

ОТ КУРОРТНОГО СБОРА К ТУРИСТИЧЕСКОМУ НАЛОГУ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Фрыгин Александр Владимирович¹,

канд. экон. наук, доцент,

Синицына Елена Владимировна²,

канд. экон. наук, доцент,

¹Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

²Российская международная академия туризма, г. Москва, Россия

В статье рассматриваются отдельные аспекты внутреннего туризма в контексте концептуального подхода, разработанного в сфере туристической индустрии Российской Федерации в результате принятия федерального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», ставшего основой для дальнейшего развития внутреннего туризма. Показана динамика развития туристической отрасли. Уделено внимание рассмотрению неблагоприятного воздействия внешнеполитических, внутриэкономических и организационных факторов. Присутствует оценка нормативно-правовой базы, определяющей финансовые взаимоотношения участников туристической отрасли в рамках данного программного направления. Авторами акцентируется, что продолжающаяся практическая реализация национального проекта в туристической сфере вызывает необходимость разработки новых подходов и инструментов в управлении на муниципальном уровне, стимулирующих административно-территориальные образования на создание новых туристических продуктов путем совершенствования финансово-экономического и организационного аппарата и использования современного инструментария. Существенное внимание уделено расширению в применении телекоммуникационной и информационной базы и вопросам практической апробации налогового инструментария, которые должны способствовать развитию туристической индустрии на региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: туристическая отрасль, внутренний туризм, туристический продукт, нормативно-правовая база, национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства», муниципальные программы и фонды, налоговый инструментарий, проблемы в ходе апробации

FROM RESORT FEE TO TOURIST TAX: MUNICIPAL ASPECT

Frygin A.V.¹,

candidate of economic sciences, associate professor,

Sinitsyna E.V.²,

candidate of economic sciences, associate professor,

¹Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

²Russian International Academy for Tourism, Moscow, Russia

The article examines certain aspects of domestic tourism in the context of the conceptual approach developed in the sphere of the tourism industry of the Russian Federation as a result of the adoption of the federal project “Tourism and Hospitality Industry”, which became the basis for the further development of domestic tourism. The dynamics of the tourism industry development is shown. Attention is paid to the consideration of the adverse impact of foreign policy, domestic economic and organizational factors. There is an assessment of the regulatory framework that determines the financial relationships of participants in the tourism industry within the framework of this program area. The authors emphasize that the ongoing practical implementation of the national project in the tourism sector necessitates the development of new approaches and tools in management at the municipal level, stimulating administrative-territorial entities to create new tourism products by improving the financial,

economic and organizational apparatus and the use of modern tools. Significant attention is paid to the expansion of the use of telecommunications and information base and issues of practical testing of tax tools, which should contribute to the development of the tourism industry at the regional and municipal levels.

Keywords: tourism industry, domestic tourism, tourism product, regulatory framework, national project “Tourism and Hospitality Industry”, municipal programs and funds, tax instruments, problems during testing

DOI 10.21777/2587-554X-2024-4-39-49

Введение

В основу системного подхода развития внутреннего туризма был заложен национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» [1]. Это тринадцатый национальный проект, который был официально утвержден в 2021 году. На данный момент поставлена цель – продолжить развитие туристической отрасли в России, что вызывает необходимость научно-практической проработки темы, выбранной для данной научной статьи, в которой рассматриваются меры для создания наиболее благоприятных условий в реализации намеченного. Особо актуальным является развитие внутреннего туризма, рассматриваемого как особо приоритетное направление для национальной экономики [1]. Правительством поставлена задача по увеличению доли туризма в ВВП до 5 %, что предполагает развитие в первую очередь внутреннего туризма на основе расширения спектра туристических продуктов и предоставляемых безопасных услуг, увеличения туристических поездок с 65 млн до 140 млн в год, а также рост экспортных туристических услуг. Реализация проекта продлена до 2030 года.

Задачей, поставленной авторами в научной статье, является рассмотрение вопросов муниципального уровня, связанных с активизацией возможностей муниципальных образований по их участию в апробации новых туристических продуктов, оценке имеющейся инфраструктуры и ее развитию, в т.ч. путем задействования новых финансовых инструментов. В этой связи анализируются условия введения туристического налога взамен туристического сбора, рассматривается ход апробации нового пилотного проекта в сфере организации туристического бизнеса, оцениваются правовые аспекты и возможные результаты изменений, акцентируются проблемные моменты в сфере нормативно-правового регулирования, особо подчеркивается необходимость внесения корректировок в действующие на региональном уровне нормативные акты. По мнению авторов, новые технологии требуют пристального внимания и научного изучения¹, а особо важным на данном этапе является именно муниципальный аспект.

Источники финансирования национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» как основа для его реализации

Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» обеспечивает развитие внутреннего туризма и включает три федеральных проекта:

- Развитие туристической инфраструктуры;
- Повышение доступности туристических продуктов;
- Совершенствование управления в сфере туризма.

