

Государственная поддержка сферы туризма

¹ Сергей Григорьевич Демченко

² Ильдар Сарварович Кабиров

¹ ЧОУ ВПО «Институт экономики, управления и права», Россия

доктор экономических наук, профессор

E-mail: sgdem@mail.ru

² ЧОУ ВПО «Институт экономики, управления и права», Чистопольский филиал, Россия

кандидат экономических наук, доцент

E-mail: 55505_05@mail.ru

Аннотация. Данная статья посвящена рассмотрению особенностей поддержки сферы туризма со стороны государства как способа реализации интересов граждан и бизнеса, исследован зарубежный опыт Германии по вопросам поддержки сферы туризма, представлена модель государственной поддержки сферы туризма. Ключевыми элементами в модели выступают нормативно-правовое обеспечение, целевые программы, государственно-частное партнерство, особые экономические зоны туристско-рекреационного типа, туристский кластер и информационные технологии с учетом влияния внешних и внутренних факторов.

Ключевые слова: туризм; государственная поддержка; туристский продукт; целевая программа; туристский кластер.

Введение. В условиях модернизации экономики туризм стал одним из важных феноменов развития современного общества. В последнее десятилетие в сфере туризма происходят немаловажные изменения, отражающие глобальные процессы социально-экономических и политических преобразований в российском обществе. Туризм в нашей стране находится лишь на стадии реформирования, институционального становления, развитие которого является приоритетной национальной задачей.

Туристские ресурсы нашей страны обладают значительным потенциалом для полноценного и качественного отдыха граждан: 477 исторических городов, более 144 тыс. памятников истории и культуры, 108 музеев-заповедников, 142 национальных парка, 101 природный заповедник, более 12 тыс. гостиниц. Кроме того, во многих регионах России проходят значимые события мирового масштаба (XXVII Всемирная летняя Универсиада 2013 г. в Казани). Несмотря на мощный туристско-рекреационный потенциал, на сегодняшний день Российская Федерация занимает скромное место на мировом рынке туристских услуг, доля которой незначительна (чуть более 1 %) [1, с. 181]. Вопросы, касающиеся государственной поддержки сферы туризма, приобретают на сегодняшний день особую актуальность.

Материалы и методы. Источниками для написания данной статьи стали материалы, представленные в публикациях периодической печати, научных сайтах, результаты собственных исследований авторов. В статье использованы аналитический, абстрактно-логический, сравнительный и описательный методы, которые позволяют обобщить информационные материалы по теме статьи.

Обсуждение. В современных условиях государственная поддержка развития сферы туризма имеет многоуровневую структуру и осуществляется на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

Федеральное агентство по туризму осуществляет государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации, основные функции которого заключаются в проведении государственной политики, регулировании нормативно-правовой базы, оказании государственных услуг и управлении государственным имуществом в сфере туризма. Воздействие на развитие туризма оказывают также профессиональные ассоциации и объединения, такие, как Российский союз туристской индустрии, Национальная туристская ассоциация, Российская ассоциация туристских агентств и т.д.

Важность развития сферы туризма для нашей страны предопределяет его государственное регулирование. В сфере государственного регулирования туристской индустрии в последние годы произошел ряд заметных событий. Совсем недавно была принята Стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2015 года [2, с. 37].

Законодательную основу государственного регулирования сферы туризма в нашей стране определяет Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 3 мая 2012 г. № 47-ФЗ) [3], а также принимаемые в соответствии с ним федеральные законы, нормативно-правовые акты РФ и иные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Кроме вышеуказанного закона, основными нормативно-правовыми документами, по нашему мнению, регулирующими туристскую деятельность в нашей стране, являются:

- Федеральный закон РФ от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ);
- Федеральный закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (с изм. и доп. от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ);
- Федеральный закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изм. и доп. от 9 февраля 2009 г. № 4-ФЗ);
- Федеральный закон РФ от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 23 июля 2013 г. № 231-ФЗ);
- Федеральный закон РФ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 182-ФЗ);
- Федеральный закон РФ от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ).

