

НОВЕЛЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ СРЕДСТВ РАЗМЕЩЕНИЯ: ОПЫТ ПРИАНГАРЬЯ

Аннотация. В представленной статье анализируются внедренные с 2025 г. нормы российского законодательства, затрагивающие отдельные вопросы организации туристической индустрии – внедрение обязательной классификации средств размещения отдыхающих, экспериментальный допуск на рынок новых средств размещения – гостевых домов и внедрение туристического налога в отношении владельцев любых средств размещения. В ходе исследования автор изучает актуальные на момент подготовки статьи законоположения, на основе статистических данных и общедоступных сведений оценивает практические последствия внедрения указанных новелл в Приангарье, выявляет проблемы, предлагает пути дальнейшего совершенствования отдельных правовых механизмов.

Ключевые слова: средства размещения, гостевой дом, туризм, классификация средств размещения, реестр, туристический налог.

A.V. Yusupova

NOVELIZATION OF LEGAL REGULATION WITH REGARD TO ACCOMMODATION FACILITIES: EXPERIENCE OF PRIANGARYA

Annotation. The presented article analyzes the norms of Russian legislation introduced since 2025, affecting certain issues of organizing the tourist industry – the introduction of a mandatory classification of means of accommodation for vacationers, experimental admission to the market of new means of accommodation – guest houses and the introduction of a tourist tax against owners of any accommodation facilities. In the course of the study, the author studies the legal provisions that were current at the time of preparation of the article, on the basis of statistical data and publicly available information, assesses the practical consequences of the introduction of these short stories in the Angara region, identifies problems, and proposes further improvement of certain legal mechanisms.

Keywords: accommodation facilities, guest house, tourism, classification of accommodation facilities, register, tourist tax.

Введение. Согласно действующему законодательству, имущество, объединенное в комплекс зданий и/или строений, сооружений и/или помещений, участков земли, оборудования и предназначенное для временного нахождения там физических лиц, следует считать средством размещения [1]. За строго формальной терминологией – потенциальный комфорт отдыхающего населения и удовлетворение качеством туристского продукта за счет обеспечения оказания надлежащего комплекса услуг по предоставлению мест для временного проживания.

В условиях напряженной социально-экономической и политической обстановки последних лет наблюдался устойчивый рост внутреннего туризма, что стимулировало как развитие индустрии, так и актуализацию накопившихся проблем. По информации Министерства экономического развития Российской Федерации, выводом по итогам 2024 г. стало сохранение тренда популярности на путешествия по стране, продолжение роста спроса на внутренний туризм [2, с. 3].

Несмотря на зафиксированный в январе 2025 года рекордный показатель внутреннего туризма – около 92 млн туристических поездок в минувшем году (для сравнения, в 2023 г. – 78 млн, на четверть меньше) [3], экспертным сообществом были отмечены требующие оперативного решения вызовы. Пожалуй, главным называлась нехватка номерного фонда, как следствие – загруженность средств размещения, дефицит качества инфраструктуры, увеличение стоимости проживания и пр. В то же время аналитическими материалами к стратегической сессии по развитию туризма в России в октябре 2025 г., состоявшейся под руководством премьер-министра Михаила Мишустина, отмечена еще одна негативная тенденция – сокращение на 5 % числа граждан, планирующих отдых только внутри страны, среди причин – усиление конкуренции туристических направлений за счет укрепления рубля и субсидирования зарубежными странами поездок [2, с. 27]. В связи с указанным и в целях минимизации негативных трендов были разработаны и обновлены планы, скорректированы целевые показатели в части мероприятий по улучшению количества и качества номерного фонда, финансирования отрасли, обеспечения доступности инфраструктуры.

Высокий рекреационный потенциал Байкальского региона несомненно требует мер по сохранению и наращиванию не только количества отдыхающих, но и качества предоставляемых туристских услуг. Большинство мер обеспечиваются нормативно, что требует системного критического анализа норм на предмет выявления возможных противоречий и/или правоприменительных трудностей с целью оперативного совершенствования отдельных механизмов. Автору представляется актуальным изучение опыта Приангарья: включение Иркутской области в эксперимент по легализации гостевых домов, внедрение новых правил классификации средств размещения, установление туристического налога.

