

УДК 65.012.7:338.48 (045)

## Совершенствование эффективности государственного надзора за деятельностью туроператоров в сфере выездного туризма

Алия Шавкатовна Гизятова

Финансовый университет при Правительстве РФ, Российская Федерация  
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: giza70@rambler.ru

**Аннотация.** Макрорегулирование туристской отрасли нуждается в реформировании. Системный отраслевой кризис 2014 года обозначил актуальность развития государственного надзора за деятельностью туроператоров в сфере выездного туризма в направлении риск-ориентированного контроля.

**Ключевые слова:** государственный надзор, риск-ориентированный надзор, туризм, туроператоры, статистика туристской отрасли.

**Введение.** Туристская индустрия – это одна из сфер приложения предпринимательства и бизнеса, ее наличие косвенно призвано способствовать снятию социальной напряженности, расширению кругозора и общей образованности населения, организации отдыха трудового населения, формирования образа и культуры жизни, укрепления межкультурных связей, реализации познавательных склонностей человеческой психики. Именно поэтому сфера туризма становится одним из приоритетов социально-экономической, эколого-культурной и демографической политики государства [1].

Несмотря на то, что в условиях рыночной экономики развитие туристской отрасли принято относить к сфере саморегулирования, что не требует прямого государственного вмешательства, контроля и надзора, однако на полную либерализацию и бесконтрольность, как показала жизненная практика и российский опыт кризиса туристской отрасли 2014 года, полагаться нельзя. Полное саморегулирование в данной сфере безответственно и чревато социальными скандалами и возмущениями обманутых потребителей туристских услуг, и претензии разочарованных несостоявшихся туристов предъявляются, в том числе и к органам государственной власти. Российская ментальность, благодаря генетической памяти, склонна к государственности и соборности, основанных на исторической, культурной, национальной, религиозной, территориальной особенностях российского государства [2]. Этим и объясняются обоснованные претензии обманутых потребителей туристских услуг представителям государственной власти. Федеральные органы исполнительной власти, регулирующие туристскую отрасль, данные реалии должны принимать.

**Материалы и методы.** Анализируя и исследуя ситуацию кризиса платежеспособности более 20 туроператоров, работающих в сфере выездного туризма, повлекшую за собой явно обозначившийся кризис российской туристской отрасли в 2014 году, мы экспертно изучили систему построения и функционирования внешнего финансового контроля туроператоров в сфере выездного туризма. Материалами для исследования выступили: нормативные документы, регулирующие деятельность туроператоров в сфере выездного туризма; бухгалтерская отчетность туроператоров, внезапно объявивших о прекращении своей деятельности; экспертные оценки авторитетных источников, представителей данных туроператоров, высказанные в средствах массовой информации – метод форсайт [3].

**Обсуждение проблемы.** Приоритеты государственной политики в сфере туризма установлены стратегическими документами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, реализация которых должна позволить наметить пути решения многих проблем сферы туризма и стараться решить их [4]. Так, например, с целью защиты прав потребителей туристских услуг в сфере выездного туризма в соответствии со статьей 191 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации разработало Постановление от 25 января 2013 г.

№ 43 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» предусматривающее, что государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Принятое Постановление возлагает данные полномочия на Министерство культуры РФ, которое в соответствии с положением о министерстве, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации», является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской деятельности.



Рис. 1. Регулирование в РФ туроператорской деятельности в сфере выездного туризма

Источник: составлено автором

Таким образом, федеральным законодательством закреплено *государственное регулирование* туристской деятельности. При этом законодательно утвержденное объединение с признаками СРО (рисунок 1) дает основание констатировать *наличие элемента саморегуляции отрасли* в части создания компенсационного фонда с целью преодоления возникшего кризиса отдельных членов отрасли совместной помощью. Однако надо признать, что наличие компенсационного фонда помогает решить кризис платежеспособности туроператоров в сфере выездного туризма *постфактум*, выражаясь образно, «гасит пожар», и «не занимается противопожарными мероприятиями». В сфере регулирования туристской деятельности помимо Ассоциации «Объединение туроператоров «ТУРПОМОЩЬ» инициативно были созданы, и работают профессиональные объединения туроператоров и турагентств, например, Российский союз туриндустрии (РСТ), Ассоциация туроператоров (АТОР).

Государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Министерством культуры РФ, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской деятельности.

