

Ю.С. Путрик

Очерк истории развития и становления системы государственного регулирования сферы туризма в Российской Федерации на рубеже веков (приоритеты и результаты государственной политики РФ в сфере туризма)

Сфера туризма уже с первых лет существования обновленной России стала одним из приоритетных объектов государственного регулирования. Это не значит, что в советский период туризму уделялось мало внимания. Туризм в СССР получал государственную поддержку, однако в силу политических особенностей не рассматривался как экономически значимая отрасль, и приоритеты государственной поддержки были отданы идеологическим аспектам (пропаганде идей коммунизма) в сфере международного туризма и социальным аспектам (оздоровлению как части образа жизни советского человека) в области внутреннего. Туризм носил ведомственный характер. Еще в 1936 г. ЦИК СССР руководство массовым туризмом и экскурсиями поручил ВЦСПС [1, с. 79–80]. Туризм не был включен в систему государственного планирования, отсутствовало специальное туристское законодательство. Преобладал массовый внутренний туризм, в значительной степени с дотациями от профсоюзов и фондов социального страхования, что играло важную роль в оздоровлении и культурном развитии населения, но не способствовало формированию качественной туристской инфраструктуры международного уровня.

В этот же исторический отрезок времени (60–90-е гг. XX в.) нынешние страны – лидеры мирового туризма пошли по пути создания специальной отрасли туризма, ориентированной на экспорт высококачественного и конкурентоспособного туристского продукта. Развитие индустрии туризма в зарубежных странах происходило при всесторонней поддержке государственных властей путем создания специальной системы законодательных актов и благоприятных условий для привлечения инвестиций и последовательного развития инфраструктуры. Наиболее эффективными методами государственного регулирования явилось среднесрочное планирование развития сферы туризма, успешно примененное в ряде зарубежных стран, в сочетании с формированием особых экономических зон туристско-рекреационной направленности с всемерной государственной поддержкой и льготным налогообложением для резидентов в целях стимулирования ускоренного развития и формирования курортов. Так, в Испании и Турции только в прошлом столетии, начиная с 60-х гг., последовательно, без перерывов и

сбоев принималось не менее восьми (в каждой стране) специальных 3- и 5-летних планов развития туризма с четким определением стратегических целей и приоритетов по каждому, сопровождаемых качественным научным обеспечением. Все это привело к тому, что уже в конце 80-х гг. туризм в ряде стран превратился в высококонкурентоспособную отрасль экономики с развитой основной и сопутствующей инфраструктурой. И по сей день во многих странах последовательное и плановое государственное регулирование туристской деятельности является важной частью государственной политики и предметом пристального внимания парламентов и правительств.

Попытки применить аналогичные инструменты планирования туристской сферы в Советском Союзе были предприняты по решению партийно-правительственных органов лишь в середине 80-х гг., однако единственный плановый документ – «Перспективная схема развития туризма в СССР на период 1986–2005 гг.» – носил ведомственный характер, не имел четких приоритетов и в силу изменения политической ситуации не был реализован. Такая же судьба постигла «Схему развития и размещения объектов туризма в РСФСР». Таким образом, эффективные признанные инструменты туристского планирования в советский период не нашли своего применения, что в значительной мере определило сложившийся к началу 90-х гг. существенный разрыв и отставание России от многих стран по уровню и качеству туристской инфраструктуры и самого туристского продукта.

В новой России в соответствии с принятым в 1996 г. Федеральным законом «Об основах туристской деятельности» туризм стал 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 во время 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. При этом приоритетными направлениями государственного регулирования туристской деятельности были продекларированы

«поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального и самостоятельного туризма» [2, с. 7–8; 13].

С 1994 г. в стране введены лицензирование туристской деятельности и обязательная сертификация туристского продукта. Утверждены государственные стандарты на туристские услуги и услуги средств размещения. Важная роль в развитии туристской сферы Российской Федерации в 90-х гг. отводилась такому значимому правительственному документу, как Федеральная целевая программа «Развитие туризма в Российской Федерации» (на 1996–2005 гг.) [3], а в 2002 г. Правительством РФ была одобрена «Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г.» [4]. В названных документах в целом сформулирована система взглядов на обеспечение в стране правовой, организационной и экономической среды для формирования современной туристской индустрии, приводятся важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в сфере туризма, подкрепленные планами конкретных мероприятий.

