

---

## Основные этапы формирования и развития туристской политики в РФ в 1992–2012 гг.

*Путрик Ю. С*

За период с 1992 г. по 2012 г. сформировалась принципиально новая туристская политика на государственном уровне. Принят закон о туризме, реализуются федеральные целевые программы развития туризма, внедрены стандарты туристской отрасли. Определено четыре этапа формирования и развития туристской политики в стране, которые различаются по нормотворческой активности, концептуальной направленности, приоритетам в отношении основных участников туристского процесса.

**Ключевые слова:** туристская политика, этапы, туристская индустрия, рекреационная инфраструктура, стандартизация, классификация

Fundamentally new tourism politics at the state level was formed during 1992—2012. Tourism Law was accepted. Federal target programs aimed to tourism development have been realizing. Standards in tourism industry have been put into action. Four main stages of formation and development of tourism politics have been determined. They differ in rule-making activity, conceptual direction, priorities in relation to main participants of touristic process.

**Keywords:** tourism politics, stages, tourism industry, recreational infrastructure, standardization, classification

Туризм к середине 80-х гг. прошлого века, определялся для широкой общественности практически лишь внутренними

формами с ярко выраженной социальной направленностью. Зарубежный туризм значительно уступал внутреннему по количеству обслуживаемых туристов. Во всех республиках, краях были разработаны перспективные схемы развития туризма (часто до 2000 г., 2005 г., 2010 г. и даже до 2025 г.). Распад СССР стал препятствием к осуществлению прогнозов в рамках единого государства. На современном этапе туризм, наряду с прочими взаимными связями между бывшими республиками СССР, позволяет осуществлять не только экономические, но также культурные и дружественные контакты, обеспечивая межгосударственную объединительную миссию.

С конца 1991 г. в связи с распадом СССР и становлением России как суверенного государства в нашей стране наступил принципиально новый период развития туризма. Уже с первых лет существования обновленной России туризм стал быстро развиваться как сфера предпринимательской деятельности. Это потребовало специального государственного регулирования в целях создания качественного национального туристского продукта, защиты и безопасности российских туристов, которые стали активно путешествовать по всему миру. Реформы государственного устройства и экономики изменили приоритеты во многих сферах народного хозяйства, повлияли на уровень жизни населения, распределение рабочих сил и финансовых потоков, на платежеспособный спрос на товары и услуги и услу-

ги туризма в частности. За период с 1992 г. по 2012 г. сформировалась, соответственно, принципиально новая туристская политика на государственном уровне.

За 20-летний период в российском туризме и системе его государственного регулирования произошли принципиальные изменения как в туристской политике, так и в самой туристской отрасли. Образовалась, собственно, структура государственного регулирования туристской сферы, представленная своими подразделениями в органах законодательной и исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях; приняты указы Президента РФ, другие законодательные и нормативно-правовые акты и программные документы; активно функционируют десятки тысяч туроператорских и турагентских компаний, гостиниц и других субъектов туристского рынка; сформировались присущие значимой отрасли экономики такие институты как профессиональные туристские объединения (общественные организации), система профессионального туристского образования, профессиональные туристские СМИ.

Сегодня, для того чтобы лучше понять тенденции современного туристского процесса, полезно оглянуться и посмотреть на прошедшее 20-летие, проанализировать документы концептуального характера, которые наиболее емко отражают состояние туристской сферы в разные отрезки времени.

Такой анализ и сопоставления логически привели нас к тому, что для более ясного понимания процесса государственного регулирования сферы туризма в рамках исследуемого 20-летнего периода можно выделить четыре этапа формирования и развития государственной политики России в области туризма:

**I Этап.** Формирование основ туристской политики в Новой России (1992–1996 гг.).

**II Этап.** Формирование туристского бизнес-сообщества и становления общественных институтов в рамках новой туристской политики на исходе XX — начале XXI вв (1997–2001 гг).

**III Этап.** Новые подходы к развитию туристско-рекреационной инфраструктуры (2002–2010 гг).

**IV Этап.** Изменение вектора государственной политики в сторону усиления социальной функции туризма, развития внутреннего и въездного туризма (2011–2018 гг).

