

ББК 65.9(2Рос)849

*Ю.С. Путрик***Развитие социального туризма в СССР
и Российской Федерации
(70-е г. XX в. – начало XXI в.)***Ключевые слова:* туризм, социальная сфера.*Keywords:* tourism, social sphere, people's sanitation, social tourism.

Появление в 70-х гг. прошлого столетия термина «социальный туризм», как отражение тенденции государственной поддержки путешествий малоимущих слоев населения, связано с осмыслением социальной роли туризма на уровне международного сообщества. В СССР в силу политических особенностей туризм не рассматривался как экономически значимая отрасль, и приоритеты государственной поддержки были отданы социальным и идеологическим аспектам. Советское государство рассматривало социальный туризм как неотъемлемую часть своей социальной политики. Туристские услуги предоставлялись на основе принципа: совместнопотребляемое общественное благо, распределяемое через центральные органы управления. Система советского типа социального туризма базировалась на всеобщем равном доступе к туристским услугам. Социальная составляющая заключалась в том, что через профсоюзные комитеты предприятий и учреждений частично или полностью оплачивался отдых работников и членов их семей, т.е. осуществлялась дотация за счет средств социального страхования и бюджетных источников. Специализированные туристские предприятия также имели постоянную дотацию на заработную плату, продовольственные фонды, энергоносители и др. Однако следует отметить как недостаток то обстоятельство, что советский тип социального туризма характеризовался отсутствием системного формирования потребностей, удовлетворения растущих собственных запросов потребителя услуг, поскольку массовость достигалась за счет диктата производителя туристских услуг главным образом путем экстенсивного развития этого сектора экономики. В советский период главным организатором социального туризма в стране были профсоюзы (Центральный совет по туризму и экскурсиям ВЦСПС).

Туризм в СССР 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. Главное

внимание партийных и правительственных органов было уделено усилению культурно-просветительской, пропагандистской и оздоровительной функций туризма, совершенствованию системы управления сферой туризма. Туристские организации были освобождены от уплаты подоходного налога и других обложений, им предоставлялись государственные банковские кредиты на льготных условиях и скидки с транспортных тарифов [1].

В СССР в 1970–1980-е гг. широко развилась сеть плановых всесоюзных маршрутов, которые были организованы Центральным советом по туризму и экскурсиям ВЦСПС практически во всех крупных регионах и союзных республиках. Путевки на большинство таких маршрутов было трудно достать. Ими нередко награждались передовики производства. Распространение путевок на всесоюзные маршруты осуществлялось централизованно и преимущественно через профсоюзные комитеты предприятий и учреждений. Социальная сторона вопроса заключалась в том, что через профсоюзные комитеты предприятий и учреждений частично, а иногда и стопроцентно оплачивался отдых своих работников и членов их семей по туристским путевкам, т.е. шла дотация отдыха за счет средств социального страхования и других источников. С другой стороны, специализированные туристские предприятия имели постоянную дотацию на заработную плату, продовольственные фонды, энергоносители от вышестоящих органов управления профсоюзным туризмом за счет не облагаемой налогом прибыли. В меньшей степени путевки распространялись путем прямой реализации потребителю через бюро путешествий и экскурсий, которых тогда насчитывалось чуть меньше 1000 по всей стране.

С конца 1991 г. в связи с распадом СССР и становлением России как суверенного государства в нашей стране наступил принципиально новый период развития туризма. Туризм стал в меньшей степени рассматриваться как средство отдыха и укрепления здоровья и все больше привлекал внимание властей как источник поступлений в бюджет. Однако несмотря на резкую смену приоритетов в туристской политике государства понятие социального туризма появилось с 1996 г. в законодательных документах и уже в новом столетии получило свое дальнейшее законодательное закрепление. Так, в статье 1 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» определение социального туризма дано

как «...туризм, полностью или частично осуществляемый за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов (в том числе средств, выделяемых в рамках государственной социальной помощи), а также средств работодателей» [2]. Эта формулировка открывает новые возможности для развития социального туризма в Российской Федерации.

