
Государственное регулирование туристской деятельности: ретроспективный анализ

Коваленко В. В.

Статья посвящена необходимости вмешательства государства в деятельность туристской индустрии различными методами регулирования для более эффективного ее функционирования и развития.

Ключевые слова: государственное регулирование, прогнозирование, программирование, планирование

The article is related to necessity of government interference in tourism industry activity by means of different regulation methods for more efficient activity and development.

Keywords: governmental regulation, forecasting, programming, planning

Туристская деятельность в РФ — это часть экономики нашей страны, и поэтому методы и формы воздействия государства на всю экономику страны соответственно затрагивают и туризм.

Происходящий в России резкий переход от жестко централизованной плановой экономики к экономике «рыночных отношений» породил много проблем: сократилось производство, упал жизненный уровень населения, появилась безработица. Чтобы улучшить социально-экономическое состояние страны, должна быть выработана четкая позиция на государственном уровне. Безусловно, необходимо уйти от патерналистских позиций, но в тоже

время нельзя умалять роль государства в экономической жизни страны.

Россия — это огромная страна с большим экономическим потенциалом, и чтобы ее экономика эффективно функционировала, необходимо централизованное руководство всеми отраслями хозяйства и, в частности, социальной сферой, в которую включен и туризм.

Как показало развитие мировой и российской экономик последних лет, вопросы совершенствования и развития государственного управления в хозяйственном комплексе страны остаются актуальными. Сильной экономике нужна государственная власть, государственный порядок и государственная инициатива.

Для успешной хозяйственной деятельности необходима и государственная собственность, и государственное перераспределение ресурсов, капиталов, доходов, и государственная институциональная деятельность, и государственное регулирование хозяйственной сферы. Вместе с тем следует четко определить степень влияния государства на хозяйственную жизнь страны, так как степень влияния государства на экономику страны не может быть неизменной, она постоянно корректируется либо в сторону уменьшения, либо увеличения.

Подобные коррективы необходимы в условиях динамично меняющихся факторов внешней и внутренней среды. Исто-

рический опыт показывает, что создание нормальных условий жизнедеятельности в экономике страны связано с активизацией государства, так как выход из кризиса, повышение эффективности и конкурентоспособности экономики обычно связано с конструктивной и направляющей деятельностью государства.

В этой связи оно должно гибко улавливать динамику смены приоритетов в ценностных ориентирах общества и предусматривать адекватные механизмы для их обеспечения применительно к современным реалиям.

Воздействие государства может осуществляться за счет:

1. государственного регулирования;
2. рыночных механизмов (спроса и предложения);
3. государственно-частного партнерства;
4. механизма саморегулирования (саморегулируемые общественно-профессиональные организации).

Правительство РФ, учитывая динамику развития российской экономики и тенденции, происходящие в мировой экономике, утвердило «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (далее Концепция). Этот документ разработан в соответствии с поручением Президента РФ по итогам заседания Государственного совета РФ, состоявшегося 21 июня 2006 г. Концепция очерчивает рамки экономического правового поля, в котором должно жить государство до 2020 г., ее цель — определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе до 2020 года устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе [1].

Согласно вышеперечисленным целям и задачам, которые определяют экономическое и правовое поле, в настоящее время осуществляется государственное регулиро-

вание хозяйственной деятельности страны.

При этом в системе регулирования рыночной экономики применяются такие необходимые и важные мероприятия как: а) прогнозирование, б) программирование, в) планирование.

Эти мероприятия хорошо прописаны в федеральном законе РФ «О прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который был принят Государственной Думой от 29 июня 1995 г., с изменениями от 9 июля 1999 г. [2].

Главным инструментом воздействия государства на социально-экономический комплекс страны является финансовый план или государственный бюджет, который делится на федеральный бюджет и консолидированный бюджет.

Подводя итоги, можно сказать, что государственное регулирование экономики страны в настоящее время стало объективной реальностью, так как значительный государственный сектор РФ, который по своему механизму и задачам носит нерыночный характер, нуждается в нем.

Государственное регулирование становится необходимым в том месте и в такой мере, где рыночный механизм не может справиться с решением задач социально-экономического развития страны.

Мы рассмотрели основные принципы и правила государственного регулирования экономики РФ. По этим правилам происходит регулирование и отраслей социальной сферы, к которой относится и туристская деятельность. В рамках этих правил в 1996 году был издан Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», в которой в 2007 году были внесены изменения». В рамках этого закона должна регулироваться туристская деятельность в РФ.

Вторая глава этого документа полностью посвящена государственному регулированию и состоит из трех статей [3].