С целью реализации задач, поставленных Правительством РФ, в части осуществления государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма Минкультуры РФ был разработан «Административный регламент исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма». Согласно данному документу предметом государственного надзора является соблюдение туроператорами и объединением

туроператоров в сфере выездного туризма требований законодательства Российской Федерации о туристской деятельности. Данный документ подразумевает, что основным инструментом данного надзора принята документальная ревизия в процессе плановой и внеплановой проверки как на территории субъекта проверки (выездная проверка), так и на территории проверяющей стороны.

Главными целями государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма должны стать поддержание стабильности и устойчивости в туристской отрасли и защиты прав потребителей туристских услуг в сфере выездного туризма.

Осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма должно обеспечивать:

- сохранение социальной стабильности;
- более высокий уровень защищенности прав и законных интересов туристов от различных угроз, в том числе возникающих в сфере финансово-экономических отношений;
- гарантии и стимулы свободного предпринимательства и конкуренции;
- повышение эффективности государственных расходов на содержание госаппарата, наделенного контрольно-надзорными полномочиями и на осуществление контрольной (надзорной) деятельности.

Система внешнего контроля деятельности туроператоров в сфере выездного туризма включает мониторинг следующих аспектов их деятельности:

- предпринимательской – соблюдение требований к созданию и функционированию туристского бизнеса, согласно требованиям российского гражданского, налогового, уголовного законодательств;
- финансово-хозяйственной – соблюдение требований бухгалтерского законодательства, а также нормативно-правовых документов, регулирующих туристскую деятельность.

Таблица 1

**Сравнительная характеристика представителей внешнего контроля деятельности туроператоров в сфере выездного туризма**

Критерий сравнения	Субъекты проверки			
	Минкультуры РФ	Ростуризм	Аудиторские организации	Роспотребнадзор
Объект проверки	Организационные и другие финансово-хозяйственные документы	Годовая бухгалтерская отчетность	Годовая бухгалтерская отчетность	Исполнение договора на оказание туристских услуг
Предмет проверки	Соблюдение туроператорами и объединением туроператоров в сфере выездного туризма требований законодательства Российской Федерации о туристской деятельности	Показатель «Объем выручки» с целью подтверждения размера финансового обеспечения	Количественная и качественная информация бухгалтерской отчетности	Соответствие услуги туроператора, оказанной заказчику на предмет соответствия условиям договора, безопасности оказанной услуги для жизни, здоровья, имущества и окружающей среде

Частота проверки	Планово/внепланово	По окончании отчетного периода	По окончании отчетного года	Внепланово
Условия проведения проверки	В обязательном порядке по требованию федерального законодательства	В обязательном порядке по требованию федерального законодательства	По инициативе туроператора	По жалобе-запросу потребителя туристских услуг туроператора
Последствия обнаруженных нарушений для субъекта проверки	Пресечение выявленных нарушений путем информирования соответствующих органов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Восстановление размера финансового обеспечения</li> <li>• Исключение из федерального реестра</li> </ul>	Выдача аудиторского заключения, в котором содержится мнение отличное от немодифицированного	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Возмещение убытков, причиненных потребителю услуг</li> <li>• Уплата неустойки (пени)</li> <li>• Штраф</li> <li>• Компенсация морального вреда</li> <li>• и др.</li> </ul>
Плательщик проверки	Госбюджет	Госбюджет	Оплачивает туроператор согласно условиям договора, заключенного с аудиторской организацией	Госбюджет
Нормативно-правовое основание	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ от 24.11.1996 г.</li> <li>• Административный регламент исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ от 24.11.1996 г.</li> <li>• Приказ Ростуризма от 04.08.2009 N 175 «Об утверждении Порядка представления юридическими лицами, осуществляющими туроператорскую деятельность, бухгалтерской отчетности в Федеральное агентство по туризму и</li> </ul>	ФЗ «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ от 24.11.1996 г.</li> <li>• Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей»</li> </ul>

	туризма, утвержден Приказом Минкультуры РФ	внесении изменений в Приказ Ростуризма от 10 мая 2007 года N 28»		
--	--	---	--	--

Источник: составлено автором

На основе обобщенной информации таблицы 1 видно, что субъекты внешнего контроля осуществляют *последующий, ретроспективный контроль* деятельности туроператоров в сфере выездного туризма.

Негативный опыт туристской отрасли 2014 года показал, что необходимым условием выхода из кризиса является наличие собственной стратегии, ориентированной на сохранение системной устойчивости в отрасли и индикация на опережение системных кризисов. В связи с этим, на наш взгляд, актуальным становится моделирование системы раннего предупреждения о зарождении эндогенно возникших кризисных состояний российских туроператоров, а также осуществление мониторинга на основе риск-ориентированного надзора. Его основная задача, по нашему мнению, заключается в том, чтобы позволить надзорному органу, имея систему раннего предупреждения кризисных состояний отдельных туроператоров, предотвратить системный кризис в туристской отрасли.