Определенное влияние на развитие социального туризма как особой ветви туристского процесса оказывает с 80-х гг. прошлого столетия и международное сообщество. Это происходит через международные межправительственные и неправительственные организации. Так, статья 10 Манильской декларации по мировому туризму гласит: «Социальный туризм – это цель, к которой общество должно стремиться в интересах менее обеспеченных граждан при использовании ими права на отдых» [3, с. 14]. Глобальный этический кодекс туризма, принятый Всемирной туристской организацией ООН в 1999 г., подчеркивает необходимость стимулировать и развивать при поддержке государства социальный туризм и особенно коллективный туризм, который способствует широкому доступу к отдыху и оздоровлению [4, с. 238]. Имеется и ряд других актов и рекомендаций региональных международных межправительственных организаций, в том числе Европейского союза, оказывающего мощную поддержку развитию социального туризма. Предусматривается, кроме государственной и частной поддержки, повышение роли ассоциаций социального туризма, профсоюзов и других организаций социального характера в разработке и достижении гибкого организационно-экономического механизма для преодоления неравного доступа к потреблению туристских благ. Социальный туризм, как социально-экономическая категория, вносит серьезный вклад в соблюдение прав человека на отдых, охрану здоровья, реабилитацию, свободу передвижения и развитие туристского сектора во многих странах мира.

Среди неправительственных международных организаций гражданского общества, вносящих заметный вклад в развитие социального туризма, является Международное бюро социального туризма (BITS). Членами BITS являются ассоциации, профсоюзные организации, кооперативы, другие частные и некоммерческие организации всех континентов [5]. Важнейшими актами этой организации являются Монреальская декларация (1996 г.), принятая под девизом «К гуманному и социальному видению туризма» [6, с. 266], а также Обаньское дополнение к ней (2006 г.) [7], провозглашающее туризм, основанный на принципах развития и солидарности.

Таким образом, международное сообщество заложило концептуальные основы моделей развития социального туризма и их модернизации в контексте его эволюции на международном и национальном уровне. В годы перестройки (в 1989 г.), учитывая обществен-

ную значимость достижений социального туризма в мире и России, в рамках системы Центрального совета по туризму и экскурсиям бала образования Российская Ассоциация социального туризма (РАСТ), которая сумела сохранить методы и опыт социального туризма советского периода и успешно изучает и аккумулирует современный опыт зарубежных стран, учитывая, что за рубежом социальный туризм в настоящее время развит в большинстве стран Европейского Союза, Северной Америке и в Японии. Сформировались несколько систем социального туризма в каждой из этих стран, которые сегодня представляют несомненный интерес для России как социального государства.

В целом социальный туризм в этих странах финансируется за счет общего налогообложения, практически полностью субсидируется из бюджета государства. В его основе лежит принцип равного, всеобщего доступа к туристским услугам. Государство проверяет уровень нуждаемости каждого и ставит своей задачей оказание адресной помощи.

В Западной Европе развитию социального туризма традиционно уделяется серьезное внимание как фактору экономического развития, социальной стабильности общества, оздоровления нации. Так, например, в Швейцарии общественными и частными организациями была разработана и успешно функционирует гибкая «замкнутая» коммерческая система социально ориентированного ассоциативного туризма, известная под названием «отпускные чеки кассы REKA» [8]. Это анонимное платежное средство, которое может быть передано их носителями в период отпусков предприятиям этой системы, оказывающим туристские и связанные с туризмом услуги в оплату расходов, произведенных как на национальной территории, так и за границей.

Во Франции система «отпускных чеков» была создана в 80-х гг. прошлого столетия директивой правительства при активном участии профсоюзов. Она управляется специальным государственным органом (агентством) ANCV и по сути является государственной индустриально-коммерческой системой, действующей в основном на территории страны [9, с. 88].

Некоторые другие страны (Италия, Испания и др.) отказались от такого организационно-экономического механизма развития социального туризма по причине его низкой рентабельности из-за состояния их национальной экономики и высокой инфляции.