Как видим, узаконенный арсенал методов и способов эффективного управления и развития туризма в нашей стране достаточно широк, что создает в сочетании с богатейшим природным и культурно-историческим потенциалом все предпосылки и условия для формирования российской туристской отрасли как высокодоходной, способной значительно смягчить социально-экономические проблемы в дотационных регионах (в том числе проблему занятости населения), выступить мощным фактором оздоровления нации. Заметим, однако, что предпосылки так и остались предпосылками и благими намерениями, так как реализация упомянутой федеральной программы была в 2003 г. прекращена [5], большая часть из 34 мероприятий принятой в 2002 г. Концепции не выполнена [6], стандарты устаревали и не обновлялись¹, а лицензирование туристской деятельности быстро приобрело уродливые атавистические черты тотализационного инструмента регулирования, так как осуществлялось исключительно из центра и поэтому реально сдерживало предпринимательскую активность и инициативу². В настоящее время в стране и вовсе отсутствует какой-либо документ, определяющий стратегию развития туризма на федеральном уровне.

¹ Существующая система государственных стандартов разработана на основе традиций туризма доперестроечных времен и не отвечает принципам современного туризма, терминологическая и предметная база стандартов устарела.

² Предприниматель, решивший заняться туристским бизнесом, для того чтобы получить лицензию на туроператорскую или турагентскую деятельность, должен был обязательно приехать для этого в Москву (из Владивостока, Якутска, Южно-Курильска и т.д.)! Начинаящей туристской фирме такие затраты на проезд и пребывание в Москве зачастую не под силу. Вопрос о делегировании прав на выдачу туроператорских лицензий субъектам Российской Федерации так и не был решен.

Таким образом, вторая попытка поставить туризм на планово-программную основу (если первой считать попытку создания перспективных схем развития туризма в СССР и РСФСР в 80-х гг. прошлого столетия) не увенчалась успехом. Все это сказалось на результативности современной государственной политики в сфере туризма Российской Федерации, которую, увы, никак нельзя назвать эффективной. Более того, за прошедшие 15 лет из-за непоследовательности в государственном регулировании мы пришли к удручающему отрицательному результату. Обратимся к фактам и статистике. Критериями оценки результативности государственной политики являются:

- количество и динамика прибывающих в страну интуристов;
- доходы от въездного и внутреннего туризма;
- количество наших соотечественников, совершивших туристские путешествия по стране (внутренний туризм);
- доля поступлений от туризма в ВВП;
- сальдо туристского баланса (т.е. соотношение въездного и выездного туристских потоков в натуральном (количество туристских прибытий) или денежном выражении).

В постсоветское время, с тех пор, как в стране начала осуществляться новая туристская политика, сфера туризма формировалась прежде всего как сфера предпринимательской деятельности. Сегодня на рынке туризма действуют более 30 тыс. туристских компаний, при этом их подавляющее большинство занимается отправкой наших сограждан на отдых за рубеж. Въездной поток граждан Российской Федерации в зарубежные страны неуклонно растет и составил только по графе «Туризм» более 6,8 млн поездок [7], увеличившись по сравнению с 1995 г. (2,6 млн) в 2,6 раза. Для России, где в течение многих десятилетий выезд за рубеж ограничивался политическим режимом, это, безусловно, важное достижение демократических институтов. Заметим, что реальное число россиян, выезжающих за рубеж с целью отдыха, вряд ли достигает 2,5 млн человек, что составляет менее 2% населения нашей страны.

Обратимся к показателям результативности мер, предпринимаемых Правительством РФ для того, чтобы туризм у нас в стране стал действительно социально и экономически значимой отраслью, что как раз и определяется количественными и качественными показателями въездного туристского потока. Согласно официальной статистике Росстата динамика показателей приезжающих к нам иностранных граждан с целью туризма имеет за последние три года тенденцию к снижению (табл. 1).