Современные реалии развития общества и в РФ, и в мире в целом отличаются быстрым развитием информационных технологий (например, интернет-технологии, телекоммуникационная передача бухгалтерской отчетности и др.), бездокументарных форм хозяйствования (например, электронные счета-фактуры, возможность отказаться от оттиска печати организации и др.), формирование государственных информационных баз данных (например, в Пенсионном фонде РФ, ФНС РФ и др.), кодификация (например, реестр налогоплательщиков, кадастровый учет земель и др.), а также в специфике социального состава общества (например, урбанизация в форме мегаполисов), психологии общественного сознания (самозанятость, самоорганизация, самоконтроль) и т.д. Именно поэтому надзор и контроль на современном этапе своего развития востребованы в формате риск-ориентированного. Его основное предназначение можно выразить словами «быстрее-эффективнее». По сравнению с документарной проверкой, которая характеризуется высоким уровнем трудо- и время-затрат, высоким документооборотом, экстенсивностью, рассеянностью в проверяемом субъектном и объектном поле, субъективностью, коррумпированностью, риск-ориентированный контроль характеризуется регулярностью, системностью, направленностью, интенсивностью, технологичностью, регламентностью, что в данном контексте может быть приравнено к объективности, а значит отсутствует коррупционная составляющая. С точки зрения *повышения эффективности деятельности надзорных органов*, экономности государственных средств, одним из актуальных и востребованных направлений внешней контрольной деятельности на настоящий момент становится риск-ориентированный (пруденциальный) надзор.

В данном направлении, например, формируется государственный надзор за деятельностью коммерческих банков, страховщиков, профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих дилерскую деятельность, брокерскую деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами, а также управляющих компаний инвестиционных фондов паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов Центробанком России как мегарегулятором. Признаки риск-ориентированного контроля присутствуют в деятельности налоговых органов, например, в части общедоступных критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок согласно Приказа ФНС России от 30.05.2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок».

Единой формулировки понятия «пруденциальный надзор» российское законодательство не содержит. Однако его интерпретация относительно туристской деятельности может сводиться к следующему.

Риск-ориентированный (пруденциальный) надзор в туристской отрасли мог бы осуществляться государственным органом исполнительной власти как комплекс мероприятий, имеющих превентивное значение, позволяющий на комплексной и регулярной основе проводить мониторинг ключевых индикаторов финансово-хозяйственной деятельности туроператоров в сфере выездного туризма с целью предупреждения (предвидения) кризисных состояний, которые могут повлечь системное ухудшение экономики туристской отрасли.

В данном контексте, что и предлагается нами в отношении модификации государственного надзора туристской отрасли.

**Результаты.** 2014 год запомнился подъемной волной и пиком отраслевого кризиса туроператоров, приостановивших осуществление своей деятельности, в связи с возникшими финансовыми трудностями, что привело к некоей дестабилизации и напряженности населения. По данным руководителя Ростуризма О.П. Сафонова в итоге 28 туроператоров приостановили свою деятельность [5].

В Таблице 2. приведен неполный список туроператоров, приостановивших свою деятельность внезапно.

Таблица 2

**Туроператоры, приостановившие свою деятельность в 2014 году, и вызвавшие наибольший резонанс в обществе**

Название туроператора	Выручка-нетто от продажи за 2013 год	Прибыль (убыток) за 2013 год	Судебные иски, предъявленные туроператору после 2013 года		Статус юридического лица
			Количество	Сумма	
ЗАО «Фирма «НЕВА», г. Санкт-Петербург	3784527000	1433333	21	33931454	Признан банкротом 13.01.2015 г.
ООО «Компания «Лабиринт», г. Москва	57612000	6659000	2	2356176	Признан банкротом 04.06.2015 г.
ЗАО «Лабиринт-Т», г. Москва	40668000	3275000	14	7757475	Признан банкротом 25.04.2015 г.
ООО «ИнтаЭр», г. Москва	32120000	2171000	9	16073326	Нет точной информации.
ООО «СОЛВЕКС-ТУРНЕ», г. Санкт-Петербург	4550927000	245000	12	57673048	Введено наблюдение 10.02.2015 г.
ООО «Южный Крест Трэвел», г. Москва	1899388000	2455000	12	327559088	Введено наблюдение 11.06.2015 г.
ООО «ВЕРСА», г. Санкт-Петербург	5493016000	11909000	39	75137174	Признан банкротом 16.05.2015 г.