Цели и задачи исследования. Целью исследования ставится анализ правовых последствий и практического эффекта введенных изменений в отношении средств размещения, в том числе на территории Иркутской области. Для составления объективной и актуальной на момент подготовки работы картины поставлены и последовательно решены следующие задачи: 1) изучены действующие в отношении различных типов и категорий средств размещения требования по классификации, проведена оценка готовности туристской отрасли к проводимой реформе; 2) проанализированы промежуточные результаты участия Иркутской области в федеральном эксперименте по легализации гостевых домов, выявлены требующие устранения правовыми механизмами проблемы, предложены направления дальнейшего совершенствования; 3) продемонстрированы правовые последствия внедрения в текущем 2025 году туристического налога на территории Приангарья.

Методы исследования. Для рационального разрешения задач и достижения поставленной цели автором использовались характерные методы познания: общенаучные – диалектический, логический; частнонаучные – исторический и статистический; специальные – сравнительно-правовой и формально-юридический.

Полученные результаты. Повсеместно внедряемая на всей территории Российской Федерации реформа в части обязательной классификации средств размещения с 1 января 2025 г. [4] призвана способствовать как повышению качества туристского продукта (как следствие – рост доверия туристов и сохранение устойчивого интереса к внутреннему туризму), так и формированию прозрачной конкурентной среды. Принципиально важной новеллой стала необходимость по включению средств размещения в специально созданный реестр: обязанность фактически установлена с 1 января 2025 г., с учетом переходного периода для проведения самооценки такие типы размещения как гостиницы, санатории, базы отдыха и кемпинги обязаны предпринять действия по включению в реестр до 1 сентября 2025 г. Оператором Единого реестра объектов классификации в сфере туристской индустрии выступает Федеральная служба по аккредитации (далее – Росаккредитация), ресурс является общедоступным на официальном сайте службы и состоит из нескольких структурных элементов (наряду с реестром средств размещения отдельно учитываются горнолыжные трассы и пляжи).

Стоит отметить, что система классификации для основных «игроков» туристского рынка – таких типов средств размещения, как гостиницы и санатории – является двухэтапной: сначала самооценка согласно чек-листу требований по типам размещения; затем экспертная оценка с присвоением отдельных категорий (от одной до пяти звезд). В то же время для всех средств размещения предусмотрена балльная классификация по категориям номеров, которые используются для временного размещения физических лиц и обеспечения их временного проживания (от высшей категории «сюит» до пятой категории) [5].

Второй этап классификации является добровольным, проводится специально аккредитованными организациями на основании документарной и выездной оценки параметров средств размещения [6]. По состоянию на 12 октября 2025 г. в Реестре организаций, осуществляющих классификацию в сфере туристской индустрии [7], содержатся сведения о 216 юридических лицах, при этом аккредитация действует в отношении 52 из указанных организаций (на территории Иркутской области – в отношении 1, Союза «Торгово-промышленная палата Восточной Сибири»; на территории Забайкальского края и Республики Бурятия аккредитованные организации отсутствуют).

По данным Единого реестра объектов классификации в сфере туристской индустрии, в Российской Федерации в октябре 2025 г. учтены по новым требованиям 34 455 средств размещения; не прекращена, не приостановлена и действует классификация в отношении 25 999 из указанных субъектов [8]. При этом статистика в отношении прошедших через классификационную реформу средств размещения на территории Приангарья следующая: в Иркутской области учтены 537 объектов, действует классификация в отношении 423 средств размещения; в Забайкальском крае учтены в реестре 163 объекта,

действует – 110 средств размещения; в Республике Бурятия учтены – 393 объекта, действует – 306. Подавляющее большинство действующих объектов размещения Приангарья учтены как прошедшие самооценку, без присвоения категории – 600. Например, в Иркутской области по состоянию на 12 октября 2025 г. турист может рассматривать для размещения с присвоенной категорией «пять звезд» 6 объектов, «четыре звезды» – 24, «три звезды» – 50, «две звезды» – 50, «одна звезда» – 19.

В целом, следует констатировать положительную тенденцию. На начало сентября 2025 г., когда вступили в силу требования об обязательном включении в реестр и невозможности предоставления туристского продукта средствами размещения без включения в таковой, фиксировался значительный отток «игроков рынка». В Агентстве по туризму Иркутской области отмечали, что с задачей по прохождению обязательного этапа по самооценке справились около 76 % средств размещения. Причины во многом стали техническими, соответственно, преодолимыми – ошибки в работе сервиса Росаккредитации, проблемы с авторизацией владельцев средств размещения и поиском кадастровых номеров объектов недвижимости и т.п. Очевидно, что прирост числа справившихся с отдельными трудностями – вопрос времени и добросовестности предпринимателей.