Все они направлены на развитие внутреннего туризма и создания необходимой для этого туристической инфраструктуры [2]. Финансовое обеспечение национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» осуществляется путем реализации указанных выше трех федеральных проектов. Соотношение объемов финансирования в разрезе данных федеральных проектов показано в графической форме (рисунок 1).

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 июля 2022 № 2036-р «Об утверждении плана проведения в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий».

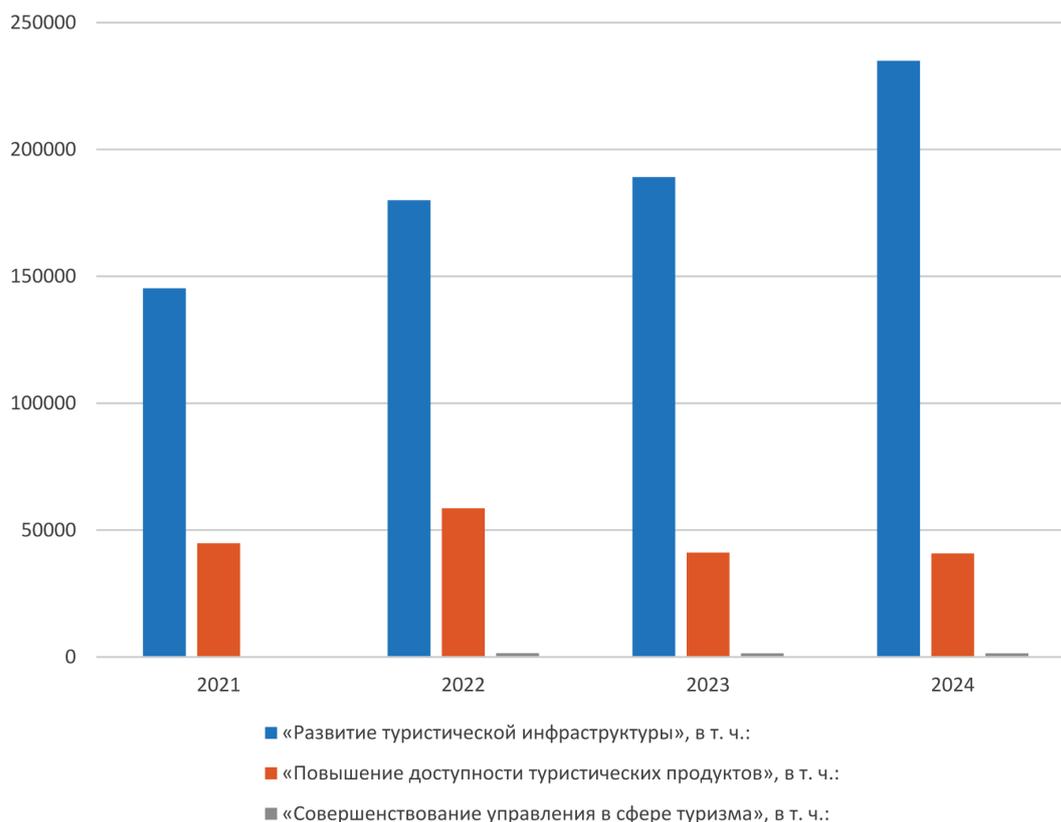


Рисунок 1 – Состав и структура финансового обеспечения национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (млн руб.)²

Удельный вес каждого федерального проекта в общей структуре финансового обеспечения составляет:

- Развитие туристической инфраструктуры – 79,79 %;
- Повышение доступности туристических продуктов – 19,73 %;
- Совершенствование управления в сфере туризма – 0,48 %.

В свою очередь, при рассмотрении структуры финансирования по первым двум федеральным проектам (рисунки 2–4) видно, что в каждом из них доминируют внебюджетные источники (соответственно 76,64; 66,73 %), значительно меньший объем приходится на федеральный бюджет (соответственно 20,87; 33,15 %) и менее задействованы средства консолидированных бюджетов субъектов (соответственно 11,52; 1,45 %).

При рассмотрении финансирования по третьему федеральному проекту «Совершенствование управления в сфере туризма» видно, что это наименьший по объему федеральный проект. Финансирование в основном осуществляется: за счет федерального бюджета – 89,54 %; за счет консолидированных бюджетов субъектов – 10,46 %; средства из внебюджетных источников вообще не задействованы.

Более глубоко и детально вопросы финансирования национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» были рассмотрены в статье авторов И.Ю. Федоровой и А.В. Фрыгина, посвященной развитию сферы научно-популярного туризма [3], где были представлены результаты анализа расходов на реализацию национального проекта в табличной форме³. Опираясь на данные паспорта национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», в детализированной форме показана структура и динамика по финансовым источникам в рамках трех федеральных проектов за период 2021–2024 годов (рисунки 2–4).