*Первый этап, как этап формирования основ туристской политики в новой России (1992–1996 гг.)* совпал со сложной социально-экономической и политической обстановкой, для которой были характерны неоднозначные тенденции. Вместе с тем уже в 1993 г. Указом Президента РФ туризм был признан приоритетной отраслью экономики государства, поскольку именно эта сфера оказалась наиболее приспособленной к рыночным отношениям и предпринимательской деятельности [1]. При этом акценты были сделаны на упорядочение международных туристских обменов со странами дальнего зарубежья. Политический и экономический кризис заставил государство посмотреть на туризм, прежде всего, с точки зрения его экономического значения для государственного бюджета. Туризм стал в меньшей степени рассматриваться как средство отдыха и укрепления здоровья и все больше привлекал внимание властей как источник поступлений в бюджет. В 1992 г. в России впервые был создан государственный орган регулирования туристской сферы — сначала в рамках Министерства культуры и туризма РФ, а вскоре в качестве самостоятельного ведомства — Комитета по туризму РФ. С 1994 г. в стране были впервые введены лицензирование туристской деятельности и обязательная сертификация туристского продукта. В том же 1994 г. были утверждены первые государ-

ственные стандарты на туристские услуги и услуги средств размещения. Параллельно началось формирование системы органов управления туризмом в республиках, краях, областях, автономных образованиях и городах, реанимированы связи с регионами, продекларирована необходимость формирования специального законодательства и государственной программы развития туризма. Подписывались соглашения о сотрудничестве в области туризма с иностранными государствами, поддерживались контакты с Всемирной туристской организацией ООН (UNWTO) и другими международными туристскими организациями и ассоциациями. Организовывалась деятельность заграничных представительств Комитета по туризму РФ, основной задачей которых было продвижение российского туристского продукта на зарубежные рынки.

Кардинальное изменение социально-экономических и геополитических условий, нарастание проблем и замедленность преобразований в туристской отрасли в условиях быстрого развития преимущественно выездного туризма обусловили необходимость разработки в середине 1990-х гг. исходных политико-правовых основ развития туризма в нашей стране. В рамках этого этапа была подготовлена и одобрена Указом Президента РФ «Концепция реорганизации и развития туризма в Российской Федерации» (1995 г.) [2], нацеленная на создание правовых, организационных и экономических основ современной, конкурентоспособной индустрии туризма.

С учетом Концепции была разработана и утверждена Федеральная целевая программа «Развитие туризма в Российской Федерации» (1996 г.) [3], которая положила начало реальному государственному регулированию туристской деятельности, определила основные направления развития туристской отрасли в стране на период до 2005 г. Вслед

за принятием этой программы активизировалась работа по созданию программ развития туризма в регионах Российской Федерации. В рамках реализации Федеральной целевой программы был принят ряд важных нормативно-правовых актов. Среди них основополагающую роль играет ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (1996 г.). Закон был подготовлен с учетом международных документов по вопросам туризма и определил принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации. Туризм становится объектом государственного регулирования в целях обеспечения права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а туристская индустрия стала рассматриваться как отрасль, обеспечивающая потребности граждан в процессе путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия. Туризм был официально признан одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации.

Программа и Закон были направлены на создание правовой, организационной и экономической среды развития выездного, внутреннего, социального и самодельного туризма, носила инновационный характер и была призвана стимулировать процесс становления в сфере туризма современных рыночных отношений и новых механизмов их госрегулирования. В итоге в стране были впервые созданы необходимые нормативно-правовые предпосылки, основы и условия для формирования российской туристской отрасли как высокодоходной, способной значительно смягчать социально-экономические проблемы

в дотационных регионах (в т. ч. проблему занятости населения), выступить мощным фактором оздоровления нации.

Таким образом, в период 1991—1996 гг. были внесены не только начала государственного регулирования в сферу туристской деятельности, но и фактически, в рамках создания новых государственных институтов, был сформирован ее нормативно-правовой фундамент, оказавший в дальнейшем большое влияние на упорядочение и становление российского рынка туризма.

*Второй этап, наиболее характерной чертой которого можно считать **формирование туристского бизнес-сообщества и становление общественных институтов в рамках новой туристской политики на исходе XX — начале XXI вв. (1997—2001 гг.)***, совпал с процессом активного внедрения новых технологий, под влиянием которых рынок туризма оказался в стадии самых глубоких преобразований со времен появления индустрии массового туризма полтора века назад. Менялись условия финансово-хозяйственной деятельности в сфере туризма. У турфирм снижались норма прибыли и, соответственно, величина агентского вознаграждения; обострялась конкуренция в большинстве сегментов туристского рынка; происходила диверсификация бизнеса, концентрация и интернационализация капитала. В России ситуация осложнялась тем, что общемировые тенденции стали проявляться в условиях, когда сама туристическая индустрия еще находилась в стадии становления. Бизнес, несмотря на существующие в этот период законодательные акты, только начинал адаптироваться к новым нормативно-правовым условиям и во многом действовал больше по законам рынка.

