

УДК 338.48(075.8)

doi: 10.20310/1819-8813-2016-11-6-36-40

СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ГОСТИНИЧНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МАЧАЛКИН СЕРГЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: smachalkin@yahoo.com

ФИДОРЕНКО ЯРОСЛАВ ИГОРЕВИЧ

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: yaroslav28@inbox.ru

Целью настоящей статьи является обобщение практики в области государственного регулирования сферы гостиничных услуг в Российской Федерации. Объектом исследования является сфера гостиничных услуг. Предметом исследования являются методы государственного регулирования сферы оказания гостиничных услуг. В результате исследования установлено, что в настоящее время индустрию туризма следует считать одной из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики; сфера туризма, возлагая на себя воспроизводственную функцию, играет важную роль в разрешении социальных проблем. Основу туристической индустрии составляют услуги гостеприимства, так как сами по себе данные сферы хозяйства неотделимы друг от друга. На современном этапе в сфере гостиничного бизнеса функционирует множество как крупных и средних, так и малых хозяйственных структур, многие из которых созданы с участием иностранного капитала. Гетерогенность сферы гостиничных услуг, динамичность ее развития в условиях непредсказуемости рыночной конъюнктуры порождает необходимость всестороннего регулирования и поддержки данной сферы хозяйствования. В ходе исследования авторами были рассмотрены основные методы государственного регулирования сферы оказания гостиничных услуг, которые подразделены на правовые (совокупность нормативных документов и законов, регулирующих осуществление хозяйственной деятельности в сфере оказания услуг гостиничной индустрии), административные (подразумевают регулирование порядка сертификации, лицензирования и классификации субъектов гостиничного хозяйства на определенных категориях), экономические (подразделяющиеся на прямые (целевое бюджетное и внебюджетное финансирование, а также льготное кредитование) и косвенные (преимущественно инструменты налоговой политики)). Авторами рассмотрены как положительные черты современного государственного регулирования сферы гостиничных услуг в России, так и его недостатки.

Ключевые слова: туризм, гостиничное хозяйство, гостиничные услуги, государственное регулирование

Сегодня туристическая индустрия относится к одной из наиболее динамично развивающихся отраслей народного хозяйства. На сегодняшний момент в ней занято свыше 250 млн чел. На долю сферы туризма приходится около 11 % мировых потребительских расходов, 7 % совокупного объема инвестиций, более 5 % всех налоговых поступлений, а также треть мирового оборота услуг.

Одним из базовых элементов туристической индустрии является гостиничное хозяйство. Специфика сферы гостеприимства в каждой стране заключается в том, что она выступает «визитной карточкой» туристической сферы, по которой судят об уровне развития туристической индустрии в целом. В настоящее время интерес к сфере предпринимательской деятельности является как никогда актуальным в связи с ее возрастающей социальной ро-

лью, поэтому гостиничный бизнес в нашей стране развивается достаточно активно и становится одной из наиболее перспективных форм предпринимательской деятельности [1]. Очевидно, что развитие туризма и сферы гостеприимства в частности играет исключительно важную роль в преодолении ряда социальных вопросов. Так, наиболее важной функцией сферы туризма можно считать воспроизводящую функцию, которая направлена на восстановление затраченных человеком сил на работе или дома.

Объективно услуги размещения занимают центральное место в туристической индустрии, выступая фактически ее обязательным системообразующим элементом, способным генерировать мультипликативное воздействие на смежные отрасли народного хозяйства. Этот факт подтверждается данными, в

соответствии с которыми «до 68 % всех доходов от туризма и до 65 % всех занятых в мировой индустрии туризма приходится на сферу размещения» [2].

Нельзя не учитывать на современном этапе вовлеченность в сферу гостиничного бизнеса значительного числа как крупных и средних, так и малых хозяйственных структур, многие из числа которых функционирующих с участием иностранного капитала. Образование новой социально-экономической среды в значительной мере видоизменяет роль гостиничных структур в национальной экономике, порождает существенные изменения в механизмы внутривозвращенного, межфирменного и макроэкономического регулирования данной сферы хозяйствования. Данный вопрос сегодня отличается исключительной важностью в связи с тем, что требует от управления гостиничными структурами всех типов в рыночных условиях гибкой адаптации к изменениям рыночной конъюнктуры с учетом значительной неопределенности внешней среды и обостряющейся конкурентной борьбы, в связи с чем данный процесс протекает значительно сложнее, чем в условиях плано-централизованной экономики.