² Составлено авторами по данным, приведенным в паспорте национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (http://file://C:/Users/fedor_000/Desktop/Журнал/ВЕСТНИК/ВИТТЕ/Паспорт_Нацпроекта_Туризм_и_индустрия_гостеприимства.pdf).

³ Фрыгин А.В., Федорова И.Ю. Десятилетие науки и технологий: развитие научно-популярного туризма // Вестник РМАТ: научно-практический журнал. – 2024. – № 1. – С. 23–30.

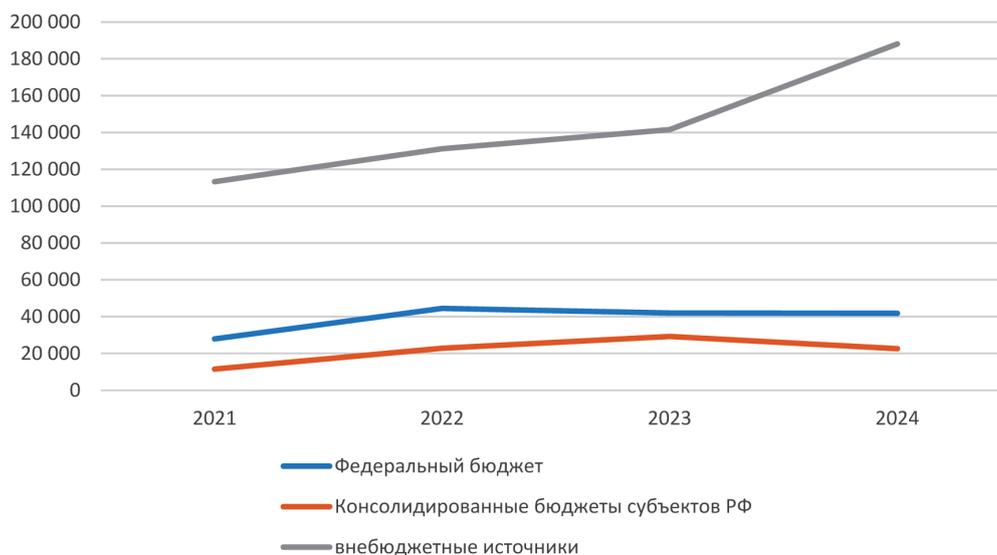


Рисунок 2 – Состав и структура финансового обеспечения федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» (млн руб.)⁴

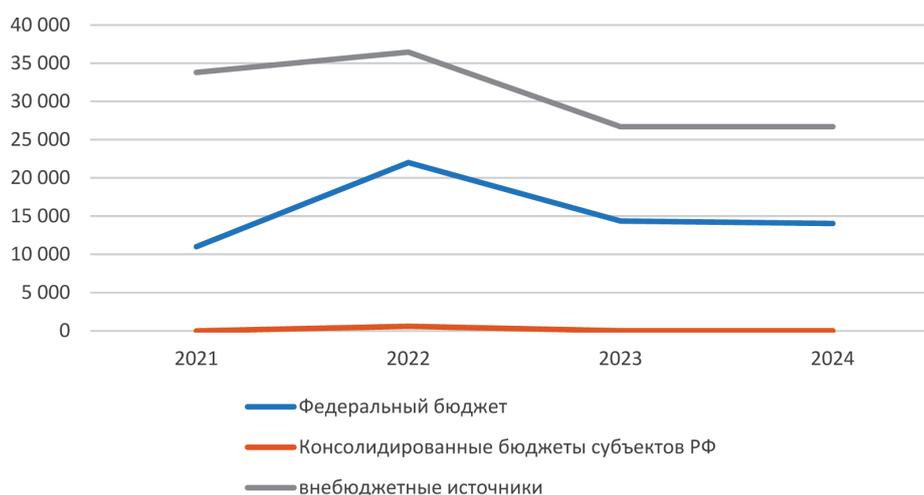


Рисунок 3 – Состав и структура финансового обеспечения федерального проекта «Повышение доступности туристических продуктов» (млн руб.)⁵

В рамках федерального проекта «Совершенствование управления в сфере туризма» в основном задействованы средства федерального бюджета (рисунок 4).

Понятно, что концептуально реализация национального проекта в значительно меньшей степени была ориентирована на источники из муниципальных бюджетов.

Проведенный анализ говорит о том, что в целом по всем трем направлениям доля, приходящаяся на консолидированные бюджеты субъектов РФ (9,53 %), незначительна. На начальном этапе централизованного запуска национального проекта это было нормальным, но с течением времени и с учетом все большего развития туристических направлений необходимо постепенно устранять перекос в отношении территориальных и в т.ч. муниципальных источников в сторону их активизации в соответствии с решаемыми на местах задачами по развитию туристических зон.

⁴ Составлено авторами по данным, приведенным в паспорте национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (http://file://C:/Users/fedor_000/Desktop/Журнал/ВЕСТНИК/ВИТТЕ/Паспорт_Нацпроекта_Туризм_и_индустрия_гостеприимства.pdf).