Регулирование в сфере туризма предполагает воздействие органов государственной власти на деятельность хозяйствующих субъектов с целью реализации социально-экономических приоритетов государства в современных условиях. Регулирование со стороны государства определяется необходимостью планирования туризма, его финансового содействия, нормативно-правового обеспечения, важностью установки финансово-экономических отношений, происходящих в туризме, и продвижения российского туристского продукта как на внутреннем, так и на международном рынках.

В развитых экономиках доля туризма в ВВП колеблется примерно от 2 до 10%, а в странах, где туризм является важным элементом экономики, составляет свыше 10%. Доля туризма в ВВП нашей страны составляет 2,5%, с учетом мультипликативного эффекта – 6,3%. В туристском секторе России работает порядка 2,3% занятого населения страны.

При эффективной государственной поддержке и продвижении доля туризма в ВВП России может возрасти. Так, в Испании этот показатель составляет 6,8% ВВП (с учетом мультипликативного эффекта – 18,2% ВВП), в Австрии – 8,6% (15%), в Хорватии – 8,5% (19,0%), во Франции – 4,1% (10,9%), в Великобритании – 3,4% (9,1%), в Канаде – 3,4% (11,0%).

Мировой опыт показывает, что при значительном выделении бюджетных средств для продвижения туристского продукта страны (региона) повышается его конкурентоспособность на международном рынке. На продвижение российского турпродукта бюджет нашей страны составляет всего лишь €4 млн. в год [4]. Низкий уровень бюджетных расходов на поддержку туризма ограничивает продвижение туристских возможностей нашей страны в целом и ее регионов на мировом рынке.

Международный туризм постоянно сталкивается с растущим уровнем конкуренции как между регионами мира, так и между странами внутри регионов. В последние годы экспертами Всемирного экономического форума совместно с Международной ассоциацией авиаперевозок (IATA), Всемирным советом по путешествиям и туризму (WTTC) и Всемирной туристской организацией ООН (UNWTO) публикуется «Индекс конкурентоспособности туризма» [5, с. 2]. В Российской Федерации развитие туризма существенно отстает от многих зарубежных стран по некоторым показателям. По данным отчета Всемирного экономического форума, Россия в этом году занимает 63 строчку в рейтинге (в 2011 году – 59-е место). Как следует из отчета, сильными сторонами нашей страны являются богатые природные и культурные ресурсы, а также инфраструктура воздушного транспорта и телекоммуникационная инфраструктура, слабыми – качество инфраструктуры наземного транспорта, неразвитость бизнес-среды и низкая ценовая конкурентоспособность.

В этом году мировыми лидерами в секторе путешествий и туризма являются Швейцария (5,66), Германия (5,39) и Австрия (5,39). Далее – Испания (5,38), Великобритания (5,38), Соединенные Штаты (5,32), Франция (5,31), Канада (5,28), Швеция (5,24) и Сингапур (5,23). Индекс конкурентоспособности сектора путешествий и туризма России в нынешнем году составил 4,16.

Государственная поддержка в сфере туризма проявляется в виде создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ). В Федеральном законе от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определены правовые аспекты создания и функционирования в России туристско-рекреационных особых экономических зон.

Постановлениями Правительства РФ утверждены семь ОЭЗ ТРТ: в Республике Алтай (от 3 февраля 2007 г. № 67), в Республике Бурятия (от 3 февраля 2007 г. № 68), в Алтайском крае (от 3 февраля 2007 г. № 69), в Краснодарском крае (от 3 февраля 2007 г. № 70), в Ставропольском крае (от 3 февраля 2007 г. № 71), в Иркутской области (от 3 февраля 2007 г. № 72), в Калининградской области (от 3 февраля 2007 г. № 73). В 2010 году была создана ОЭЗ ТРТ на территории Приморского края (Постановление Правительства РФ от 31 марта 2010 г. № 201).

Создание ОЭЗ ТРТ в РФ стало своевременным и логичным шагом по обеспечению особого режима предпринимательской деятельности в туристской индустрии. Отметим, что федеральный бюджет до 2026 г. потратит на туристско-рекреационные зоны 44,5 млрд. руб., вклад частного бизнеса при этом – 270 млрд. руб., налоговые поступления достигнут 260 млрд. руб. Туристский поток составит до 9,7 млн. человек в эти территории. К 2016 г. вклад туризма в ВВП составит около 2% (с учетом мультипликативного эффекта – до 9,0%). Данные показатели озвучены Министерством экономического развития и торговли РФ.