Еще одной значимой новеллой 2025 г. стало включение Иркутской области в число семнадцати регионов, наряду с федеральной территорией «Сириус», в реализацию эксперимента по внедрению нового средства размещения – гостевого дома. Участие в эксперименте до 31 декабря 2027 г. включительно принимают регионы с наибольшим объемом турпотока, так в минувшем 2024 г. Иркутскую области посетило почти 2 млн туристов [9, с. 36].

Стоит отметить, что до вступления в силу норм по экспериментальному предоставлению услуг гостевого дома [10] к средствам размещения формально не могли относиться жилые помещения. В этой связи справедливо отмечает Е. Некрасова, «гостевые дома, будучи «серыми» игроками гостиничного бизнеса, сейчас находятся фактически вне закона, не могут рассчитывать на льготы и преференции от государства, как гостиницы и отели» [11].

Если ранее приказом Росстата от 31 июля 2023 г. № 368, гостевые дома были признаны коллективными средствами размещения гостиничного типа небольшой вместимости, предоставляющие услуги временного проживания, в которых не было предусмотрено оказание всего спектра гостиничных услуг (по сути, особый вид гостиницы), то экспериментальными нормами закреплён полноценный и уникальный статус подобных средств размещения. Гостевым домом может признаваться такой тип средства размещения (от комнаты до индивидуального жилого дома), который принадлежит на зафиксированном ЕГРН праве собственности физическому лицу, не признан самовольной постройкой, стоит на государственном кадастровом учете и расположен на земельном участке соответствующей категории (под индивидуальное жилищное строительство, ведение садоводства и/или личного подсобного хозяйства). Подробные технические требования к классификации гостевых домов с возможностью их эксплуатации для туристических целей установлены отдельным положением [12]. Требования сво-

дятся к обеспечению комфортного пребывания в гостевом доме туристов – от теплоснабжения до питьевой воды по нормативу не менее 0,5 литра на одного человека в сутки. Всего в таком средстве размещения должно быть не более пятнадцати комнат, одновременно размещаться не более сорока пяти человек.

Преимущества внедрения модели гостевых домов очевидны: фискальные выгоды государства за счет легализации собственников, фактически уже предоставляющих туристский продукт, повышение качества услуг, гарантии безопасности туристам. Согласно официальным статистическим данным, в России легально действует всего 167 таких средств размещения, в Иркутской области гостевых домов по состоянию на 12 октября 2025 г. в реестре нет.

Причины могут быть следующими. Прежде всего эксперимент запущен с 1 сентября 2025 г., далеко не все собственники смогли и/или успели привести в соответствие принадлежащие им жилые помещения под систему внедренных требований. Нельзя исключать недоверие населения – если раньше работало, то зачем что-то менять? Категория земельного участка также способна стать препятствием в легализации гостевого дома. Существенным барьером на сегодня эксперты называют возможность прохождения классификации только одним гостевым домом, что нехарактерно для организации малого турбизнеса в Приангарье – зачастую на одном земельном участке ведется застройка несколькими объектами для размещения. Наконец, отсутствие регионального закона не способствует обязательности процедуры классификации.

В связи с указанным, актуализируется вопрос об установлении дополнительных требований в отношении гостевых домов региональными органами власти с учетом местных особенностей и детализации имеющихся положений. Например, важным следует считать порядок начисления коммунальных платежей – собственник гостевого дома будет оплачивать по привычным тарифам как физическое лицо или обязан применять коммерческий тариф как представитель малого бизнеса? На сегодня о принятии нормативных актов по вопросу применения экспериментальных норм о гостевых домах сообщают только два субъекта Российской Федерации – Ставропольский край (18 гостевых домов в реестре) и Краснодарский край (8 гостевых домов в реестре).

Следует учитывать, что с 1 января 2026 года без внесения в реестр услуги гостевого дома оказывать будет запрещено, как и рекламировать деятельность без указания на соответствующий уникальный идентификационный номер. Сейчас действует переходный период для адаптации индустрии и решения необходимых организационных и технических вопросов.