⁵ Составлено авторами по данным, приведенным в паспорте национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (http://file://C:/Users/fedor_000/Desktop/Журнал/ВЕСТНИК/ВИТТЕ/Паспорт_Нацпроекта_Туризм_и_индустрия_гостеприимства.pdf).

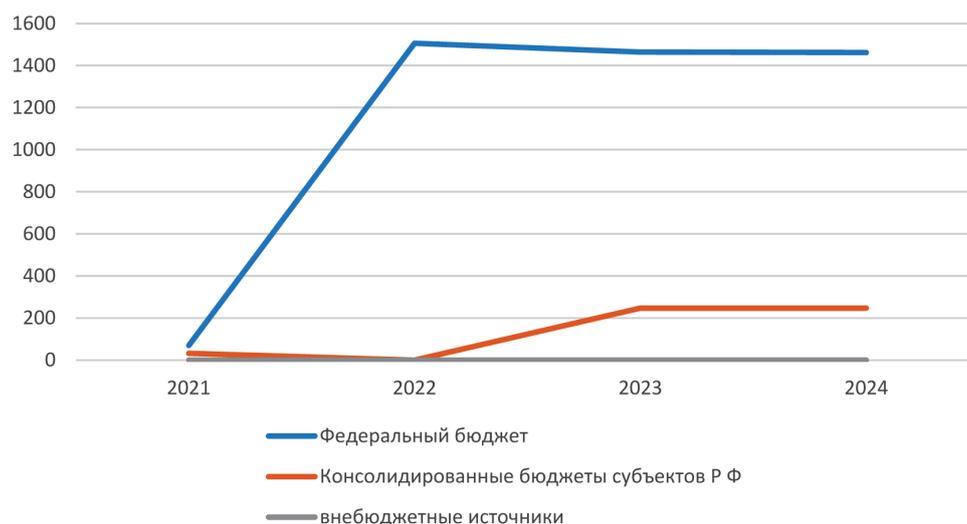


Рисунок 4 – Состав и структура финансового обеспечения федерального проекта «Совершенствование управления в сфере туризма» (млн руб.)⁶

Подводя итоги работы в рамках нацпроекта за период 2021–2024 годов, мы были вынуждены констатировать его выполнение на 1 ноября 2023 года только на 58,2 %⁷. Это значит, что по прямому назначению не были освоены выделенные ресурсы. Причиной стала задержка строительства туристических объектов, задержка в перечислении средств для туроператоров, а также отмененный из-за усиливающейся инфляции «кешбэк». Все вышеотмеченное вызвало необходимость оперативной доработки стратегии развития туристической сферы на основе новых подходов⁸, к которой органами государственной власти широко были привлечены бизнес, общество и граждане.

Развитие новых направлений и туристических продуктов: муниципальный аспект

Предельный временной период реализации указанных стратегических направлений продлен до конца 2030 года, в связи с чем прорабатываются новые, более эффективные подходы, обеспечивающие дальнейшее развитие отрасли. Основой дальнейшего развития внутренней туристической индустрии является системный подход с учетом постоянного совершенствования методологии и применяемых инструментов в рамках единого концептуально установленного подхода [4]. На этом этапе существенное внимание уделяется широкому включению в реализацию поставленных в данной сфере задач административно-территориальными образованиями муниципального уровня.

Развитие востребованных направлений в сфере туризма заключается в популяризации и повышении туристической привлекательности территории, в расширении строительства и создания, реконструкции и обновления инфраструктурных объектов, включая гостиницы, кемпинги, глэмпинги и др., в развитии туристических кластеров, детского, научно-популярного и экологического туризма, а также путем обустройства мест притяжения туристов [4; 5]. На муниципальном уровне нашли свое применение новые формы организации детского туризма и апробирован механизм его финансирования на основе применения социального сертификата, что послужило дальнейшему развитию особо востребованного туристического продукта [6].

Важным условием профессиональной организации туристических потоков является маркетинг. Выстроенная маркетинговая компания, стиль подачи турпродукта являются важным стимулом появле-

⁶ Составлено авторами по данным, приведенным в паспорте национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (http://file://C:/Users/fedor_000/Desktop/Журнал/ВЕСТНИК/ВИТТЕ/Паспорт_Нацпроекта_Туризм_и_индустрия_гостеприимства.pdf).

⁷ Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. 2023-11-09. Архивировано 7 декабря 2023 (дата обращения: 30.08.2024). – Текст: электронный.

⁸ Концепция развития научно-популярного туризма в Российской Федерации (утверждена министром науки и высшего образования РФ. 25 января 2023. № ВФ-1-кн.).

ния и развития бренда территории и его узнаваемости, что существенно может повлиять на увеличение численности туристического потока, может способствовать стимулированию не только территориального развития, но и в том числе на развитие в целом туристической отрасли. Значительная часть регионов в сложившейся ситуации (имеются в виду ограничения, введенные в отношении наших туристов недружественными странами) включились в реализацию проектов по созданию необходимой инфраструктуры и активизацию скрытых резервов, связанных с развитием и продвижением турпродуктов.