О доходах от въездного туризма можно судить по официальным сведениям Федеральной службы государственной статистики, согласно которым наблюдается увеличение объемов экспорта услуг

Таблица 1

Число прибытий иностранных граждан в Россию по графе «туризм» [7]

Год	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Число прибытий (тыс. поездок)	1837	2598	2380	3106	3152	2861	2385

в абсолютных показателях по статье «Туристские услуги (поездки)» (табл. 2) [7]. Однако сравнение с показателями импорта говорит о том, что туристская отрасль у нас убыточная, так как разрыв между экспортом и импортом с каждым годом увеличивается все в больших размерах. Продвижение российского туризма декларируется как основная задача Федерального агентства по туризму, однако анализ показывает, что решается она неэффективно, о чем свидетельствует постоянно увеличивающийся дефицит платежного баланса РФ по статье «Поездки» (табл. 2).

Россия, несмотря на благоприятную конъюнктуру, пока находится среди лидеров международных туристских расходов, которые составили порядка 16 млрд долл. США в 2004 г. при доходах чуть выше 5 млрд долл. США. Разница между импортом и экспортом туристских услуг все еще недопустимо велика: так, суммарное количество поездок россиян за рубеж в 2001 г. составило около 18 млн, а в 2004 г. уже превысило 24 млн.

Показатели удельного веса экспорта туристских услуг в общем объеме экспорта товаров и услуг тоже вряд ли могут порадовать (табл. 3)³ [7].

Такое положение дел, которое только усугубилось к 2006 г., объясняется множеством обстоятельств. Например, по данным экспертного опроса Российского союза туристской индустрии, приводится 30 причин с указанием их места в рейтинге [7]. В первую десятку причин входят рост цен на услуги, недостаточность рекламы российского турпродукта за рубежом, дефицит современных гостиниц туристского класса,

боязнь терактов и криминогенная ситуация в стране, неразвитость индустрии развлечений, дефицит современных круизных судов и автобусов, предназначенных для групповых туристских перевозок и т.п. Остальные причины так или иначе дополняют или конкретизируют положения первой «десятки». Среди них экспансия иностранных туроператоров, которые «перехватывают» турпотоки у российских компаний, налоговое и валютное законодательство, нехватка квалифицированных кадров, экологическая обстановка, скудность рынка сувениров и продукции народных промыслов и ряд других.

В другом исследовании [8] названо шесть причин: практически полное, до недавнего времени, отсутствие финансирования деятельности по продвижению российского турпродукта; развал системы заграничных представительств по туризму, которые во всех странах являются основными структурами, выполняющими функции продвижения национального турпродукта⁴; малочисленность и неподготовленность кадров органов исполнительной власти по продвижению российского туристского продукта; слабая межведомственная координация усилий по продвижению положительного имиджа России вообще и туристского направления в частности; отсутствие координации действий государственного Федерального агентства по туризму и коммерческих турфирм, работающих на прием иностранных туристов и заинтересованных в продвижении своего продукта; слабый интерес Федерального агентства по туризму к мнению туристской общественности, различных профессиональных

Таблица 2

Платежный баланс РФ по статье «поездки», млн долл. США

№	Показатель	1995	2000	2001	2002	2003	2004
1	Экспорт	4312	3429	3572	4167	4502	5225
2	Импорт	11599	8848	9285	11283	12880	15730
3	Сальдо	-7287	-5419	-5713	-7116	-8378	-10505

Таблица 3

Удельный вес экспорта туристских услуг в общем объеме экспорта

Год	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Удельный вес (%)	4,6	3,0	3,2	3,4	3,0	2,6

³ Опрос проводился в 2005 г. в 24 субъектах Российской Федерации среди 115 туроператоров, специализирующихся на приеме иностранных туристов.

⁴ В Москве, например, в настоящее время аккредитованы и активно действуют более 36 туристских офисов зарубежных стран.

