

## Особенности государственного контроля туристской деятельности в РФ

### Features of state control of tourist activities in Russia

*Мельцов А.В.*

*A.Meltsov*

В статье проведено исследование нормативно-правовой базы в сфере туризма. Выделены особенности государственного контроля туристской деятельности России. Выделены главные проблемы: несовершенство законодательной базы; необходимость применения методов фактического контроля; не соответствие современным требованиям государственного контроля и приоритетным направлениям развития туризма, определенным государством; отсутствие единого органа с функциями контроля и надзора в сфере туризма. Предложены перспективные направления для решения существующих проблем и задач.

The article studies the regulatory framework in the field of tourism. The features of state control of tourist activities in Russia are highlighted. The main problems are highlighted: imperfection of the legislative base; the need to apply methods of actual control; non-compliance with modern requirements of state control and priority directions of tourism development, determined by the state; lack of a single body with functions of control and supervision in the field of tourism. Promising directions for solving existing problems and tasks are proposed.

**Ключевые слова:** туризм, бюджет, туристы, туристические предприятия, органы контроля, надзор, курорт

**Key words:** tourism, budget, tourists, tourism enterprises, control authorities, supervision, resort

#### **Введение**

Исследование влияния туризма на экономику государства, проведенные во многих странах, показали впечатляющие результаты: из-за низкого уровня импорта и интенсивного использования местных сырьевых ресурсов влияние

туризма на национальную экономику превышает влияние промышленности [9].

Посещая ту или иную страну, туристы тратят в ней определенные средства, и, так же, как и местные потребители, платят все положенные сборы и налоги, кроме того, туристы и потраченные ими средства влекут за собой уплату других налогов, а именно: подоходного налога, уплачиваемого работниками туристической отрасли, налогов, уплачиваемых поставщиками туристических предприятий и, конечно, налога на прибыль, уплачиваемого туристическими предприятиями. Поступления в государственный бюджет в виде прямых и косвенных налогов могут составлять до 55% от общего объема поступлений от туризма [3].

Туризм заключается в привлечении дополнительных налогоплательщиков и потребителей, причем, как правило, со значительной покупательной способностью. В большинстве экспортных отраслей товары вывозятся из страны к потребителю. В туристической отрасли потребители прибывают в страну для приобретения и употребления производимых продуктов и услуг. Туристическая отрасль - это индустрия с высоким уровнем конкуренции. Более 100 стран конкурируют на мировом туристическом рынке, который постоянно меняется. Современный турист предпочитает отдых в местах с незагрязненной окружающей средой, ищет возможности для активного отдыха, культурного обогащения [4].

### **Особенности государственного регулирования туристической деятельности**

Тенденции, происходящие в экономиках многих государств, свидетельствуют о стремительном росте роли туризма в развитии этих стран, а также постоянном увеличении доли поступлений от туристической отрасли в государственную казну. Это обусловлено динамичностью, высокой доходностью и большим положительным социально-экономическим и культурным влиянием туризма на развитие этих стран. Это представляет

интерес для органов государственной власти, определяющих направления развития и методы стимулирования секторов экономики [8].

Определяя основные направления повышения экономической эффективности туризма на национальном уровне, важно определить ведущую роль государственных органов и учреждений. Их активное участие находит отражение в разработке общепринятой национальной стратегии развития индустрии туризма. Такие долгосрочные программы реализуются практически во всех развитых странах.

Туристический продукт - это сложный результат разнообразных, но синхронизированных во времени и пространстве действий подрядчиков, работающих в сфере туризма и промышленности. В связи с этим государственным органам власти необходимо внедрить эффективные механизмы интеграции и координации отраслей, связанных с туризмом: транспорта, строительства, торговли, телекоммуникаций, сельского хозяйства, окружающей среды и других. Ограничение юридических и бюрократических формальностей стимулирует развитие туристических предприятий. Налоговые льготы и долгосрочные кредиты под низкие проценты облегчают деятельность туристических компаний.

Государство может стимулировать и финансово поддерживать развитие туризма в новых туристических районах. Вмешательство государства в налоговую и фискальную политику через долгосрочное поддержание низкой и стабильной процентной ставки благоприятно сказывается на инвестициях в отрасль, что положительно сказывается на ее экономической эффективности. Проведенные исследования и их внедрение в практику туристической отрасли России способствовали определенным позитивным изменениям, в частности, несколько усовершенствованная система управления сферой туризма, повышенная эффективности работы туристических комплексов, определена роль рекламы в деятельности туристических предприятий, начала интенсивно развиваться система профессионального туристического образования.

Однако существует еще множество нерешенных проблем, прежде всего, в сфере регулирования.