Статья 3. Принципы государственного регулирования туристской деятельности;

Статья 4. Цели, приоритетные направления и способы государственного регулирования туристской деятельности;

Статья 4.1. Условия осуществления туроператорской деятельности. Единый федеральный реестр туроператоров. Эта статья введена Федеральным законом от 05.02.2007 № 12-ФЗ;

Статья 5. Стандартизация и классификация объектов туристской индустрии (в ред. Федерального закона от 05.02.2007 № 12-ФЗ).

Согласно второй главе закона, государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации осуществляет в пределах своих полномочий федеральный орган исполнительной власти, на который возложены функции по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма — на сегодняшний день это министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ.

Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ в структуре которого находится Федеральное агентство по туризму, рассмотрели актуальные вопросы государственного регулирования туризма в Российской Федерации и в рамках Федерального закона о туризме обозначили важнейшие направления, которые углубляют и разъясняют ряд положений этого закона.

Основные принципы государственного регулирования туристской деятельности в РФ — это прежде всего:

1. содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее развития;
2. определение и поддержка приоритетных направлений туристской деятельности;

3. формирование представления о Российской Федерации как стране, благоприятной для туризма;

4. осуществление поддержки и защиты российских туристов, туроператоров, турагентств и их объединений.

Учитывая состояние мировой и отечественной экономики, государство выбирает приоритетные направления поддержки развития отечественного туризма и это, прежде всего, поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального и самодельного туризма.

После выбора приоритетных направлений развития туризма и основных принципов своего воздействия на туристскую деятельность ставятся конкретные цели:

1. обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий;
2. обеспечение охраны окружающей среды;
3. создание условий для определенной деятельности, которая будет направлена на оздоровление туристов, их воспитание и образование;
4. развитие туристской индустрии, которая удовлетворяет потребности граждан при совершении путешествий, при этом создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, развитие международных контактов, сохранение туристских ресурсов, рациональное использование природного и культурного наследия.

Перечислим основные способы достижения поставленных целей:

1. нормативное правовое регулирование в сфере туризма, установление правил реализации туристского продукта;
2. разработка и реализация федеральных, отраслевых и региональных программ развития туризма,
3. содействие в продвижении туристского продукта на внутреннем и мировом

- туристских рынках, информационное обеспечение туризма;
4. защита прав и интересов туристов, обеспечение их безопасности;
 5. содействие кадровому обеспечению в сфере туризма, развитие научных исследований в сфере туризма;
 6. стандартизация и классификация объектов туристской индустрии;
 7. формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;
 8. создание благоприятных условий для развития туристской индустрии;
 9. оказание государственных услуг в сфере туризма;
 10. взаимодействие с иностранными государствами и международными организациями в сфере туризма, в том числе через представительства федерального органа исполнительной власти в сфере туризма за пределами Российской Федерации.

Важнейшей составной частью государственного регулирования туризма является непосредственное участие государства в формировании культуры туризма.

Культура туризма — это качественное состояние всей сферы туризма, которое должно характеризоваться высоким уровнем развития общественных отношений в данной сфере, индивидуального и общественного сознания у туристов, должностных лиц, представителей власти, работников предприятий туристской индустрии, населения, принимающих туристских регионов.

Культура туризма — это понимание всеми субъектами туризма роли и места туризма в современном мире, необходимости формирования в общественной модели поведения людей, рационального использования свободного времени для реализации лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и других туристских целей.

Помимо воздействия государства на всю туристскую сферу страны, был выделен ряд перспективных регионов, в которых активно стимулируется развитие туризма.

В феврале 2007 года постановлением Правительства РФ были созданы 7 туристско-рекреационных зон (в Республике Алтай, в Республике Бурятия, в Калининградской и Иркутской областях, в Краснодарском, Алтайском и Ставропольском краях).

Государство регулирует создание и развитие туристско-рекреационных зон (ТРЗ). На основе концепции создания ТРЗ организованы и проведены конкурсы на разработку проектов планировки территорий каждой особой экономической зоны. В 2008 г. начато проектирование и строительство первых объектов инфраструктуры. Но из-за мирового экономического кризиса, который затронул и нашу страну, из семи туристско-рекреационных особых экономических зон активное развитие идет только в трех: «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае; «Алтайская долина» в Республике Алтай; «Байкальская гавань» в Бурятии. Выделение 7 туристско-рекреационных зон является одним из приоритетных направлений поддержки развития отечественного туризма.

Кроме приоритетных направлений поддержки развития туризма, государство определяет четыре приоритетные задачи госрегулирования в сфере туризма:

1. Дальнейшее совершенствование и развитие правового регулирования туризма.
2. Государственная поддержка въездного, внутреннего и социального туризма.
3. Повышение безопасности туризма, включая разработку новых правовых и финансовых механизмов обеспечения безопасности.
4. Антикризисная поддержка туристского комплекса России.