Динамичность развития и уровень конкурентоспособности сферы гостиничных услуг в условиях гетерогенности данной сферы находится в еще более острой зависимости от действующих методов и форм ее регулирования и поддержки. Оценивая действенность данного инструментария, используемого сегодня в гостиничной сфере, можно в известной степени констатировать необходимость совершенствования многих его составляющих [3].

В рыночной экономике роль государства реализуется в его базовых функциях: перераспределительной, социальной, контрольной и регулирующей. По отношению к сфере гостиничных услуг обращать особое внимание следует, прежде всего, на регулируемую функцию государства.

В сфере оказания гостиничных услуг широкое распространение находят методы правового, административного и экономического регулирования со стороны государства. Итак, первоочередным направлением деятельности государства в области регулирования гостиничного хозяйства следует признавать разработку нормативной базы его регулирования и обеспечение соответствующих условий для реализации законодательства. Оказание услуг гостиничного хозяйства в нашей стране, прежде всего, реализуется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Правилами предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, которые были утверждены 9 октября 2015 г. Постановлением Прави-

тельства РФ № 1085. Деятельность гостиниц также регламентируется законом Российской Федерации «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» преимущественно в части регулирования порядка классификации объектов размещения в туристской индустрии.

Длительное время в нашей стране деятельность в сфере гостиничного хозяйства регулировали Правила предоставления гостиничных услуг от 1997 г., которые, тем не менее, с течением времени и активным развитием рынка гостиничных услуг прекратили отвечать его требованиям. Новый закон содержит куда более детальную проработку понятийного аппарата сферы гостиничных услуг. В частности, в оборот введены такие понятия, как «гостиничные услуги» (комплекс услуг по обеспечению временного проживания в гостинице, включая сопутствующие услуги, перечень которых определяется исполнителем) [4], «бронирование», «цена номера», «расчетный час», «малое средство размещения» (гостиница, включающая номерной фонд, не превышающий 50 номеров) и ряд других [5].

Административные методы регулирования сферы гостиничных услуг предполагают регламентацию порядка сертификации, лицензирования и классификации субъектов гостиничного хозяйства на определенные категории [6].

До 1994 г. в Российской Федерации классификация гостиниц и иных средств размещения производилась на основании «Положения об отнесении гостиниц к разрядам и номеров в гостиницах к категориям». Положения указанного нормативного акта распространялись на все мотели и гостиницы вне зависимости от их ведомственной подчиненности. В соответствии с «Положениями», гостиницы делились на семь основных разрядов: «Люкс», «Высший А», «Высший Б», 1, 2, 3, 4, а мотели лишь на пять разрядов: «Высший А», «Высший Б», 1, 2, 3. Для отдельных номеров предусматривалось классификация на пять категорий: 1, 2, 3, 4 и высшая.

В 1994 г. вступило в действие «Положение о критериях классификации гостиниц», «Критерии классификационных требований к гостиницам (мотелям) Российской Федерации». Кроме того, был принят ГОСТ Р 50645-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Классификация гостиниц». В соответствии с последним гостиницы классифицировались на пять категорий: им присваивалось от одной до пяти звезд, мотели же в соответствии с данной градацией подразделялись на четыре категории.

В 2003 г. была введена в действие новая система государственной классификации гостиниц и иных средств размещения, утвержденная Прика-

зом Министерства экономического развития и торговли РФ № 197. Таким образом, три из четырех действующих ранее систем сертификации гостиниц на фоне отмены ГОСТа Р50645-94 окончательно прекратили свое действие.

Главными нововведениями новой системы стало применение двух подходов для оценки и классификации гостиниц и средств размещения: во-первых, подхода минимальных требований в области определения «звездности» гостиниц и других средств размещения, во-вторых, подхода балльной оценки, как средств размещения, так и номеров. Последний подход был применен в российской практике регулирования гостиничного дела впервые.