Источник: СПАРК Интерфакс.

Из семи туроператоров, озвученных в Таблице 2, четверо входили в 2013 году в топ-50 в рейтинге туроператоров по показателю выручки от продаж: 10 место – ООО «Верса», 12 место – ООО «Солвекс-турне», 15 место – ЗАО «Фирма «НЕВА», 29 место – ООО «Южный Крест Трэвел».

Причиной кризиса деятельности данных туроператоров стала неплатежеспособность. Ростуризм признал это системной проблемой. Туристская отрасль относится к наиболее чувствительной отрасли, когда влияние циклических колебаний проявляется на ранних стадиях цикла.

С целью осознания возможной максимальной глубины кризиса туристской отрасли в сфере выездного туризма, можно воспользоваться статистическими данными (Таблица 3, Таблица 4).

Таблица 3

**Динамика выездного туризма туристского рынка РФ**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012
Количество ночевок, тыс.	36 485	34 246	39 304	43 707	47 806
Совокупные международные расходы, млн. долл., в том числе	26 401	23 785	30 169	37 343	48 096
Расходы на международные путешествия, млн. долл.	23 169	21 019	26 693	32 902	42 798
Расходы на международные пассажирские перевозки, млн. долл.	3 232	2 766	3 476	4 441	5 298

Источник: <http://stats.oecd.org/#>

Выездной туризм включает следующие направления:

- культурно-познавательный туризм;
- активные виды туризма, такие, как спортивный и приключенческий;
- специализированный туризм, подразумевающий такие его разновидности, как экологический, научный, учебный, событийный, лечебно-оздоровительный, гастрономические туры, шоп-туры и др.;
- круизный – морские и речные круизы;
- деловой туризм, охватывающий так называемую индустрию MICE (деловые встречи, событийные мероприятия, конференции, «инсентив»-поездки). Хотя справедливости ради, следует отметить, что деловые поездки, поездки на конференцию и т.п., как правило, организуются самостоятельно, самодеятельно, и консульствами зарубежных государств учитываются обособленно от туристического потока.

## Спрос на выездной туризм

Год	Число отправленных туристов (граждан России), человек
2003	5 640 000
2004	6 557 100
2005	6 784 700
2006	7 752 800
2007	9 369 000
2008	11 313 697
2009	9 542 107
2010	12 605 053
2011	14 495 894
2012	15 332 136
2013	18 291 737
2014	17 611 569

Источник: <http://www.slideshare.net/fullscreen/ATORUS/2013-32316025/1>;  
<http://www.russiatourism.ru/content/8/section/82/detail/3768/>

Государственный надзор туристской отрасли должен включать в себя систему норм, целью которой является стабильное развитие отрасли в целом за счет финансовой устойчивости отдельных ее представителей, а также защита интересов потребителей туристских услуг. Риск-ориентированный (пруденциальный) надзор туристской отрасли в сфере выездного туризма подразумевает дистанционную проверку официальных форм отчетности за финансово-хозяйственный год, проводимую уполномоченным органом. Основными традиционными требованиями к отчетности являются: своевременность представления, полнота информации, достоверность данных.

Систематический мониторинг ключевых показателей финансово-хозяйственной деятельности туроператоров в сфере выездного туризма выступает как система раннего предупреждения их неплатежеспособности и финансовой неустойчивости, а в конечном итоге, профилактики внезапных банкротств туроператоров и появления числа обманутых потребителей туристских услуг.

Развитие риск-ориентированного (пруденциального) надзора в туристской отрасли предполагает работу в следующих направлениях:

- разработку нормативных положений пруденциального надзора за туроператорами в сфере выездного туризма;
- разработку обязательных нормативов оценки платежеспособности и финансовой устойчивости туроператоров в сфере выездного туризма;
- разработку и внедрение системы внутреннего контроля деятельности туроператоров в сфере выездного туризма;
- разработку требований к порядку сбора и хранения информации о деятельности туроператоров в сфере выездного туризма.

**Заключение.** По итогам выше сказанного можно выделить следующие тезисы. Во-первых, реалии современного скоростного мира, когда время принятия решения сокращено, а требования к эффективности повышено, побуждают к изменению системы государственного надзора в сторону сокращения холостых процедур, и построения системы индикации, формулируя и выделяя такие методы и приемы фиксации и контроля, позволяющие оценивать финансовую устойчивость туроператоров в сфере выездного туризма, путем определения диапазона рисков отклонений от параметров константности. А это значит, что необходимо переориентировать государственный надзор в туристской отрасли с документальных проверок в сторону риск-ориентированного формата.