ассоциаций, Национальной академии туризма, нежелание использовать их потенциал [8]⁵, что привело к отсутствию до настоящего времени комплексного маркетингового подхода к решению задачи продвижения национального турпродукта на международный рынок. Заметим при этом, что первые импульсы к принятию принципиальных государственных решений и документов исходили от общественных организаций, объединяющих ученых и практиков сферы туризма. Так, в 1995 г. появился подготовленный Национальной туристской ассоциацией весьма основательный Ежегодный доклад о состоянии и проблемах развития туризма в России [10], после чего в 1996 г. закон о туризме и федеральная целевая программа «Развитие туризма в Российской Федерации» наконец-то были приняты. Другим значимым импульсом к принятию в 2002 г. «Концепции развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г.» [4] послужили подготовленные учеными и практиками Национальной академии туризма «Предложения к Концепции развития туризма в России» [11, с. 23–37]. В инициативной аналитической записке «Состояние и проблемы туризма в Российской Федерации» не только актуализировались проблемы введения финансовых гарантий, но и инициировались вопросы создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа [12], нашедшие свое законодательное воплощение в 2006–2007 гг.

В отчетном докладе Российского союза туриндустрии за период с сентября 2003 г. по сентябрь 2005 г. отмечается, что «...несмотря на почти рекордные темпы роста мировых турпотоков и доходов от туризма в 2004 г., ситуация на туристском рынке в последние два года оставалась напряженной. И дело не только в увеличении числа чрезвычайных ситуаций с туристами или росте цен на энергоносители. Под влиянием, прежде всего, новых технологий меняются сами условия финансово-хозяйственной деятельности в сфере туризма: у турфирм снижается норма прибыли, величина агентского вознаграждения, активно развивается бронирование через Интернет, обостряется конкуренция в большинстве сегментов туристского рынка, происходит диверсификация бизнеса, концентрация и интернационализация капитала. Иными словами, мировой туристский рынок находится в стадии самых глубоких преобразований со времен появления индустрии массового туризма полтора века назад. В России ситуация осложняется тем, что общемировые тенденции проявляются в условиях, когда сама туриндустрия еще находится в стадии становления. Процесс первоначального накопления не завершен, инвестиционный климат оставляет желать лучшего, а государственная политика

⁵ Заметим при этом, что на 2006 г. рекламный бюджет России, согласно высказыванию руководящих работников Федерального агентства по туризму, составил около 3 млн евро [9].

в области туризма во многом остается декларативной и непоследовательной» [13]. Этот тезис достаточно емко и образно раскрывает истинные причины неустойчивого положения российского туристского продукта на мировом рынке.

С учетом изложенного добавим, что, несмотря на целый ряд утвержденных государственных руководящих документов, мы сталкиваемся с их тотальным невыполнением и отсутствием какой-либо официальной оценки их исполнения. В этом, скорее всего, и заключается одна из важнейших причин начавшегося «сползания» российского туризма на «обочину столбовой международной туристской магистрали».

Некоторый оптимизм могут вызвать появившиеся в последнее время публикации и интервью государственных чиновников относительно растущего количества путешествующих россиян внутри своей страны. Согласно результатам исследований Высшей школы экономики «...впервые стало известно точное количество путешествующих россиян внутри страны – 23 млн 100 тыс. человек. Средняя стоимость путевки составила 19 тыс. руб. Доходы от внутреннего туризма оцениваются в 444 млрд руб.» [15]. В.И. Стржалковский, ссылаясь на ту же Высшую школу экономики, утверждает, что оборот рынка внутреннего туризма России в 2005 г. составил 434,16 млрд руб., т.е. около 16 млрд долл. Оборот въездного туризма – приблизительно 9 млрд долл. Выездной туризм можно оценить приблизительно в 2,5 млрд долл., но надо учитывать, что большая часть средств остается за рубежом. Таким образом, объем туристского рынка нашей страны в минувшем году превысил 25 млрд долл. [14]. Сведения, безусловно, обнадеживающие, так как нормально и динамично развивающийся внутренний туризм как раз и является той самой надежной материальной и технологической базой и своеобразной стартовой площадкой для поступательного развития въездного туризма. В мировой практике туризма принято считать самой оптимальной пропорцию, когда на одного выездного туриста приходится четыре внутренних. Именно такое соотношение в США – американцы путешествуют главным образом по своей стране. Россия и по территории, и по природному и культурному разнообразию вполне может сравниться с Америкой, но у нас на десять выезжающих туристов приходится один внутренний. Заметим, что вышеприведенные сведения о количестве наших сограждан, путешествующих по России, не являются официальными. Это лишь мнение отдельных экспертов или результаты субъективных научных изысканий. Очень важно, чтобы обнадеживающие статистические данные об объемах внутреннего туризма исходили от органов государственной статистики, именно тогда они приобретут статус важного показателя деятельности политики