На этом фоне отмечалась высокая активность общественных организаций — Национальной академии туризма, Российского союза туристической индустрии, Российской ассоциации социального туризма, Рос-

сийской гостиничной ассоциации (РГА), Ассоциации гидов-переводчиков, экскурсоводов и турменеджеров и др., которые выступали с многочисленными инициативными предложениями по совершенствованию законодательства в сфере туризма и гостеприимства, направленными на усиление комплексного подхода к регулированию туристской отрасли.

Внимание государственных органов исполнительной власти было приковано, по большей части, к деятельности турорганизаторов, т. е. туроператоров и турагентов, в то время как другие компоненты туристической индустрии, включая, прежде всего, средства размещения, питания, оздоровления и т. д. оставались как бы на втором плане. При этом принятые в начале 90-х гг. законодательные основы не подкреплялись конкретными подзаконными актами и мероприятиями, а вносимые в этот период на рассмотрение в Государственную Думу РФ проекты законодательных документов в области туризма, такие как «О развитии социального туризма» (1998 г.), «О клубном отдыхе» (1999 г.), «О туризме и туристической индустрии» (2001 г.) так и не получили своего официального статуса. Все это существенно изменило картину российского туризма к началу XXI в., который, с одной стороны, стал более структурированным с появлением явных лидеров на каждом выездном направлении и, с другой стороны, характерной чертой второго этапа стал поворот туристского бизнеса к внутреннему туризму, когда в 1998 г. обвал рубля, ослабив мелкий и средний бизнес, вызвал отток туристов с выездных направлений.

Однако ни система перевозок, ни курорты, ни сами организаторы внутренних туров к резко возросшему спросу готовы не были. А проблемы внутреннего туризма не имели своего законодательного поля и, соответственно, государственной поддержки. Важную роль для осмысления складывающейся на втором этапе

ситуации сыграли подготовленные группой ученых и специалистов Предложения к концепции развития туризма в России [4], которые содержали не только критический анализ состояния сферы туризма, но и конструктивные предложения по усилению роли государственного регулирования для преодоления деструктивных явлений и более динамичному развитию туристской структуры Российской Федерации. К началу нового тысячелетия во многих субъектах Российской Федерации начала формироваться своя (региональная) нормативно-правовая основа в виде региональных законов и правил туристского обслуживания. Разрабатывались специальные региональные концепции и программы развития туризма, были созданы и начали успешно функционировать туристско-информационные центры. Эти и другие нововведения заметно изменили туристский облик страны. Важным положительным итогом периода 90-х годов — начала XXI в. можно с уверенностью считать высокий институциональный эффект, т. к. за этот период сложилось туристское сообщество с присущей ему системой туристского профессионального образования, профессиональной туристской прессой, общественными объединениями и другими атрибутами.

В целом же, на втором этапе государственное регулирование туристской сферы приобрело декларативный и непоследовательный характер, перестав быть адекватным происходящим в сфере туризма процессам.

Наступление третьего этапа туристской политики России (2002—2010 гг.), отражающего новые подходы к развитию туристско-рекреационной инфраструктуры, было связано с осознанием необходимости концептуального переосмысления и новых государственных инициатив в сфере развития туризма, определения приоритетных направлений туризма. Все более на разных

уровнях государственного регулирования туристской сферой приходит понимание того, что сама по себе туристская деятельность (деятельность организаторов туризма — туристских компаний и корпораций) — не способ получения бюджетных доходов, а метод привлечения и доставки платежеспособного клиента (туриста, потребителя) в сферу туристской индустрии (перевозок, размещения, питания, развлечений, знакомства с достопримечательностями, оздоровительных мероприятий и др.), сферу работ, способствующих потреблению услуг предприятий туристской индустрии (банковских, финансовых, страховых и иных), а также в сферу торговли, как мощного «покупателя» с высокой платежеспособностью.