### **Государственный контроль туристической деятельности в РФ**

В настоящее время туристическая деятельность в России регламентируется ФЗ – 132, который регламентирует сферу правовых, организационных и социально-экономических положений государственной политики России в сфере туризма. Целью данного Закона является формирование нормативно-правовой базы становления туристической деятельности как высокорентабельного сектора экономики и важного способа культурного развития граждан, увеличения валютных поступлений, обеспечения занятости населения, защиты законных прав и интересов туристов. В этом Законе четко определена терминология туристической сферы. Сформулирована государственная политика и организационная структура управления туристической деятельностью, сформулированы основные принципы организации экономической деятельности и финансирования сферы туризма, организации предоставления туристических услуг и порядок заключения договоров (контрактов) субъектами туристической деятельности, их права и обязанности.

Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" определяет правовые, организационные, экономические и социальные основы развития курортов в России. Он направлен на обеспечение использования природных лечебных ресурсов, природных территорий курортов с целью лечения и оздоровления людей. В Законе определены принципы государственной политики в сфере курортной деятельности, виды курортов и их специализация, а также принципы создания и основные направления развития курортов.

Законом предусмотрено рациональное использование природных территорий для деятельности курортов. Регулируется разработка месторождений подземных минеральных вод, лечебных грязей и других

природных лечебных ресурсов. Особое внимание в данном Законе уделяется санитарной охране курортов, порядка определения границ и режима зон санитарной охраны курортов, санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения населенных пунктов.

С целью создания условий для реализации государственной политики в области туризма в России была разработана подпрограмма Е "Туризм" государственной программы Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика". Подпрограмма способствует созданию конкурентоспособного на международном рынке национального туристического продукта, способного максимально удовлетворить туристические потребности населения страны, обеспечить на этой основе комплексное развитие регионов при условии сохранения экологического равновесия и культурного наследия.

Основные задачи подпрограммы заключаются в обеспечении стабильного развития туристической сферы и повышении ее доли в макроэкономических показателях; повышении уровня жизни граждан и создании дополнительных рабочих мест; увеличении доходов от туристической сферы в государственном бюджете и повышении имиджа России на международном рынке.

Подпрограммой определены следующие направления развития туризма:

- совершенствование системы управления туризмом;
- совершенствование нормативно-правовой базы туристической деятельности;
- укрепление материальной базы туризма;
- расширение международного сотрудничества в туристической сфере;
- повышение качества и расширение ассортимента туристических услуг;
- улучшение транспортного обслуживания;
- повышение эффективности использования рекреационных ресурсов и объектов культурного наследия;
- совершенствование рекламного и информационного обеспечения;
- совершенствование кадрового обеспечения.

Кроме того, правительством России были разработаны иные нормативно-правовые акты, регулирующие данную сферу. Можно согласиться с исследователями, считающими, что XXI век открывает новые мощные туристические рынки, новых успешных игроков, но, вместе с этим, поставит новые задачи перед туристической индустрией мира. Со своим туристическим продуктом на туристические рынки мира может войти и Россия. Одним из направлений разрешения этой проблемы является совершенствование механизмов государственного контроля в сфере туризма. Осуществление государственного контроля за деятельностью в сфере туризма предусмотрено Федеральным законом от 24.11.1996 № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации". Нормами ст. 19.1 установлено два предмета контроля государственных органов по вопросам туристической деятельности - качество предоставляемых (предоставленных) туристических услуг и соблюдения лицензионных условий, стандартов, норм и правил осуществления туристической деятельности.

С 2019 года в сфере выездного туризма государственный надзор за деятельностью туроператоров осуществляет Минэкономразвития России. Специальным нормативно-правовым актом по этому вопросу, которым регламентировано механизмы реализации норм закона о контроле, является положение о государственном надзоре за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров по выездному туризму «Турпомощь» [7].

Общие принципы государственного контроля в сфере туризма регламентированы также статьей 3 132-ФЗ. Анализ нормативно-правовых актов по государственному регулированию сферы туризма позволяет среди многочисленных проблем государственного контроля выделить следующие [4,5]:

1. Действующим законодательством определено несколько органов государственного контроля в области туризма.
2. Среди существующих методов осуществления контроля законодательством предусмотрено применение методов документального контроля, фактически

сведены к проверке предоставленных лицензиатом документов по осуществлению туристической деятельности. В то же время большинство нарушений прав и законных интересов туристов нарушается именно на стадии потребления туристического продукта.

В этой ситуации достижения поставленных задач контроля невозможно без применения методов фактического контроля, то есть проверки самого процесса предоставления туристических услуг. Если на практике с помощью органов контроля (Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, санитарно-эпидемиологической службы, правоохранительных органов) возможно достичь необходимых результатов контроля по организации иностранного, внутреннего туризма и экскурсионной деятельности, то проконтролировать процесс предоставления туристических услуг по организации зарубежного туризма на современном этапе исключена.