Туризм – сложный социально-культурный и экономический феномен современности, который прочно вошел в жизнь многих людей, стал одним из мощных катализаторов подвижности современного общества [6, с. 6]. В недалеком прошлом туризм в нашей стране развивался невысокими темпами по причине несовершенной инфраструктуры и отсутствия поддержки со стороны государства. Туристский поток был намного меньше, чем сейчас. На сегодняшний день ситуация коренным образом изменилась.

В 2012 году въезд иностранных граждан в Россию с целью туризма составил 2,6 млн. человек, увеличившись при этом на 10,0% в сравнении с уровнем 2011 года. Всего в 2012 году нашу страну посетило иностранцев с различными целями 28,2 млн. человек, что на 13,0% больше, чем в предыдущем периоде (24,9 млн. поездок). Выезд российских граждан за границу в 2012 году с целью туризма составил 15,3 млн. человек, что на 6,0% больше, чем в прошлый период. Общее количество выездов россиян за рубеж в 2012 году с различными целями составило 47,8 млн. поездок, что на 9,0% больше, чем в 2011 году (43,7 млн. поездок). За первый квартал 2013 года количество иностранных граждан, посетивших Россию с целью туризма, выросло на 9,0% по сравнению с аналогичным периодом 2012 года, составив при этом 248 тыс. человек. В первом квартале 2013 года количество россиян, выехавших за рубеж с целью туризма, увеличилось на 19% по сравнению с уровнем 2012 года и составило 3,3 млн. человек.

Динамика въездов и выездов граждан с целью туризма за ряд лет представлена на рис. 1.

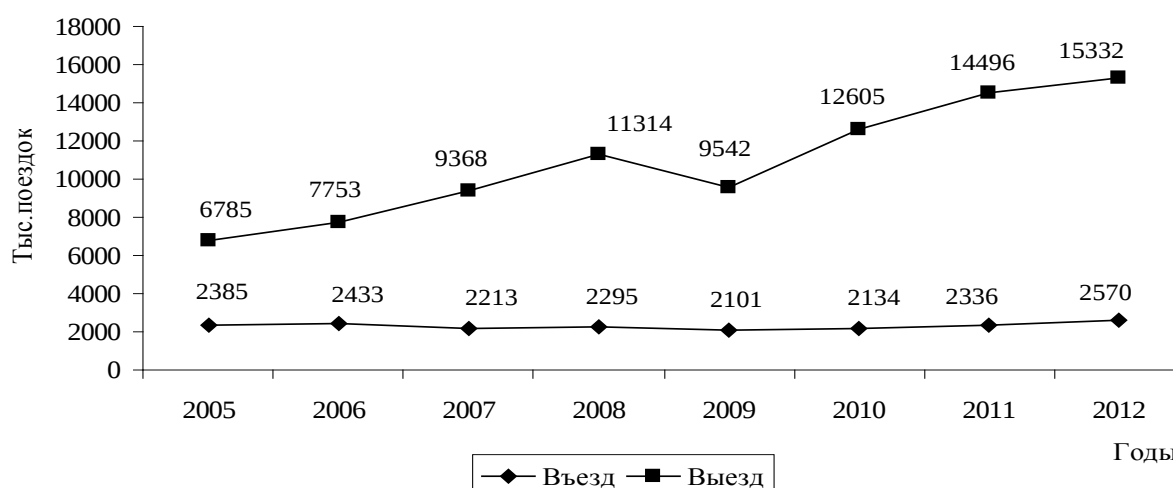


Рис. 1. Динамика въездов и выездов граждан с целью туризма в 2005–2012 гг. [7]

Важным экономическим показателем устойчивого развития туризма является состояние платежного баланса внешнеэкономической деятельности России по статье «Поездки». Данный показатель отражает структуру отечественного туризма по въезду-выезду и представляется в виде положительного или отрицательного сальдо. В платежном балансе России по данной статье на протяжении ряда лет отмечается отрицательное сальдо (в 2011 году – 20,9 млрд. долл. США).