Первой приоритетной задачей госрегулирования в сфере туризма является

«Дальнейшее совершенствование и развитие правового регулирования туризма». В совершенствовании и развитии правового регулирования туризма есть ключевые задачи. В области правового регулирования туризма они следующие:

1. Совершенствование механизма финансового обеспечения ответственности туроператоров, в том числе в части увеличения размера финансового обеспечения.
2. Увеличение юридической ответственности туроператоров за причинение вреда жизни и здоровью туристов и иные нарушения норм законодательства.
3. Введение обязательной аттестации инструкторов-проводников, экскурсоводов, гидов-переводчиков.
4. Наделение органов государственной власти субъектов РФ полномочиями по развитию туризма (изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).
5. Установление особенностей правового регулирования путешествий несовершеннолетних туристов, введение дополнительных мер для повышения их безопасности.
6. Наделение Ростуризма полномочиями по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций в сфере туризма.
7. Формирование правовых основ функционирования единой автоматизированной информационной системы учета реализации туристского продукта в РФ.
8. Совершенствование нормативной правовой базы для развития культурно-познавательного туризма.
9. Введение обязательного страхования расходов туристов, выезжающих за рубеж, а также туристских маршрутов повышенной опасности в пределах России.
10. Подготовка проекта нового Федерального закона «О туризме».
Второй приоритетной задачей государственного регулирования в сфере туризма является «Государственная поддержка въездного, внутреннего и социального туризма». Для этого государство принимает основные меры своей поддержки въездного, внутреннего и социального туризма, которые являются следующими:
 1. Создание условий для расширения туристской и сервисной инфраструктуры в историко-культурных зонах города и других территорий РФ, в том числе формирование культурно-туристских зон, включающих памятники истории и культуры, объекты обслуживания.
 2. Создание налогового инструмента поддержки социального туризма (детей, молодежи, малообеспеченных слоев населения, пожилых людей и др.), путем внедрения социального налога на доходы с физических лиц при оплате расходов на путешествия в пределах РФ.
 3. Существенное увеличение бюджетных ассигнований на продвижение внутреннего и въездного туризма в России, в том числе на продвижение турпродукта в туристско-рекреационных зонах, а также на привлечение инвесторов в них.
 4. Создание сети представительств Ростуризма за рубежом с целью продвижения российского туристского продукта.
 5. Создание многоязычного государственного информационного портала «Туризм в России».
 6. Поддержка национальной туристской премии им. Ю. А. Сенкевича.
 7. Государственно-частное партнерство (концессии объектов туризма и отдыха, особые экономические зоны).Третьей по счету приоритетной задачей государственного регулирования в сфере туризма является «Повышение безопасности туриз-

ма, включая разработку новых правовых и финансовых механизмов обеспечения безопасности». Для этого необходимо:

1. Законодательное введение обязательного страхования туристов, выезжающих за рубеж, определение минимального набора рисков и страховых услуг, входящих в этот вид страхования.
2. Создание правовых механизмов для оказания правовой и иных видов неотложной помощи российским туристам, оказавшимся в затруднительном положении за рубежом, разработка порядка финансирования консульских служб для оказания необходимой помощи российским туристам.
3. Открытие представительств Ростуризма за рубежом с возложением на них функций по оказанию неотложной помощи российским туристам в иностранных государствах (совместно с консульскими службами).
4. Разработка и реализация комплекса мероприятий, направленных на повышение культуры безопасности и культуры отдыха.
5. Внесение в межправительственное соглашение Российской Федерации положений о безопасности туризма.

Четвертой приоритетной задачей государственного регулирования в сфере туризма является «Антикризисная поддержка туристского комплекса России». Для этого, во-первых, в условиях экономического кризиса для развития внутреннего туризма в России должны быть созданы максимально благоприятные политические, экономические, организационные, кадровые и иные условия.

В предыдущие годы в этом направлении были проведены следующие мероприятия:

- а) Ряд крупных авиаперевозчиков и ряд аэропортов были включены в перечень организаций, которым будет оказана господдержка были включены;
- б) Было выделено 185 млн рублей из Фе-

дерального бюджета на поддержку туристской деятельности;

- в) Была организована крупнейшая российская туристская выставка «Интурмаркет-2009».

Планируется создание цикла телепередач на российских каналах, пропагандирующих отдых в России, в регионах, которые богаты туристскими ресурсами.

Необходимо отметить один из важнейших способов, который используют для достижения поставленных государством целей: это разработка и реализация федеральных, отраслевых и региональных программ развития туризма. Этот способ является важнейшим государственным воздействием на туристскую деятельность.