Гостиницы и средства размещения классифицировались, как и прежде, по пяти основным категориями, однако некатегорийным средствам присваивалась категория «без звезд». Увеличение количества звезд для того или иного средства размещения осуществлялось по мере улучшения качества и уровня обслуживания. При этом новая система предусматривала проведение экспертной оценки по отношению не к отдельным номерам, а по отношению ко всем. При этом та или иная категория присваивалась средству размещения на основании результатов оценки наихудшего из имеющихся номеров.

Кроме того, в феврале 2015 г. в очередной раз вступил в силу новый порядок классификации объектов туристической индустрии и сферы гостиничных услуг, утвержденный Приказом Минкультуры России от 11 июля 2014 г. № 1215. Документ заменял утративший силу Приказ Минкультуры России №1488 от 03.12.2012.

Данный нормативный акт содержал такие важные положения, как:

1) классификация гостиниц и средств размещения проводится аккредитованными организациями в добровольном порядке, но ряд исключений предусмотрено по отношению к гостиницам г. Сочи, а также тех регионах, в которых будет проводиться в 2017 г. Кубок конфедераций FIFA, а также чемпионат мира по футболу 2018 г.;

2) заявка на осуществление классификации, а также прилагаемые к ней необходимые документы рассматриваются аккредитованной организацией в течение срока, не превышающего 10 рабочих дней. При этом осуществляется экспертная оценка объекта размещения. В случае несоответствия средств размещения установленным критериям проверяющая организация может отказать ему в присвоении категории;

3) как и прежде, гостиницам и другим средствам размещения может присваиваться категория от

одной до пяти звезд (категория «без звезд» также имеет место, а категория «мини-отель» упразднена). Балльная система оценки средств размещения также сохранена;

4) свидетельство, устанавливающее ту или иную категорию, выдается на срок до 3 лет (ранее до двух);

По мнению многих экспертов, новая система классификации гостиниц и иных средств размещения способна внести вклад в упорядочение и повышение эффективности стандартизации услуг размещения, тем самым сыграв очевидно прогрессивную роль в процессе развития гостиничного хозяйства. Тем не менее, на наш взгляд, в целях более результативного развития въездного туризма требуется большая согласованность процесса стандартизации средств размещения с учетом имеющейся практики транснациональных консорциумов и гостиничных цепей.

Экономическое регулирование сферы гостиничных услуг бывает прямое и косвенное. Прямое государственное регулирование и поддержка сферы гостиничных услуг в настоящее время реализуется преимущественно в виде безвозвратного целевого финансирования, что в современных рыночных условиях нашей страны не является в полной мере эффективным и актуальным. Целевое финансирование, имеющее исключительно адресный характер, может осуществляться в форме дотаций, доплат из бюджетных и внебюджетных фондов различных уровней, льготных кредитов и т. п.

Тем не менее, в отношении сферы гостиничных услуг также могут применяться и методы косвенного экономического регулирования, которые носят безадресный характер и, в первую очередь, предполагают применение инструментов преимущественно налоговой политики. Однако подобные меры в настоящее время не являются широко распространенными, хотя в зарубежных странах они занимают первоочередное место в системе государственной поддержки любого бизнеса (в том числе и гостиничного). Тем не менее, в последнее время начала появляться определенная положительная практика в этом направлении. В частности, в 2015 г. Министерством финансов РФ было выдвинуто предложение о разработке законопроекта, в соответствии с которым предусматривались бы налоговые льготы субъектам гостиничного хозяйства на Дальнем Востоке в силу того, что данный регион был признан территорией опережающего развития. Данный закон, ориентированный на создание благоприятных условий развития туристической отрасли, должен предусматривать предоставление соответствующих льгот «организации, которым на праве собственности при-

надлежат объекты туристской индустрии» [7]. Соответственно, в их число входят гостиницы и другие средства размещения, а также объекты санитарно-курортного лечения.