Как справедливо отмечает Ю.А. Барзыкин, привлечение отечественных и зарубежных инвестиций позволят российским туристским центрам и курортам достигнуть международного уровня. Инвесторам должно быть выгодно вкладывать в туризм средства, которые должны быть и защищены [8, с. 4].

В большинстве развитых стран основная часть туроператоров занимается внутренним и въездным туризмом. В нашей стране лишь незначительная часть включенных в федеральный реестр зарегистрировалась как туроператоры по внутреннему туризму. Данные представлены на рис. 2.

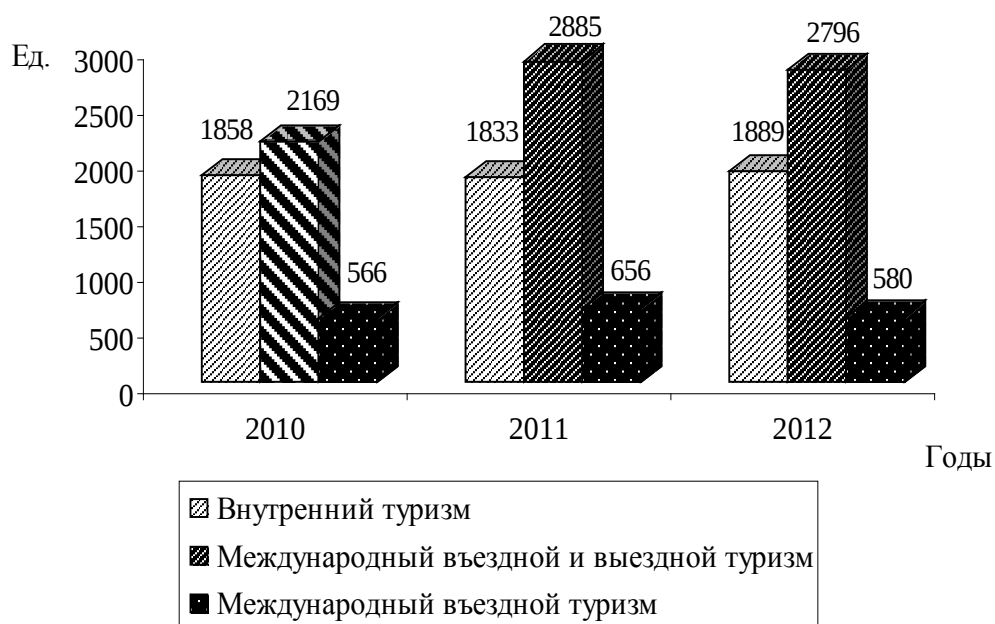


Рис. 2. Количество туроператоров в Едином федеральном реестре [7]

Всемирная туристская организация (ЮНВТО) относит Россию к числу стран, в которых при соответствующей государственной поддержке в ближайшее время прогнозируются наивысшие темпы развития туризма. К 2020 году наша страна войдет в первую десятку стран-лидеров въездного туризма (47,1 млн. туристов, 2,9% – доля рынка) и в первую десятку стран-лидеров выездного туризма (30,5 млн. туристов и 1,9% – доля рынка).

Одним из важнейших инструментов развития сферы туризма в Российской Федерации являются целевые программы. В 2010 году Правительство Российской Федерации утвердило Концепцию Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в РФ на период 2011–2018 годы». Согласно данной программе планируется повысить конкурентоспособность туристского рынка Российской Федерации, способную удовлетворить потребности иностранных и российских граждан в качественных туристских услугах и продвижения туристского продукта РФ на мировом и внутреннем рынках.

По прогнозным данным, объем финансирования Программы составит 332 млрд. руб., из которых доля федерального бюджета составит 28,9% (96,0 млрд. руб.), доля бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – 7,5% (25 млрд. руб.), доля внебюджетных средств – 63,6% (211 млрд. руб.).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2567-р была утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы, в основе которой заложена стратегическая роль культуры, а также развитие туризма для приобщения граждан к мировому культурному и природному наследию. Общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию подпрограммы «Туризм» в течение всего периода составляет 865,2 млн. руб.