В Российской Федерации к настоящему времени профсоюзы утратили свои бывшие позиции как фактора развития социального туризма в новой России, а Национальная туристская администрация (Ростуризм) на протяжении многих лет, вплоть до 2008 г., демонстрировала свою несостоятельность в решении этой проблемы. Таким образом, попытки реформирования советской распределительной системы

социального туризма в новых условиях не привели к положительным результатам. До сих пор подавляющая часть населения страны, несмотря на законодательно продекларированный приоритет государственной поддержки социальному туризму, не имеет доступа к благам туризма. По разным оценкам в настоящее время реально пользуется возможностями социального туризма не более 5% населения, а более 38 миллионов пенсионеров практически не имеют доступа к туристским благам. Логично было бы ожидать развития темы социального туризма в концептуальных и стратегических документах, а также путем законодательного утверждения (или поддержки) экономических механизмов функционирования системы социального туризма. Однако этого не происходит уже более 12 лет, т.е. с тех пор, как социальный туризм законодательно объявлен приоритетным направлением государственного регулирования [2]. Не нашли своего отражения вопросы социального туризма и в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденной приказом Федерального агентства по туризму от 6 мая 2008 г. №51 [10]. Создание в Российской Федерации в 2008 г. Министерства по делам спорта, туризма и молодежной политики может послужить мощным административным импульсом для изменения вектора государственного регулирования туризма в сторону интересов и социальных приоритетов российского общества [11].

В условиях формирования новой Концепции социально-экономического развития России до 2020 г. социальный туризм вполне может занять свое место в этом документе и стать одним из компонентов и направлений новой государственной политики Российской Федерации в области социальной сферы. К настоящему времени Российской ассоциацией социального туризма предложена Концептуальная модель, в которой социальный туризм рассматривается прежде всего как эффективное средство физического оздоровления, удовлетворения духовных и культурных запросов его участников – большинства неработающих граждан третьего возраста (пенсионеров), инвалидов, трудящихся с низкими доходами, учащейся молодежи. В качестве исходных положений для формирования новых механизмов социального туризма предлагается принять следующие.

- Социальный туризм в России является неотъемлемой частью туризма в целом – национальной туристской отрасли, полноправным участником социально-экономического развития страны.
- Этот вид человеческой деятельности затрагивает интересы миллионов малоимущих граждан, которые не имеют пока доступа к благам туризма.
- Социальный туризм – эффективное средство социальной защиты малоимущих, борьбы с бедностью.

- Финансовое обеспечение неработающих участников социального туризма на первом этапе социально-экономического развития страны в основном берет на себя государство.

- По мере реализации стратегии социально-экономического развития до 2020 г. финансовая нагрузка по поддержанию социального туризма будет смещаться на частный сектор, в основном на малые и средние предприятия, которые станут основой формирования среднего класса.

- Организацией и обслуживанием социального туризма в стране занимаются неправительственные ассоциации социального туризма при финансовой поддержке государства.

- Предоставление всего спектра туристских услуг участникам социального туризма обеспечивают коммерческие туристские предприятия – члены ассоциаций социального туризма на рыночной основе. Все предприятия, обслуживающие систему социального туризма, в обязательном порядке предоставляют сезонные скидки потребителям, принадлежащим этой системе.

- Авиационные и железнодорожные компании предоставляют скидки участникам системы социального туризма.

- Предприятия обслуживания системы социального туризма освобождаются от налогов, но только в части, касающейся прибыли, полученной от обслуживания клиентов этой системы и при условии, что полученные дополнительные доходы направляются на улучшение туристской инфраструктуры, реконструкции предприятий, повышение качества обслуживания клиентов.

Устойчивое развитие социального туризма должно занять достойное место в разрабатываемой Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года как одна из важнейших движущих сил развития национальной туристской отрасли, как важный фактор физического и духовного оздоровления нации, солидарности и консолидации российского общества.

Реализация предлагаемой для России концепции развития социального туризма может быть осуществлена путем применения соответствующих организационно-экономических механизмов. В основу экономического обеспечения движения социального туризма в России предлагается заложить принцип немонетарной (неденежной) экономической адресной поддержки его участников, поскольку право на отпуск, отдых, реабилитацию здоровья необязательно означает временный выезд с постоянного места жительства или пользование благами социального туризма¹.