государственного регулирования в области туризма. Для реального увеличения объемов внутреннего туризма необходимо создавать для наших сограждан качественный и доступный туристский продукт, а меры государственной поддержки должны быть направлены в том числе и на поддержку туристских компаний, занимающихся внутренним и въездным туризмом. На самом же деле происходит обратное. Так, внесенными изменениями в действующий Федеральный закон об основах туристской деятельности [16] для таких фирм предусмотрены необоснованно высокие финансовые гарантии, которые явятся фактором удорожания российского туристского продукта как на внутреннем, так и на внешнем туристских рынках, не будут способствовать развитию рынка туристских услуг. Кроме того, введение гарантий на въездной туризм означает, по существу, вмешательство в дела других стран. Дело в том, что турист оплачивает услуги зарубежной фирме и ответственность за него несет отправляющий туроператор, т.е. зарубежная компа-

ния, на которую вводимые нашим законодательством гарантии не могут распространяться.

Все перечисленные проблемы можно решить только последовательным и обоснованным планированием туристской отрасли. Необходимо вернуться к опыту создания единой федеральной программы развития туризма в России, т.е. к долгосрочному и среднесрочному планированию в этой сфере.

Сегодня государство, не выполнив ни одной своей программы в сфере туризма, продолжает устраняться от этого и возлагает надежды на создаваемые с 2007 г. особые экономические зоны туристско-рекреационного типа [17]. Однако создание этих зон должно стать определенной частью большого комплекса мероприятий в рамках последовательно выполняемых и финансируемых специальных государственных программ по развитию туризма в стране. Только в этом случае за ближайшие несколько лет можно преодолеть инерцию негативных следствий непоследовательной государственной политики в сфере туризма.

Библиографический список

1. Долженко, Г.П. История туризма в дореволюционной России и СССР / Г.П. Долженко. – Ростов н/Д, 1988.
2. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. №132-ФЗ // Российский туристский бюллетень. – 1996. – №4.
3. О Федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 г. №177 // Туризм : обзор материалов. – Вып. 3. – 1996.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 954-р // Российская газета. – 2002. – 6 нояб. – №212.
5. О прекращении реализации некоторых федеральных целевых программ и признании в связи с этим утратившими силу актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2003 г. №528 // Российская газета. – 2003. – 3 сент. – №174.
6. Селиванов, И.А. Программы развития как перспективный путь развития российских регионов / И.А. Селиванов // Туристские фирмы. – 2005. – Вып. 37.
7. Туризм в цифрах 2005: Российский союз туриндустрии : стат. сб. – М., 2006.
8. Остроумов, О.В. Продвижение национального туристского продукта на международный рынок / О.В. Остроумов. – М., 2006.
9. Сначала – реклама, а через год-два – туристы // ТУРИНФО. – 2005. – №49.
10. Ежегодный доклад о состоянии и проблемах развития туризма в России. 1995. – М., 1996.
11. Азар, В.И. Предложения к концепции развития туризма в России / В.И. Азар, В.Н. Акишин, Ю.К. Байназаров и др. // Туристские фирмы. – 2000. – Вып. 22.
12. Состояние и проблемы туризма в Российской Федерации : аналитическая записка. – СПб., 2004.
13. Отчетный доклад Российского союза туриндустрии за период с сентября 2003 г. по сентябрь 2005 г. [Электронный ресурс] <http://rata-news.ru>.
14. Счетчик запущен! // Российская туристская газета. – 2006. – №8.
15. Владимир Стржалковский ищет новые места для отдыха в России // Ежедневная электронная газета для профессионалов турбизнеса. – 2006. – 2 февр. – №1454. [Электронный ресурс] <http://www.ratanews.ru>
16. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. №12-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 9 февр.
17. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 3 июня 2006 г. №76-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 8 июня.