3. Отдельные направления туристской деятельности предусмотрено два предмета государственного контроля в сфере туристической деятельности. На самом деле, порядок проведения государственного контроля качества предоставляемых (предоставленных) туристических услуг в законодательстве России отсутствует. Но решение этого вопроса связано не только с несовершенством законодательного обеспечения процедурных вопросов. Оно требует, прежде всего, дальнейших теоретических исследований по разработке критериев оценки качества туристических услуг, техники проведения мониторинга качества с применением последних.

4. Механизмы осуществления контроля, предусмотренных законодательством в туристической сфере, не соответствуют современным требованиям государственного контроля и приоритетных направлений развития туризма, определенных государством. Это касается оснований проведения планового и внепланового контроля, сроков его проведения, права и обязанности контролирующего органа и субъектов туристической деятельности, процедур привлечения к ответственности последних. Все эти моменты стали

первоочередными на фоне формирования специального законодательства по осуществлению контроля в сфере хозяйственной деятельности.

5. Анализ деятельности Федерального агентства по туризму позволил сделать вывод о том, что приоритетные направления развития туризма разработаны только для гостиничной отрасли, не учитывая возможности способности других отраслей, участвующих в туристской сфере.

6. Отсутствие единого органа с функциями контроля и надзора в сфере туризма не позволяет осуществлять данные функции должным образом.

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать вывод о том, государственное регулирование в сфере туризма не предусматривает комплексной системы контроля.

Таким образом, главным проблемным вопросом существующей системы государственного регулирования и контроля в сфере туризма является несовершенство законодательства в этой сфере общественных отношений. Поскольку это существенно влияет на создание отечественного рынка туристических услуг, решение определенных проблем на современном этапе требует необходимых исследований и разработки конкретных предложений. Кроме того, важным представляется трансформация форм и принципов взаимодействия органов исполнительной власти разных уровней и организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма.

### **Выводы**

Анализ туристического рынка показывает, что России имеет объективные предпосылки для интенсивного развития туризма, однако рыночные риски, быстрые изменения экономической и социальной ситуации в регионах, несовершенство нормативно-законодательной базы не способствуют тому, чтобы наша страна стала туристической державой мирового уровня. Управление туристической отраслью на современном этапе рыночных преобразований требует поиска нетрадиционных подходов и новых взглядов. Среди них: совершенствование методов управления и контроля в туристической отрасли, разработка и оценка моделей развития сферы туризма



в системе государственного и регионального экономического развития, разработка экономической политики для различных категорий туристических предприятий, определение целей их деятельности и стратегии развития на ближайшую и дальнейшую перспективу, оценка потенциальных возможностей имеющихся ресурсов. Система управления туризмом не является обособленной, а существует как важный элемент государственной и региональной систем управления, поэтому следует обратить внимание на решение вопросов, связанных с туристическим комплексом в регионах.

### **Литература**

1. Баяндурян Г.Л., Джимова С.Б. Генезис основных направлений государственного регулирования туристического комплекса региона // Вестник Академии знаний. 2019. №6 (35). С.57-63.
2. Володченко В.С., Ланцова Д.С., Миронова Т.А., Сапунова Е.В., Бышок К.А. Перспективы трансформации законодательства в туристской индустрии // Вопросы науки и образования. 2020. №1 (85). С.95-98.
3. Гарина А.С. Место и роль туризма в российской экономике // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2019. №4-1. С.172-175.
4. Гудков А.А., Дедкова Е.Г., Терехова М.Г. Риски предприятий туризма и основные тенденции по их макроэкономическому регулированию // Тренды и управление. 2019. №1. С.55-73.
5. Ишбулатов Р.Ф., Матвеева Л.Д., Шайгарданова В.Ю. Особенности государственной политики в сфере сельского туризма в странах европейского союза // Экономика и финансы (Узбекистан). 2019. №6. С.13-17.
6. Карпова Г.А., Рыбальченко И.Е., Игнатова Е.В. Эволюция развития и перспективные направления совершенствования рынка медицинского туризма // Известия СПбГЭУ. 2020. №5 (125). С.102-107.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.08.2019 № 998 "Об утверждении Положения о государственном надзоре за

деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма"

8. Government legal and regulatory framework. URL: <https://www.myanmar-responsiblebusiness.org/pdf/SWIA/Tourism/04-Government-Legal-Regulatory-Framework.pdf>
9. Li J., Xie L., Guan X. Scale Development and Validation of Tourism Public Service Quality.” *Tourism Tribune*. 2016, № 31 (11), pp. 117–27.