¹ При этом коммерческий механизм «отпускной чек» (Франция), «чек-отдых» (Швейцария) невозможно применить в России на данном этапе развития рыночной экономики страны в связи с реальным риском получить нерентабельную, нежизнеспособную систему, на внедрение которой потребуются огромные финансовые затраты государства.

Система социального туризма должна функционировать на добровольной основе. В течение срока осуществления новой национальной стратегии социально-экономического развития страны в рамках предлагаемой Концептуальной модели развития социального туризма должны действовать критерии оказания немонетарной экономической адресной помощи. Для оказания помощи пенсионерам, инвалидам, учащейся молодежи Правительство РФ может создать специальный Центральный фонд социального туризма, а регионы и муниципальные образования формируют собственные специальные фонды социального туризма, которые наполняются в основном из региональных и местных бюджетов и внебюджетных средств.

Помощь работающим, включая малоимущие семьи, осуществляется работодателями через фонды/кассы взаимопомощи предприятий в форме так называемого отпускного талона социального туризма предприятия. Эти фонды добровольно создаются профсоюзами или комитетами солидарности специально для субсидирования туристских поездок его низкооплачиваемых работников и членов их семей, причем предприятие-работодатель вносит в такой фонд, предназначенный исключительно для участия работников предприятия только в системе социального туризма, не менее 50% средств от общего добровольного взноса работающих.

Монетарная помощь системы социального страхования (фондов социального страхования и др.) не учитывается. Фонды социального туризма являются дополнением к существующей системе социальной защиты населения страны.

Принимается замкнутый ассоциативный подход по предоставлению туристских услуг потребителю системы социально ориентированного туризма. Не допускается никакая дискриминация в отношении качества при предоставлении услуг потребителям, участникам социального ассоциативного движения, они обслуживаются наравне с обычными клиентами.

Центральную координирующую роль и ответственность за успешное устойчивое функционирование нового организационно-экономического механизма социального туризма в Российской Федерации может взять на себя Российская Ассоциация социального туризма, в рамках которой сохранились опыт, традиции и методы организации социального туризма, обогащенные современным опытом и методами зарубежных стран. В условиях профицита

К идее «чеков» можно вернуться в процессе реализации стратегии социально-экономического развития до 2020 г., когда будут устранены перекосы в национальной экономике, возникнет и окрепнет достаточное количество малых и средних предприятий, формирующих средний класс, повысятся и станут легальными зарплаты работающих, увеличатся пенсии, понизится общий уровень бедности населения, инфляция не будет превышать примерно 3% в год.

бюджета вполне реальным выглядят предложения РАСТ об образовании Центрального (федерального), региональных (субъектов Федерации) и местных (муниципальных) фондов социального туризма, которые могли бы функционировать как единый финансовый механизм на основе взаимопомощи. Центральный фонд, управляемый РАСТ, мог бы стать национальным координатором этой финансовой системы.

Центральный фонд социального туризма наполняется из бюджетных средств, внебюджетных федеральных государственных фондов и других средств и предназначен для обеспечения социального туризма пенсионеров, инвалидов и учащейся молодежи.

Фонд покрывает расходы на:

- немонетарное обеспечение потребителей услуг социального туризма федерального уровня, включая оказание финансовой помощи региональным и местным фондам социального туризма;

- финансовое возмещение затрат предприятиям обслуживания – членам РАСТ;

- содержание исполнительных органов РАСТ и самого фонда;

- изготовление «путевок/ваучеров социального туризма» и «отпускных талонов социального туризма предприятий» единого образца для всей страны;

- рекламно-информационную деятельность РАСТ: Интернет и «Вестник социального туризма», телевизионные обращения;

- другие затраты, связанные с обеспечением успешного функционирования всей системы.

Фонд мог бы управляться РАСТ через банковскую систему (через специальный счет в Сбербанке РФ, который имеет отделения по всей стране). Фонд может иметь накопительную часть под процент для своего пополнения под гарантию банка. Деятельность РАСТ по управлению Фондом контролируется Министерством здравоохранения и социального развития РФ путем ежегодных аудиторских проверок.