Общеизвестно, что сфера туризма создает мультипликативный эффект, способствует развитию и совершенствованию работы таких направлений экономики, как благоустройство территории, потребительский рынок и сфера услуг, общественный транспорт, гостиничное хозяйство, занятость населения.

Одним из наиболее острых вопросов, решить которые необходимо для реализации поставленных целей, является поиск источников финансирования [5; 6], которые были бы направлены на создание соответствующего имиджа, развитие и популяризацию новых форм и территорий, обозначающих их туристическую привлекательность, создание брендов, строительство, реконструкцию и модернизацию коллективных средств размещения на качественно новом уровне (гостиницы, кемпинги, глэмпинги и т.д.), развитие туристических кластеров, обустройство мест притяжения туристов.

Такой подход нашел отражение в необходимости дальнейшего развития механизма классификации объектов размещения туристов и создании реестра средств размещения туристов. К числу таких объектов, кроме стационарных гостиничных комплексов, теперь отнесены базы отдыха, кемпинги, глэмпинги и модульные гостиницы. Федеральная служба по аккредитации планирует включить в реестр сведения о гостиницах, горнолыжных трассах, пляжах, которые имеют свидетельство о классификации, действующее на 1 января 2025 года. Причем владельцы туристических комплексов, ранее не подлежавших классификации, в период с 1 января по 1 марта 2025 года должны внести сведения о своих объектах в единый реестр объектов классификации⁹. Нормативно закреплено обязательное требование к владельцам средств размещения, подлежащих классификации, о необходимости внести в реестр сведения до первого марта, в случае невыполнения данного требования они работать не смогут. Реализация данных мер обеспечивает качественную основу для классификации туристических объектов, увеличивает степень их безопасности, способствует повышению качества обслуживания и контроля со стороны властных органов, что повышает степень доверия и, соответственно, спрос со стороны граждан к услугам сферы отечественного туристического бизнеса.

Такого рода гибкий подход к созданию современных условий для реализации турпродуктов в последнее время наиболее востребован жителями крупных городов, которые порой находятся на высоком стрессовом уровне от таких факторов, как загрязнение окружающей среды, больших людских потоков вокруг и нарастающего информационного массива. Во время отпуска люди всё чаще вместо экскурсий в мегаполисы выбирают медитативный отдых на природе. В результате, в последнее время одним из востребованных трендов стал экологический туризм. Однако не все, в силу отклонений по здоровью, могут себе позволить походы с рюкзаками, а палатки и кемпинги лишь добавляют стресса городским жителям, привыкшим к удобствам и комфорту.

Вместе с тем, в последнее время набирает популярность отдых на природе в отдаленных локациях российских регионов. Это пребывание туристов на природе в глэмпингах – особого вида кемпингах, обустроенных комфортными условиями (это электричество, вода, обеспечение качественным питанием и другими удобствами), современных палатках в сочетании с развитием караванинга – семейного путешествия на собственном трейлере (рисунок 5). Такие комплексные программы туристического отдыха дают возможность отдохнуть с комфортом в самых отдаленных и живописных местах, проживая при этом у озера, в лесу или в горах в роскошных стильных и уникальных юнитах.

Появляется способ транспортного передвижения с небольшой скоростью и возможностью увидеть большее количество красивых мест, совершая остановки в специально оборудованных местах. Можно обзавестись новыми знакомствами, в т.ч. с местным населением и его культурой. Все это очень

⁹ *Информация Росаккредитации* «Сведения о базах отдыха и кемпингах должны быть внесены в реестр средств размещения до 1 марта 2025 года». – URL: <https://fsa.gov.ru/press-center/news/22459/?ysclid=m5qvf84y7z167445371> (дата обращения: 28.12.2024). – Текст: электронный.

привлекательно, наполняет отдых романтикой, сближает семью, наполняет динамизмом путешествия, делая их для туристов более интересными.



Рисунок 5 – Один из видов глэмпинга в формате удаленной локации, сочетающей размещение в живописном месте с высоким уровнем комфорта для туристов

Современные телекоммуникационные средства, применяемые в туриндустрии, обеспечивают создание любой программы пребывания туристов по их запросу¹⁰. Полезная информация агрегирована в рамках обновлённого интернет-портала Russia.travel. В регионах появилась возможность частично решить проблему, связанную с переполнением гостиниц, путем создания новых кемпингов и гостиниц, при этом обеспечив гибкость в предоставлении турпродуктов с учетом степени их востребованности, более эффективно подойти к расходованию финансовых ресурсов¹¹.