Главной целью, сформулированной в одобренной Правительством РФ «Концепции развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г.» (2002 г.) [5], провозглашалось создание в Российской Федерации современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в разнообразных туристских услугах. И хотя новая концепция не была реализована в полном объеме, уже после 2005 г. произошли качественные преобразования не только в законодательстве, но и в структуре самой туристской индустрии и, прежде всего, такие, как увеличение доли малых, семейных гостиничных предприятий в общем количестве средств размещения туристов и отдыхающих, интенсивное совершенствование местного туристского продукта в субъектах Российской Федерации при активной поддержке региональных туристских администраций, возрастание интереса властных структур к возрождению и развитию социального туризма. С 2007 г.

началось фактическое создание законодательно выделенных особых экономических зон туристско-рекреационного типа. В этом же, 2007 г., были внесены серьезные изменения в Федеральный Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (1996 г.). Объекты туристской индустрии начинают получать свое нормативно-правовое закрепление путем одобрения и утверждения сначала на ведомственном уровне (2003 г.) [6], а далее и на уровне Правительства Российской Федерации Системы классификации гостиниц и других средств размещения (2005 г.), Систем классификации пляжей и горнолыжных трасс (2006 г.). В 2007 году Правительство Российской Федерации утвердило «Правила оказания услуг по реализации туристского продукта».

Третий этап может рассматриваться как этап нового качественного состояния системы государственного регулирования, насыщенный новыми нормативно-правовыми документами, содержащий и аккумулирующий серьезные предпосылки увеличения туристского потока как внутри страны, так и извне, что вполне может означать наступление в ближайшие годы коренных изменений в структуре соотношения выездной, въездной и внутренней его составляющих в пользу двух последних и, соответственно, как показателя принципиального повышения эффективности мер государственной поддержки туризма на федеральном и региональном уровнях на базе постоянно обновляемого привлекательного, качественного и конкурентоспособного туристского продукта.

К настоящему времени, начиная с 2006 года, в процессе развития туризма намечаются определенные сдвиги, которые проявляются в акционировании и переоснащении гостиничного фонда; создании туристских информационных центров; внесении кардинальных изме-

нений и дополнений в федеральный закон «Об основах туристской деятельности», в том числе в виде финансовых гарантий для туристов, покупающих различные туристские продукты; возникновении новых общественных организаций в сфере туризма; формировании при мощной государственной поддержке особых экономических зон туристско-рекреационного типа в ряде регионов страны, появлении нормативных документов, регламентирующих деятельность отдельных компонентов туристской инфраструктуры (пляжей, горнолыжных центров, гостиниц). В 2008 г. Федеральным агентством по туризму была разработана и утверждена Приказом Ростуризма от 06 мая 2008 г. № 51 «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года» [7] — весьма обширный по объему ведомственный документ с оценкой существующего состояния сферы туризма в Российской Федерации (раздел 2 Стратегии) и предложениями по совершенствованию качества туристских и экскурсионных услуг обслуживания (раздел 4.4. Стратегии) и по целому ряду других актуальных аспектов. Не вдаваясь в детальный анализ этого ведомственного документа, заметим, что этот документ имеет все же весьма ограниченные (ведомственные) возможности своего эффективного применения в процессе государственного регулирования сферы туризма в стране в целом. Отсутствие единого государственного документа в виде государственной программы развития туризма в последние несколько лет привносит элементы непоследовательности в сам процесс государственного регулирования туристской отрасли и актуальность создания такого документа все чаще находит подтверждение в высказываниях специалистов и руководителей туристской отрасли на официальных мероприятиях. С созданием в 2008 году Министерства [8] такое понимание происходит и на уровне Пра-

вительства России.

*С 2011 наступил четвертый этап развития туризма в Российской Федерации, который можно обозначить как этап реального поворота всего вектора государственной политики в сторону усиления социальной функции туризма, развития внутреннего и въездного туризма (2011—2018 гг).* Понятно, что о самом этапе, который еще только начался, можно говорить только факту его окончания в 2018 году, однако имеются явные признаки и предпосылки к применению такой формулировки в названии данного этапа.

*Во-первых*, улучшение состояния внутреннего туризма все в большей степени становится связанным в нашей стране с развитием социального туризма, внимание к которому все больше уделяется со стороны законодательной и исполнительной власти.