Региональные и местные фонды социального туризма наполняются в основном из бюджетных и внебюджетных средств соответственно субъектов Федерации и муниципальных образований. Они выполняют такие же функции, за исключением тех, которые берет на себя Центральный фонд. Они отчитываются перед Центральным фондом и РАСТ и могут пополняться за счет средств Центрального фонда социального туризма. Обслуживание системы социального туризма осуществляется через центры социальной защиты (помощи) населения, которые имеются по всей стране. В них создаются специальные рабочие места для обслуживания пользователей системы социального туризма. Потребитель (социальный турист) получает лично, по месту жительства и после предъявления необходимых документов путевку/ваучер «все включено» и возвращает по окончании поездки проездные документы и справку от предприятия обслуживания

в тот же центр социальной помощи. Очень важна прозрачность системы.

Предприятие туристского обслуживания системы социального туризма предоставляет комплекс услуг потребителю против путевки/ваучера и предъявляет его к оплате в систему РАСТ. В свою очередь подразделения социальной защиты возвращают РАСТ соответствующие справки о реализации клиентом путевки/ваучера, где потребитель может отразить свое мнение о качестве полученных услуг, сделать конкретные замечания и предложения. Такой двойной контроль практически обеспечит финансовую устойчивость системы и обратную связь с потребителями системы социального туризма для ее постоянного улучшения. Основной объем этих операций должен осуществляться через специально разработанную для замкнутой системы социального туризма в сети Интернет.

По предварительной оценке, предлагаемая система внутреннего социального туризма может обслуживать порядка 10 млн клиентов в год. Таким образом социальный туризм в ближайшие годы способен

почти удвоить объемы внутреннего туризма в России, внести серьезный вклад в развитие туристского сектора экономики, реализацию Стратегии социально-экономического развития нашей страны до 2020 г. Затраты государственных фондов всех уровней на первом этапе развития системы социального туризма могут составить порядка 15 млрд рублей в год.

Таким образом, к настоящему времени сложились все необходимые внутренние и внешние предпосылки для возрождения социального туризма в Российской Федерации на новом уровне. Это и значимый исторический опыт советского периода, и современные тенденции развития этого важного направления социальной политики [12, с. 122]. В дальнейшем, по мере повышения благосостояния российского общества, увеличения среднего класса населения страны доля государственной помощи участникам движения социального туризма будет постепенно снижаться. На каком-то этапе развития социальный туризм в России может принять коммерческую модель по типу швейцарской и существенно снизить участие государства в этом процессе.

Библиографический список

1. Абуков, А.Х. Туризм на новом этапе. Социальные аспекты развития туризма в СССР / А.Х. Абуков. – М., 1983.
2. 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.
3. Манильская декларация по мировому туризму. Принята 10 октября 1980 г. Всемирной конференцией по туризму, проходившей в Маниле (Филиппины) с 27 сентября по 10 октября 1980 г. // Организационно-правовые основы туристского и гостиничного бизнеса : нормативно-правовые документы / под ред. В.Н. Акишина, И.В. Гончаровой, А.И. Клебанова, Н.Д. Малахаткиной. – М., 1998.
4. Глобальный этический кодекс туризма. Принят на тринадцатой сессии Генеральной ассамблеи ВТО. Сантьяго (Чили), 27 сентября – 1 октября 1999 г. // Международный туризм : правовые акты. – М., 2000.
5. <http://www.bits-int.org/fr/>
6. Монреальская декларация «К гуманному и социальному видению туризма». Принята Генеральной ассамблеей БИТС 12 сентября 1996 г. // Международный туризм : правовые акты. – М., 2000.
7. <http://rmat.ru/2006/05/31/bits.html>
8. <http://www.ancv.com>
9. Сергиенко, Л.В. Организационно-экономический механизм функционирования социального туризма / Л.В. Сергиенко. – М., 2000.
10. Официальный сайт Федерального агентства по туризму: <http://www.russiatourism.ru>
11. О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. №408 // Официальный сайт Министерства по делам спорта, туризма и молодежной политики: <http://www.minstm.gov.ru/documents.asp>
12. Путрик, Ю.С. Становление и развитие государственной политики Российской Федерации в области туризма: 1991–2007 гг. / Ю.С. Путрик. – М., 2007.