Формирование региональных программ социально-экономического развития сегодня наиболее актуальное и перспективное направление программно-целевого планирования в нашей стране. В регионах России на сегодняшний день реализуются около 70 региональных целевых программ туризма, а в пяти регионах уже приняты концепции развития туризма [9, с. 280].

Постановлением КМ РТ от 05.02.2013 г. № 72 утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие сферы туризма в Республике Татарстан на 2013–2016 годы», целью которой является повышение конкурентоспособности туристского комплекса Республики Татарстан на российском и международном туристских рынках на базе эффективного использования развивающейся инфраструктуры туризма, а также культурно-исторического, природного потенциала и потенциала событийного туризма республики. Предполагаемый объем финансирования мероприятий Программы в период ее реализации составит 22,9 млрд. руб.

Одним из инструментов государственной поддержки в сфере туризма является создание туристских кластеров, которые являются локомотивом социально-экономического развития как страны в целом, так и регионов в отдельности. В Республике Татарстан Постановлением КМ РТ от 21.03.2011 № 210 (в ред. от 16.11.2011 г.) создан научно-образовательный кластер в сфере торговли, индустрии гостеприимства, сервиса и услуг. В рамках реализации целевой программы «Развитие

сферы туризма в Республике Татарстан на 2013–2016 годы» предполагается формирование туристско-рекреационных и автотуристических кластеров «Казань», «Древний город Болгар», «Остров-град Свияжск», «Свияга-лэнд», «Берега Елабуги», туристско-оздоровительный парк «Камские Поляны», «Новая Тура», создание новых маршрутов и туристских программ в муниципальных районах. Реалии сегодняшнего дня таковы, что туристский кластер позволяет повысить конкурентоспособность территории на рынке туристских услуг за счет синергетического эффекта.

Ведущие туристские державы (Франция, Германия, Испания, Италия, Египет, Великобритания) на протяжении многих лет успешно используют интернет-ресурсы для широкого представления самой разнообразной информации об объектах туристской индустрии. В последнее время и в нашей стране наметились позитивные сдвиги в этом направлении. Необходимо вывести на мировой уровень российские информационные технологии, которые должны отвечать современным требованиям и стандартам как российских граждан, так и иностранных туристов [10, с. 17].

Развитие государственно-частного партнерства в сфере туризма Российской Федерации обеспечивает установление конструктивного диалога между органами государственной власти и представителями турбизнеса, содействие формированию благоприятных условий для функционирования предпринимательства в сфере туристской деятельности, совершенствование действующего туристского законодательства и принятие действенных нормативно-правовых документов, направленных на развитие туристского комплекса страны.

За последние годы накоплен определенный опыт реализации на основе государственно-частного партнерства федеральных и региональных проектов в различных отраслях экономики, таких, как подготовка г. Сочи к принятию зимних Олимпийских игр в 2014 г.; строительство первой очереди скоростной платной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург – Хельсинки; строительство в Санкт-Петербурге нового морского пассажирского порта, способного принимать крупнотоннажные круизные лайнеры и паромы по проекту «Морской фасад»; уже реализованные в Санкт-Петербурге проекты «Городской водный туристско-экскурсионный автобус» и «Городской экскурсионный автобус Сити тур»; участие в международных и отечественных туристских выставках и другие проекты.

Посредством государственно-частного партнерства в сфере туризма реализуются такие важнейшие направления туристской политики страны, как формирование туристских кластеров, подготовка профессиональных кадров для работы в туристской индустрии с целью повышения качества туристских услуг, продвижение России на европейских и азиатских туристских рынках благодаря участию страны в крупнейших международных туристских выставках [11, с. 26].

Зарубежный опыт Германии по вопросам государственной поддержки сферы туризма наиболее приемлем для нашей страны. Органами государственной власти оказывается финансовая поддержка предприятиям туристской сферы в рамках различных программ и специально разработанных планов, осуществляется прямое участие в продвижении национального туристского продукта внутри страны и за рубежом. Кроме того, государством поддерживается кадровый потенциал туризма посредством создания и финансирования разных курсов (программ) по повышению квалификации и переподготовке, а также финансируется деятельность научно-исследовательских институтов, занимающихся проблемами туризма.