Наконец, требующим внимания вопросом в отношении новелл туристического законодательства следует признать внедрение туристического налога с 1 января 2025 г. Не ставя целью глубокий анализ, укажем, что решение о взимании налога в конкретном муниципальном образовании принимается местными властями. По состоянию на октябрь 2025 года туристический налог уплачивают владельцы классифицированных средств размещения (равно и гостевых домов) в размере 1 % стоимости проживания туриста (не менее 100 р. в сутки) в 34 муниципалитетах Иркутской области, 13 муниципалитетах Забайкальского края и 14 муниципалитетах Республики Бурятия. К 2029 г. налог

постепенно вырастет до 5 %. К слову, сами туристы налог не исчисляют, сумма включается в стоимость проживания. Положительный фискальный эффект от введения туристического налога дает основание утверждать, что следует ожидать дальнейшей экстраполяции налога на другие муниципалитеты Приангарья и направление доходов на улучшение туристской инфраструктуры.

Выводы. Проведенный авторский анализ позволяет положительно оценить новеллы федерального законодательства в отношении средств размещения. Их последовательное внедрение способно стимулировать как модернизацию всех категорий средств размещения, так и качественное и количественное развитие внутреннего туризма. Вместе с тем, приходится констатировать ряд правоприменительных препятствий, которые неизбежно возникают на этапе внедрения новых механизмов. Своевременное их выявление, устранение посредством изменения отдельных законоположений будет способствовать позитивным тенденциям развития отечественной туристической отрасли. Немаловажную роль в этом процессе способны сыграть региональные власти, которые с учетом специфики субъектов Российской Федерации должны нормативно устанавливать отдельные правила в рамках допустимых делегированных полномочий.

Список использованной литературы

1. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ (ред. 23.07.2025) // Российская газета. – 1996. – № 231.

2. Туризм в России. Итоги 2024 года : офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/e0c9ed6e75a854d11b301a27834b0aba/turizm_v_rossii_itogi_2024_goda.pdf (дата обращения: 10.09.2025).

3. Кузнецов Д. Внутренний турпоток в России в 2024 году достиг исторического максимума / Д. Кузнецов // Ведомости. – URL: https://www.vedomosti.ru/analytics/krupnyu_plan/articles/2025/01/19/1087103-vnutrennii-turpotok-v-rossii-v-2024-godu-dostig-istoricheskogo-maksimuma (дата обращения: 10.09.2025).

4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» : федер. закон от 30 нояб. 2024 г. № 436-ФЗ // Российская газета. – 2024. – № 275.

5. Об утверждении Положения о классификации средств размещения : постановление Правительства РФ от 27 дек. 2024 г. № 1951 // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 1. – Ст. 18.

6. Об утверждении Правил классификации средств размещения и Правил формирования и ведения единого реестра объектов классификации в сфере туристской индустрии : постановление Правительства РФ от 27 дек. 2024 г. № 1952 // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 1. – Ст. 19.

7. Реестр организаций, осуществляющих классификацию в сфере туристской индустрии / Национальная система аккредитации. – URL:

<https://tourism.fsa.gov.ru/ru/classification-orgs/showcase> (дата обращения: 10.09.2025).

8. Единый реестр объектов классификации в сфере туристской индустрии / Национальная система аккредитации. – URL: <https://tourism.fsa.gov.ru/ru/resorts/showcase/hotels> (дата обращения: 10.09.2025).

9. Пшонко Е. Туризм уходит вглубь региона / Е. Пшонко // Спецвыпуск общественно-политической газеты «Областная». – 2024. – № 145 (2787). – С. 36–37.

10. О проведении эксперимента по предоставлению услуг гостевых домов : федер. закон от 7 июня. 2025 г. № 127-ФЗ (ред. 31 июля 2025 г.) // Российская газета. – 2025. – № 127.

11. Некрасова Е. Гостевые дома: новый эксперимент с 1 сентября / Аналитические статьи / Е. Некрасова // Гарант.ру. Информационно-правовой портал. – URL: <https://www.garant.ru/article/1842322> (дата обращения: 10.09.2025).

12. Об утверждении Положения о классификации гостевых домов : постановление Правительства РФ от 30 авг. 2025 г. № 1345 // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 36. – Ст. 5337.

Информация об авторе

Юсупова Анастасия Владимировна – старший преподаватель, кафедра предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: yusupova.bgu@gmail.com.

Author

Yusupova Anastasia Vladimirovna – Senior Lecturer, Department of Business and Financial Law, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: yusupova.bgu@gmail.com.