Необходимо отметить, что непосредственно сама сфера развития внутреннего туризма требует немалых вложений, в том числе и выделяемых из бюджета. Роль федерального центра в этом отношении значительна. Ассигнования из федерального бюджета, направляемые в отрасль, играют, пожалуй, самую значимую роль. Но каким образом заинтересовать муниципальный уровень во вложении средств в отрасль, причем так, чтобы это был не набор каких-то лозунгов с неясным результатом, а реальная финансовая поддержка, направленная на развитие туристической индустрии. Ведь в данном случае речь должна идти не о поддержке чего-то аморфного, с неясными очертаниями, а о развитии конкретной территории с ярко очерченными границами.

Попытка такого подхода нашла свою реализацию в принятии Федерального закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры»¹². Была поставлена цель – создать территориально объединенные туристические зоны с наиболее благоприятными для туристов условиями, что должно обеспечить устойчивое развитие территориальных образований за счет дополнительного притока финансовых источников в региональные и территориальные бюджеты от увеличивающихся туристических потоков, которые, соответственно, должны направляться на развитие туристической отрасли, при этом максимально сохраняя или восстанавливая и развивая курортную инфраструктуру.

¹⁰ План мероприятий («Дорожная карта») по развитию научно-популярного туризма в Российской Федерации, разработанный в целях привлечения талантливой молодежи в сферу исследований и разработок, а также повышения доступности информации о достижениях и перспективах российской науки (утвержден заместителем Председателя Правительства РФ Д.Н. Чернышенко 19 декабря 2023 № 15406п-П8).

¹¹ Википедия. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 10.09.2024). – Текст: электронный.

¹² Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры» // КонсультантПлюс.

Туристический налог как продолжение развития финансового инструментария в туристической сфере: муниципальный аспект

Учитывая наметившиеся позитивные процессы в сфере развития внутреннего туризма, встает вопрос о расширении источников финансирования в рамках принятых государственных программ на региональном и муниципальном уровнях [7]. В этом плане необходимо рассмотреть пример введения курортного сбора муниципальными образованиями Республики Крым, Алтайского, Краснодарского и Ставропольского краев, города федерального значения Санкт-Петербург и федеральной территории «Сириус». Задача введения такого финансового инструмента – обновление курортной инфраструктуры территориальных образований. Для чистоты анализа оставим в стороне два последних субъекта и сосредоточим внимание на четырех регионах, в состав которых входят полноценные муниципальные образования.

Курортный сбор вводился законом субъекта Российской Федерации в муниципальных образованиях региона на основании заявок органов местного самоуправления. Курортный сбор можно смело назвать квази-налогом, т.к. он имел все атрибуты налога. Имеется в виду, что законодательно устанавливалась база платежа, порядок и сроки перечисления в бюджет, льготы по уплате, порядок осуществления контроля за своевременностью и полнотой уплаты.

Курортный сбор перечислялся в региональные бюджеты. На этапе формирования расходной части бюджетов являлся базовым для создания Фонда развития курортной инфраструктуры. Финансовые средства из региональных бюджетов в форме межбюджетных трансфертов направлялись в бюджеты муниципальных образований для последующего целевого расходования. Проведение таких финансовых операций между субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием осуществлялось на основании заключаемого между ними соглашения, что в дальнейшем давало возможность проведения проектных изысканий, осуществления строительных работ в ходе создания инфраструктурных проектов, их последующего содержания и благоустройства прилегающих территорий, а также для проведения муниципалитетом необходимого ремонта курортной инфраструктуры.

Важным являлось то, что законодательно закрепленные поступления курортного сбора не затрагивали систему основных поступлений в бюджеты, осуществляемых в результате взаимоотношений межбюджетного характера между регионом и муниципалитетами, поскольку поступления от курортного сбора не учитывались при распределении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Доля поступлений в местные бюджеты от курортного сбора, сконцентрированного в региональных фондах, должна была составлять в 2018 году не менее 70 %, а с начала 2019 года – не менее 100 %. Контрольные функции за процессом расходования вышеуказанных целевых средств от уплаты курортного сбора были возложены на общественный совет, который создавался на уровне субъекта Российской Федерации и в состав которого в обязательном порядке входили представители общественных организаций, эксперты и операторы курортного сбора.

Необходимо отметить, что сама процедура практической реализации инициатив по введению и взиманию курортного сбора обладала рядом недостатков. Это, хотя и небольшое, но удорожание туристического продукта и недоработанный механизм администрирования, создающий дополнительные трудности как для владельцев отелей при взимании, так и для клиентов при оплате курортного сбора. Необходимо также выделить положительные стороны, к которым можно отнести:

- четкое определение состава плательщиков, базы платежа, ставок, льгот и других атрибутов, служащих основанием для уплаты;
- обособление от других поступлений;
- целевой характер использования средств, поступивших в местные бюджеты;
- возможность варьирования ставками сбора в зависимости от сезонности, востребованности и других факторов;
- соответствие требованиям бюджетного законодательства¹³ в части увязки поступлений и расходов на определенные цели. По бюджетному законодательству Российской Федерации, полученные

¹³ Статья 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

муниципальными образованиями средства в обязательном порядке должны направляться на целевое финансирование по созданию и последующему содержанию объектов курортной инфраструктуры;

- правовое обоснование целесообразности введения и принятие решения о введении курортного сбора относятся к компетенции органов региональной власти;
- обеспечение возможности контролировать органами региональной власти действий плательщиков и операторов налогового сбора.