Во-вторых, необходима инвентаризация ключевых показателей финансово-хозяйственной деятельности туроператоров, в том числе в области выездного туризма и внутреннего туризма, с целью формирования адекватной и полезной аналитики в адрес Росстата и Ростуризма. Актуальной остается задача выработки единых подходов в методике

определения статистических показателей Росстата и Ростуризма. Данные показатели должны включать системную информацию для мониторинга и формирования трендов:

а) маркетинговой сферы туристской отрасли в комплексе, в том числе для анализа въездного и внутреннего потока туристов;

б) отраслевой экономики;

в) показателей финансовой устойчивости и платежеспособности туроператоров.

Ключевые показатели деятельности туроператоров в сфере выездного туризма дадут объективную базу для обоснования нормативных финансовых показателей надзора.

С позиции социальной ответственности и нанесения возможного максимального ущерба жизни, здоровью, имиджу российских туристов и членам их семьи наиболее значимым вниманию государства является деятельность туроператоров в сфере выездного туризма.

**Благодарности.** Автор данной статьи выражает искреннюю благодарность и признательность ЗАО «Консультант Плюс» за многолетнюю информационную поддержку и предоставление доступа к СПС «КонсультантПлюс».

#### **Примечания:**

1. Арахамия И.В. Обеспечение безопасности сферы туризма. // Туризм: право и экономика. 2011. № 4. С. 14-17.

2. Bulyga R.P. Business audit: the new concept of the XXI century. World Applied Sciences Journal, 2014, Volume 29, Issue 5, pp. 619–622.

3. Булыга Р.П. Становление и развитие стратегического аудита. // Аудитор. 2014. № 4. С. 10-17.

4. Розанова Т.П. Организационно-экономический механизм интенсивного развития туризма в Российской Федерации: Дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05: Москва, 1999.

5. Интервью О. Сафонова РИА Новости 29.01.2015 г. – Режим доступа: <http://www.russiatourism.ru/contents/press-sluzhba/vystupleniya-doklady-i-intervyu/intervyu-rukovoditelya-rosturizma-olega-safonova-ria-novosti-29-yanvary-a-2015-g/>

6. Розанова Т.П., Быкова О.Н. Концепция региональных программ развития санаторно-курортного комплекса города Сочи // Экономические науки. 2008. № 49. С. 145-147.

7. Романова Г.М., Нубарян Г.Д. Показатели туристского центра мирового уровня. // Известия Сочинского государственного университета. 2007. № 1-2. С. 13-24.

8. Романова Г.М., Ветитнев А.М. Импортзамещение в туризме: новые возможности для российской туристической индустрии. // Известия Сочинского государственного университета. 2015. № 1 (34). С. 144-150.

9. Romanova G., Bokov M., Sharafutdinov V. Problems of sustainable development of the Sochi area as a resort agglomeration. // Proceedings of the 9th International Conference on the Mediterranean Coastal Environment, MEDCOAST 2009. С. 427-430.

10. Гварлиани Т.Е., Черемшанов С.В. Исследование методологии финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2003. № 4. С. 5.

11. Растегаева Т.Е., Чуваткин П.П. Пути развития делового туризма в России. // Известия Сочинского государственного университета. 2011. № 4. С. 72-76.

12. Федотова М.А. Как оценить финансовую устойчивость предприятия? // Финансы. 2009. № 6. С. 13.

13. Федотова М.А. Восполнить упущенное // Экономические стратегии. 2007. Т. 9. № 2. С. 120-123.

14. Гизятова А.Ш. Ключевые факторы и приоритетные направления развития аудиторской деятельности на интеграционном пространстве ЕАЭС. // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 36 (330). С. 26-36.

UDC 65.012.7:338.48 (045)

**Improvement of Effectiveness of Government Oversight over Tour Operators' Activities in the Area of Outbound Tourism**

Alija S. Gizjatova

Finance University under the Government of the Russian Federation, Russian Federation  
49, Leningradsky avenue, Moscow, 125993  
PhD, Associate Professor  
E-mail: giza70@rambler.ru

**Abstract.** The tourism industry requires reformations. The systematic industry crisis 2014 has laid the ground for development of state control over the outbound tourism. This applies to risk-oriented control.

**Keywords:** state supervision, risk-based supervision, tourism, tour operators, tourism industry statistics.