февраля 2019 г. по делу № 2-5773/2018.