Введенный с 1 января 2025 года туристический налог не просто заменил, а коренным образом перестроил сам характер взимания и использования существовавшего до этой даты курортного сбора. Туристический налог является местным и вводится в действие в соответствии с решениями представительных органов муниципальных образований [8]. Определен размер предельных ставок – от 1 % в 2025 году до 5 % в 2029 году, но не менее 100 руб. за день проживания в классифицированных местах размещения, принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве собственности или на каком-либо другом основании. Курортный сбор распространялся только на регионы, участвующие в эксперименте, туристический налог вводится на всей территории страны.

В отличие от курортного сбора, туристический налог не имеет целевого назначения. Это важнейшее отличие, поскольку требования вышеупомянутой статьи 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации говорят о том, что бюджетные расходы не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета. Нетрудно догадаться, что полученные от уплаты туристического налога средства будут, ввиду хронического их недостатка в местных бюджетах, направляться на обеспечение первоочередных потребностей административно-территориальных образований, к которым сфера туризма не относится. Это субъективный фактор, но он играет важнейшую роль.

Далее необходимо учесть, что в соответствии с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен закрытый перечень вопросов местного значения в отношении каждого из отдельных типов муниципальных образований¹⁴ и определена правовая основа в отношении органов местного самоуправления в вопросах¹⁵, ранее не отнесенных к их полномочиям. Например, такое направление, как развитие туризма, попадает под их действие.

В этом случае для муниципалитетов, получающих межбюджетные трансферты, а также при поступлении налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (что по количеству составляет примерно до 90 % от общего числа муниципальных образований), наложен прямой запрет на исполнение расходных обязательств, которые по бюджетному законодательству, соответственно, не связаны с решением вопросов местного значения. Кроме этого, согласно ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, муниципальные образования, у которых доля межбюджетных трансфертов в местных бюджетах (за исключением поступающих муниципальным бюджетам субвенций) превышает 20 % от собственных доходов, не имеют права исполнить те расходные обязательства, решение которых не отнесено к полномочиям местных органов.

Учитывая эти нормативные ограничения, появляется правовая коллизия, рассматриваемая как противоречие между нормами или правилами двух юридических систем или источников права. Такая ситуация может возникнуть в случае, если действующие правовые нормы противоречат друг другу, создавая при этом сложности при принятии управленческого решения, связанного с исполнением финансовой дисциплины в каждом конкретном случае.

В данном случае вводить туристический налог муниципалитеты право имеют, а направить его на развитие туризма в муниципальном образовании – собственно, для чего он и задумывался – не могут. Этому способствуют наличие субъективных и объективных причин, имеющих законодательных ограничений от введения туристического налога, не позволяющих в данных обстоятельствах оказать какое-либо положительное воздействие на улучшение состояния туристской инфраструктуры. Для самодостаточных муниципалитетов данный источник явится дополнительным доходом (без целевой на-

¹⁴ Статьи 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

¹⁵ Статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

правленности), для дотационных муниципальных образований приведет, скорее всего, к уменьшению дотации за счет других источников.

В итоге, если мы добиваемся целевого использования туристического налога, то требуется привести в соответствие нормативно-правовые акты регионального и муниципального уровня, устраняющие возможные правовые коллизии в нормативной базе. Сделать это необходимо уже сейчас, учитывая множественные разноплановые факторы влияния и особенности формирования территориальных бюджетов в многочисленных муниципальных образованиях. Если это не учесть своевременно, то мы получаем новый инструмент бюджетного финансирования на муниципальном уровне без его целевого наполнения. Это также важно, но, при этом, не будет способствовать максимальной активизации местных органов самоуправления по созданию активных туристических зон.

Среди негативных факторов можно отметить и сложности взимания туристического налога. Его введение потребует дополнительных расходов федерального бюджета, связанных с администрированием (увеличение численности сотрудников налоговых органов), а также удорожание стоимости проживания в местах временного размещения (гостиницы, отели), что отрицательно отразится на развитии внутри туристических отраслей.

Заключение

Особое значение туристической отрасли в системе национального хозяйства страны подтверждается разработкой и принятием национального проекта в сфере туристической индустрии в 2021 году. Актуальность обозначенного направления подтверждается продлением проекта до 2030 года. Реализация намеченных целей в сфере развития туристической индустрии на данный момент продолжается, однако далеко не все намеченные планы успешно реализованы.