Так, Ростуризм совместно с Минспорттуризмом проделали большую работу по созданию проектов федеральных программ и стратегий, ими была проделана следующая работа:

1. Разработан проект Концепции Федеральной Целевой Программы (ФЦП) «Туристские центры России на 2010—2011 гг.». В программу предлагается включить комплексные межрегиональные проекты развития туристских центров в европейской части России, Урала и Западной Сибири, охватывающие 36 субъектов Российской Федерации.
2. Подготовлен раздел «Развитие туристско-рекреационных комплексов», который включен в Стратегию «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2015 года», в рамках реализации программных мероприятий до 2025 года, которые направлены на создание новых и реконструкцию старых комплексов, предлагается направить из Федерального бюджета 4,991 млрд рублей для создания десяти туристско-рекреационных комплексов и 12 000 рабочих мест [10].
3. Совместно с Минтрансом России и Росморречфлотом в проекте Феде-

ральной Целевой Программы (ФЦП) «Развитие транспортной системы Российской Федерации (2010—2015 гг.)» в подпрограмме «Внутренний водный транспорт» предусмотрены мероприятия по развитию эффективной транспортной инфраструктуры, устранению участков, лимитирующих пропускную способность водных путей, строительство и реконструкцию пассажирских причалов и объектов инфраструктуры.

4. По предложению Ростуризма Минсельхоз России в рамках Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельской продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг.» предусмотрен комплекс мер по повышению финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе. Так, субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах личными подсобными хозяйствами, крестьянскими хозяйствами и сельскохозяйственными потребительскими кооперативами на срок до 5 лет на развитие несельскохозяйственной деятельности в сельской местности, включая сельский туризм, будут предоставляться субъектам Российской Федерации на условиях их финансирования из средств бюджетов Российской Федерации.

Одним из элементов воздействия государства на туристскую деятельность является стимулирование Правительством разработки региональных схем развития туризма в приоритетных зонах сосредоточения особо ценного историко-культурного наследия «Золотое кольцо», Москва — Санкт-Петербург (Красная дорога России, Русский Север, древний Волж-

ский путь, исторические курорты России (ФЦП «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов» (2002—2010): создание условий для расширения туристской и сервисной инфраструктуры историко-культурных зонах городов и других территорий Российской Федерации (Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (распоряжение Правительства России от 17 ноября 2008 года № 1663-р).

Мы привели примеры конкретных методов, способов, принципов государственного регулирования туризма в Российской Федерации в рамках существующего правового поля, предложенные министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации и Федеральным агентством по туризму.

2 августа 2011 года Постановлением Правительства РФ № 644 утверждена Федеральная целевая программа (ФЦП) «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации», которая основывается на следующих документах: 1) на Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с дополнениями и изменениями); 2) на «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Правительством РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; 3) на «Стратегии развития туризма в РФ на период до 2015 года», утвержденной правительством РФ и приказом Ростуризма от 6 мая 2008 г. за № 51.

Основной целью и задачей ФЦП является скорейшее повышение конкурентоспособности нашей отечественной туристской индустрии, которая должна удовлетворять потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах. Для достижения поставленных задач выделяется объем финансирования в 232 млрд руб. за счет фе-

дерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, внебюджетных средств. От реализации мероприятий ФЦП планируется интегральный общественный эффект 980,3 млрд руб., расчет на срок окупаемости бюджетных инвестиций составляет 6 лет.

Такие масштабные мероприятия, которые намечены этой ФЦП, можно осуществить только под контролем государства. Эти мероприятия дадут колос-

сальный толчок более эффективному развитию туриндустрии.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, на современном этапе для более эффективного функционирования экономики страны становится необходимым государственное регулирование. Степень влияния государства зависит от общего состояния экономики страны и мировой экономики в целом.

Литература

1. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», принята 17 ноября 2008 г.
2. «О прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» с изменениями от 9 июля 1999 г.
3. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (1996 г.) с изменениями в 2007 г.
4. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480 «О федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года».
5. Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 N 508 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» и финансировании Российского центра исследований форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество».
6. Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011—2018 годы)».
7. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007 г. N 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы» (с изменениями от 21 апреля, 20 декабря 2011 г., 22 февраля, 23 апреля 2012 г.).
8. Постановление Правительства РФ от 26.11.2001 № 815 (с изм. от 11.11.2006) «О Федеральной целевой программе «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002—2010 годы)».
9. Распоряжение Правительства РФ от 19 июля 2010 г. N 1230-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011—2016 годы)».
10. См.: Писаревский Е. Л. Актуальные вопросы государственного регулирования туризма в Российской Федерации // Материалы IV международной научно-практической конференции «Туризм и рекреация». Фундаментальные и прикладные исследования. МГУ имени М. В. Ломоносова 28 апреля 2009 г. М., 2009.