*Во-вторых*, — принятие в 2011 г. Правительством Российской Федерации целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011—2018 гг.)» с выделением впервые за всю историю Новой России значительных финансовых средств на реализацию программных предложений по развитию туристской инфраструктуры и продвижение российского национального туристского продукта на туристские рынки [9].

Именно это обстоятельство, при правильном его понимании и использовании, должно позволить «переломить» застоявшуюся ситуацию с отсутствием роста туристского потока из зарубежных стран. Так как ни на одном из предыдущих этапов развития туризма в Российской Федерации так и не была решена проблемы увеличения въездного туристского потока в нашу страну. На всех предыдущих этапах устойчиво и довольно успешно развивался выезд наших сограждан за рубеж по линии туризма.

*В-третьих* — это предстоящие крупные международные события, такие как предстоящий Саммит АТЭС во Владиво-

стоке в 2012 г., Универсиада- 2013 (г. Казань), Олимпиада-2014 (г. Сочи), Чемпионат мира по хоккею с шайбой 2016 г. (Москва и Санкт-Петербург), Чемпионат мира по футболу в 2018 г. (Москва, Санкт-Петербург, Волгоград, Краснодар, Сочи, Калининград, Ярославль, Нижний Новгород, Саранск, Казань, Самара, Екатеринбург, Ростов-на-Дону — всего 13 городов) и некоторые другие события, которые, в дополнение к вышеназванной Федеральной целевой программе, станут не только эффективным инструментом продвижения российского туристского бренда и ее туристских дестинаций на мировых рынках, но и выступят мощными факторами модернизации транспортной и гостиничной инфраструктуры во многих регионах, окажут свое стимулирующее воздействие на состояние кадров и персонала сферы туристского и экскурсионного обслуживания страны в целом. Кроме того у многих регионов есть свои, пусть не столь капиталоемкие, но весьма перспективные проекты, которые только усилят этот своеобразный атрактивный событийный ряд.

Как видим, эволюция и логика развития туристской отрасли Российской Федерации и ее туристская политика, переходя от одного этапа к другому приобретает новые качества и содержание.

Подводя итог оценки результативности государственной политики в области туризма в Российской Федерации особо следует подчеркнуть, что политика в 90-х годах и современные ее направления имеют весьма существенные отличия по содержанию и качеству принимаемых решений и проводимых мероприятий. На макроуровне можно констатировать любопытное явление, когда государство в ходе гайдоровских реформ уходило из ключевых отраслей не только экономики и производства, но и отмечалось необоснованное снижение роли государства в определе-

нии социально-экономического развития страны. В то же время в отношении туризма роль государства усиливалась, и это,

несомненно, способствовало подъему туристской отрасли.

---

#### Литература

1. Указ Президента РФ № 813 от 25.04.1993 г. «О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма». (См.: Российский туристский бюллетень № 1. Туризм: информация, статистика, анализ (ТИСА). М.: 1994. С. 2).
2. Указ Президента РФ от 22 декабря 1995 г. № 1284. О реорганизации и развитии туризма в Российской Федерации // Российская газета. 1995. 28 декабря.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 г. № 177 «О Федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации». // Российские вести. 1996. 14 марта.
4. Азар В. И., Акишин В. Н., Байназаров Ю. К., Биржаков М. Б., Кузнецов Ю. В., Маринин М. М., Путрик Ю. С., Терещенко А. А., Туманов О. Н. Предложения к концепции развития туризма в России. // Туристские фирмы. 2000. Вып. 22. С. 23—37.
5. Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г. Распоряжение Правительства РФ от 11 июля 2002 г. 954-р. // Российская газета. 2002. 14 июля.
6. Приказ Минэкономразвития России от 21 июня 2003 г. N 197 «Об утверждении положения о государственной системе классификации гостиниц и других средств размещения». Российская газета от 3 сентября 2003 г., № 174 (3288).
7. [www.russiatourism.ru](http://www.russiatourism.ru). Официальный сайт федерального агентства по туризму (24.04.2012 г.)
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 408 «О министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации». [www://minstm.gov.ru/ministry/statment/](http://minstm.gov.ru/ministry/statment/). Официальный сайт Минспорттуризма. (24.04.2012 г.)
9. Постановление от 2 августа 2011 г. № 644 О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011—2018 годы)». <http://правительство.рф/documents>. Официальный сайт Правительства РФ. (20.04.2012 г.)