В статье рассмотрены наиболее важные аспекты развития сферы внутреннего туризма, в т.ч. проблемные моменты:

- отражающие неблагоприятное воздействие внешнеполитических, внутриэкономических и организационных факторов. Одним из основных факторов влияния является особенность в формировании состава источников финансирования при значительном перевесе в отношении внебюджетных средств и средств федерального бюджета. Данные источники, являясь основными, работают, но не без недостатков, описанных выше в статье;

- рассмотрены недостатки при выполнении федеральных проектов и вскрыты причины неисполнения намеченных к реализации программ и более успешной реализации новых туристических продуктов на муниципальном уровне;

- акцентируется, что в меньшей степени проработаны вопросы участия муниципальных образований в развитии форм внутреннего туризма и очень слабо проработан вопрос целевого использования финансовых источников на муниципальном уровне. Речь о попытке взимания курортного сбора с последующим резким переходом с начала 2025 года на туристический налог.

Вывод. В реализации национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», инициированном на федеральном уровне, наблюдаются сложности исполнения по причинам нормативно-правового и организационно-экономического характера.

Рекомендации:

1. Для ускорения реализации требуется активизировать потенциал административно-территориальных образований совместно с бизнес-структурами по созданию особого «бренда территории», востребованного туристического продукта и современной туристической индустрии путем разработки целевых муниципальных программ развития наиболее выгодного для муниципалитетов туристического сегмента и создания соответствующих целевых фондов, определив их финансовые источники.

2. Незамедлительно провести ревизию действующего на региональном и муниципальном уровне нормативно-правового обеспечения, устранив или откорректировав инструменты, вызывающие правовую коллизию и препятствующие использованию курортного налога, задуманного как муниципальный источник софинансирования в развитии туристических зон.

Считаем, что в отношении успешности применения данного инструментария, являющегося «ключом» к развитию туриндустрии административно-территориальных образований, остается неопределенность, что вызывает необходимость совершенствования нормативно-правовой базы, требует проработки и унификации законодательно установленных правовых норм и дальнейшей практической реализации мер в направлении оптимизации управленческих действий органов власти на муниципальном уровне.

Список литературы

1. Демидова С.Е. Анализ эффективности государственного финансового стимулирования восстановления и развития туризма // Финансы. – 2024. – № 9. – С. 47–56.
2. Бараховский А.С., Клишина М.А. Финансово-экономические аспекты развития сферы туризма // Бюджет. – 2023. – № 11. – С. 75–80.
3. Федорова И.Ю., Фрыгин А.В. Десятилетие науки и технологий: развитие научно-популярного туризма // Вестник РМАТ: научно-практический журнал. – 2024. – № 1. – С. 23–30.
4. Афанасьева А.В., Логвина Е.В., Христов Т.Т. Методологические основы научно-популярного туризма // Сервис в России и за рубежом. – 2023. – № 2. – С. 5–25.
5. Савельева Н.А., Плиева Е.Н. Системный подход к управлению научно-популярным туризмом // Креативная экономика. – 2023. – Т. 17, № 6. – С. 2261–2276.
6. Булгаков А.А., Фрыгин А.В., Федорова И.Ю. Социальный сертификат как форма организации бесплатного детского туризма // Вестник РМАТ: научно-практический журнал. – 2022. – № 3. – С. 104–111.
7. Леонидова Е.Г. Туризм как экономический драйвер территории // Бюджет. – 2023. – № 11. – С. 69–71.
8. Пансков В.Г. Туристический налог: проблемы и перспективы развития // Финансы. – 2024. – № 8. – С. 32–37.

References

1. Demidova S.E. Analiz effektivnosti gosudarstvennogo finansovogo stimulirovaniya vosstanovleniya i razvitiya turizma // Finansy. – 2024. – № 9. – S. 47–56.
2. Barahovskij A.S., Klishina M.A. Finansovo-ekonomicheskie aspekty razvitiya sfery turizma // Byudzhet. – 2023. – № 11. – S. 75–80.
3. Fedorova I.Yu., Frygin A.V. Desyatiletie nauki i tekhnologij: razvitie nauchno-populyarnogo turizma // Vestnik RMAT: nauchno-prakticheskij zhurnal. – 2024. – № 1. – S. 23–30.
4. Afanas'eva A.V., Logvina E.V., Hristov T.T. Metodologicheskie osnovy nauchno-populyarnogo turizma // Servis v Rossii i za rubezhom. – 2023. – № 2. – S. 5–25.
5. Savel'eva N.A., Plieva E.N. Sistemnyj podhod k upravleniyu nauchno-populyarnym turizmom // Kreativnaya ekonomika. – 2023. – T. 17, № 6. – S. 2261–2276.
6. Bulgakov A.A., Frygin A.V., Fedorova I.Yu. Social'nyj sertifikat kak forma organizacii besplatnogo detskogo turizma // Vestnik RMAT: nauchno-prakticheskij zhurnal. – 2022. – № 3. – S. 104–111.
7. Leonidova E.G. Turizm kak ekonomicheskij drayver territorii // Byudzhet. – 2023. – № 11. – S. 69–71.
8. Panskov V.G. Turisticheskij nalog: problemy i perspektivy razvitiya // Finansy. – 2024. – № 8. – S. 32–37.