Таким образом, нами были рассмотрены основные подходы к регулированию сферы гостиничных услуг в Российской Федерации, их специфика, положительные аспекты и недостатки. Конечно, в нашей стране сфера туризма и гостиничное хозяйство в частности занимают не столь значительное место, как во многих западных странах, и не имеют такой длительной истории, тем не менее, сегодня данные отрасли можно рассматривать как одни из перспективных. Очевидно, что для наделения их таким статусом и создания условий для эффективного развития необходимой является корректировка пробелов в системе регулирования сферы гостиничного дела, а также разработка новых инструментов и методов регулирования и поддержки.

Литература

1. Воронцова М. Г., Быстров С. А. Гостиничный бизнес: теория и практика. СПб, 2014. С. 168.
2. Тумандеева Л. А. Рынок гостиничных услуг в России: перспективы развития и методы регулирования: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. СПб, 2005.
3. Лаврик И. В. Макроэкономическое регулирование гостиничного хозяйства России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2004.
4. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14245/

5. URL: https://zakon.ru/blog/2015/12/17/pravovoe_reglirvnie_gostinichnoj_deyatelnosti_v_rossijskoj_federacii

6. Федосеев О. Л. Методы регулирования гостиничного хозяйства // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2006. № 22. С. 144-148.

7. URL: <http://abnews.ru/2015/05/14/dalnij-vostokdelo-slozhnoe-minfin-razrabatyvaet-mery-podderzhki-gostinichnogo-biznesa-v-dfo/>

References

1. Vorontsova M. G., Bystrov S. A. Gostinichnyj biznes: teoriya i praktika [Hotel business: theory and practice]. SPb, 2014. S. 168.
2. Tumandeeva L. A. Rynok gostinichnykh uslug v Rossii: perspektivy razvitiya i metody regulirovaniya [The market of hotel services in Russia: prospects of development and methods of regulation]: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. SPb, 2005.
3. Lavrik I. V. Makroekonomicheskoye regulirovaniye gostinichnogo khozyajstva Rossii [Macroeconomic regulation of hotel economy of Russia]: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2004.
4. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14245/
5. URL: https://zakon.ru/blog/2015/12/17/pravovoe_reglirvnie_gostinichnoj_deyatelnosti_v_rossijskoj_federacii
6. Fedoseev O. L. Metody regulirovaniya gostinichnogo khozyajstva [Methods of regulation of hotel economy] // Izvestiya Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena. 2006. № 22. S. 144-148.
7. URL: <http://abnews.ru/2015/05/14/dalnij-vostokdelo-slozhnoe-minfin-razrabatyvaet-mery-podderzhki-gostinichnogo-biznesa-v-dfo/>

* * *

SPECIFICS OF STATE REGULATION OF THE SPHERE OF HOTEL SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION

MACHALKIN SERGEY EVGENYEVICH

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: smachalkin@yahoo.com

FIDORENKO YAROSLAV IGOREVICH

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: yaroslav28@inbox.ru

The purpose of the present article is synthesis of practice in the field of state regulation of the sphere of hotel services in the Russian Federation. Object of research is the sphere of hotel services. An object of research is methods of state regulation of the sphere of rendering hotel services. As a result of research authors established that now the industry of tourism should be one of the most dynamically developing branches of economy; the sphere of tourism, assigning to itself reproduction function, plays an important role in permission of social problems. The basis of the tourist industry is hospitality services as these spheres of economy in itself are inseparable from each other. At the present stage in the sphere of hotel business the set of both large and average functions, and small economic structures, many of which are created with participation of the foreign capital. Heterogeneity of the sphere of hotel services, dynamism of its development in the conditions of unpredictability of market conditions generates need of comprehensive regulation and support of this sphere of managing. During research authors considered the main methods of state regulation of the sphere of rendering hotel services subdivided on legal (set of

the normative documents and laws regulating implementation of economic activity in the sphere of rendering services of the hotel industry), administrative (mean regulation of an order of certification, licensing and classification of subjects of hotel economy on certain categories), economic (subdivided into straight lines (target budget and off-budget financing, and also preferential crediting) and indirect (mainly tools of a tax policy)). Authors considered as positive lines of modern state regulation of the sphere of hotel services in Russia, and its shortcomings.

Key words: tourism, hotel economy, hotel services, state regulation