Результаты. Как показывает опыт зарубежных стран, развитие туризма полностью зависит от роли и участия государства в этой сфере: насколько она пользуется государственной поддержкой. По этой причине в странах, в которых государство оказывает значительную поддержку туристской сфере, она активно развивается. Являясь одной из важнейших сфер национальной экономики и основой социально-экономического развития страны, туристская деятельность нуждается в полноценной и своевременной ее поддержке.

На основе исследованного материала нами построена модель государственной поддержки сферы туризма, которая представлена на рис. 3.

Недостаточная поддержка сферы туризма со стороны государства может привести в ближайшие годы к снижению конкурентоспособности отечественного туристского продукта на мировом и внутреннем туристских рынках, сокращению въездных и внутренних туристских потоков, что повлияет на налоговые (иные) поступления в бюджет страны, увеличится выездной туристский поток и ухудшится платежный баланс страны, а также снизится уровень занятости населения в сфере туризма и смежных сферах, уменьшатся доходы населения и повысится социальная напряженность.

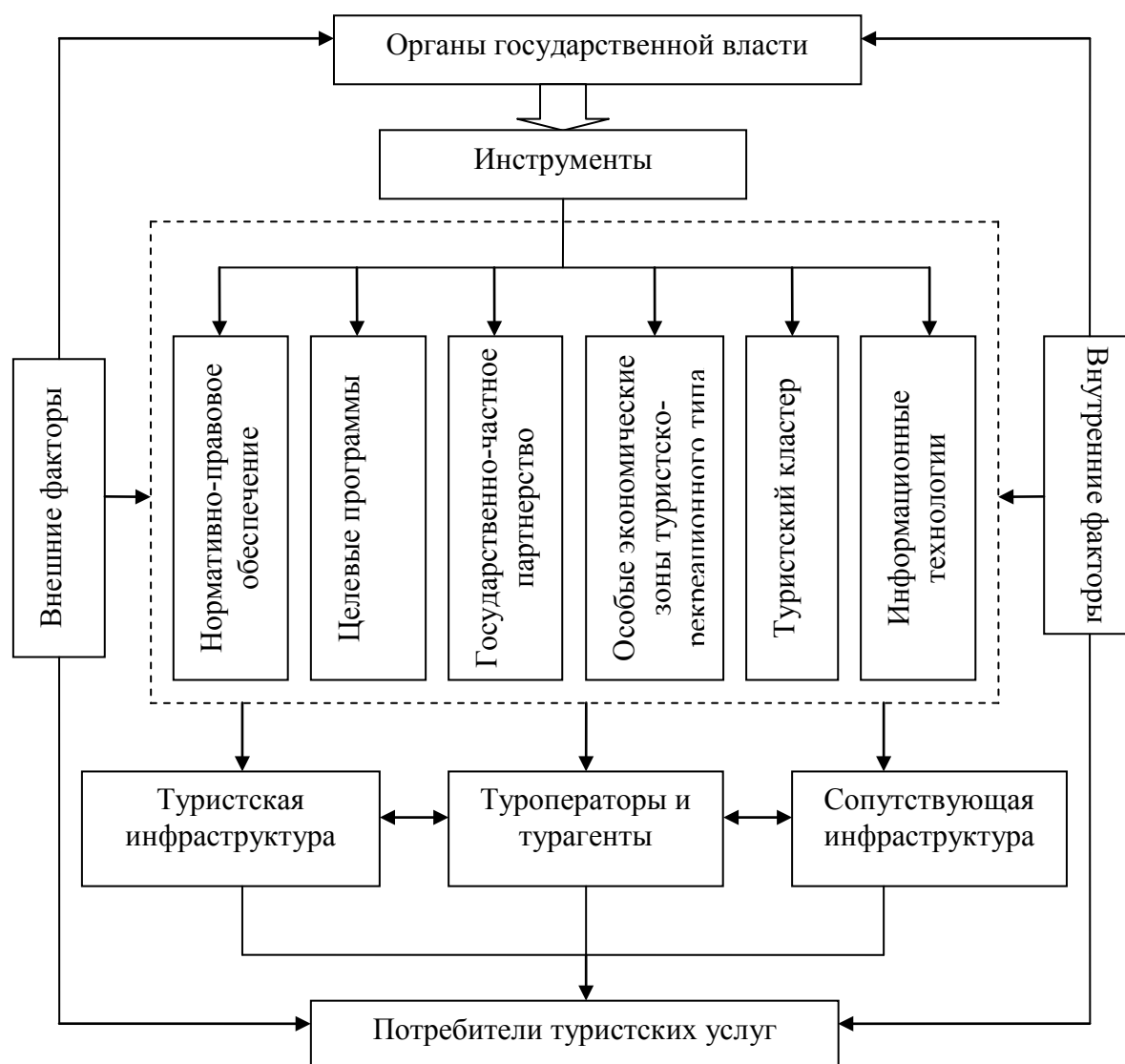


Рис. 3. Модель государственной поддержки сферы туризма

Выводы. Таким образом, в настоящее время процесс становления российского туризма на мировой уровень возможен только при реальной поддержке и конструктивном участии государства, которое выступает катализатором развития государственно-частного партнерства в осуществлении масштабных туристских проектов (программ), сконцентрированных на формировании туристской привлекательности регионов, увеличении внутреннего и въездного туристских потоков, повышении качества туристских услуг (продуктов). По нашему глубокому убеждению, понимание сферы туризма как двигателя развития экономики нашей страны должно формироваться не только на уровне государства, но и в сознании местного населения и бизнеса, что предопределяет качественный уровень развития современного российского общества.

Приложения:

1. Кусков А.С. Основы туризма: Учеб. / А.С. Кусков, Ю.А. Джаладян. М.: КНОРУС, 2008. 400 с.
2. Едророва В.Н., Овчаров А.О. Государственная финансовая поддержка сферы туризма // Финансы и кредит. 2008. № 41. С. 37-41.
3. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 05.02.2007г. № 12-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 12.02.2007. № 7. Ст.833.
4. <http://www.budgetrf.ru>
5. Кружалин В.И. и др. Научные подходы к формированию рейтингов России по уровню развития индустрии туризма // Туризм: право и экономика. 2011. № 4. С. 2-6.
6. Демченко С.Г. Проблемы и перспективы развития регионального туризма в России / С.Г. Демченко, И.С. Кабиров. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2011. 192 с.
7. <http://www.russiatourism.ru>

8. Барзыкин Ю.А. Актуальные проблемы государственного регулирования развития туризма в России // Туризм: право и экономика. 2006. № 1. С. 2-5.
9. Кабиров И.С. Целевые программы как один из инструментов развития сферы туризма в Российской Федерации // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2011. № 3. С. 275-282.
10. Гаврилов А.Ю. Информационные технологии – эффективный инструмент развития туризма // Туризм: право и экономика. 2004. № 1. С. 16-17.
11. Саак А.Э., Жертовская Е.В. Государственно-частное партнерство как инновационный механизм реализации туристской политики в РФ // Туризм: право и экономика. 2011. № 2. С. 24-29.

UDC 301.151

Travel Industry State Support

¹ Sergey G. Demchenko

² Ildar S. Kabirov

¹ Private Educational Institution of Higher Professional Education «Institute of Economics, Management and Law» (Kazan), Russia
Doctor of Economics, Professor
E-mail: sgdem@mail.ru

² Private Educational Institution of Higher Professional Education «Institute of Economics, Management and Law» (Kazan), Chistopol Branch, Russia
PhD (Economics), Assistant Professor
E-mail: 55505_05@mail.ru

Abstract. This paper is focused on the travel industry support by the government as the way to satisfy the needs of citizens and business. German experience, concerning travel industry support is analyzed. The model of travel industry support by the government is presented. Key elements of the model are the following: regulatory support, target programs, private-public partnership, special economic zones of tourist-recreational type, tourist cluster and informational technologies with regard to external and internal factors.

Keywords: tourism; state support; tourist product; target program; tourist cluster.