

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТУРИЗМА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФС РФ  
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И ТУРИЗМУ

Юрий Александрович Барзыкин

Туризм представляет собой сложный, высокодоходный межотраслевой комплекс и является одним из основных секторов мировой экономики. Он признан одним из наиболее действенных инструментов поддержки и стимулирования развития местной, региональной и национальной экономики многих стран мира. Его поступательное развитие продолжается. По данным Всемирной туристской организации (ЮНВТО), в 2005 году количество прибытий увеличилось на 5,6% и составило более 800 млн. человек. Туристы израсходовали за рубежом 682 млрд. долларов, что на 49 млрд., или на 3,4%, больше, чем в 2004 году. Если к этому добавить 130 млрд. долларов иностранных транспортных расходов, итог превысит 800 млрд. долларов, что составляет почти 6% мирового экспорта товаров и услуг. Расходы только международных туристов составляют около 2 млрд. долларов в день, а ведь количество внутренних туристов в несколько раз больше.

С начала 1990-х годов Российская Федерация приступила к формированию национального туристского рынка, который в настоящий момент становится частью международного. Действительно, в последние годы в связи с развитием мирового туризма большой интерес к сфере гостеприимства проявляется и в России. В настоящее время это одна из наиболее динамично развивающихся отраслей национальной экономики страны, хотя по сравнению с другими государствами она пока не является высокодоходной индустрией и заметным источником дохода в бюджете страны.

На долю Российской Федерации приходится около 1–1,5% мировых туристических потоков. Общее число прибытий иностранных граждан в Российскую Федерацию, по данным Росстата России, за период с 1995 по 2004 год более чем удвоилось, составив около 22 млн. человек. Однако пока численность иностранных граждан, приезжающих в Россию с туристскими целями, в которые включены и деловые поездки, и поездки с целью отдыха, а также частные поездки, из всех стран не

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ  
ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(в тыс. рублей)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
5400	126550	102000	102000	110160	117000	125000

превышает, по данным Росстата, 8,6 млн. человек (в 2004 году). В 2005 году количество иностранных туристов, посетивших Россию, по оценкам разных специалистов, снизилось на 15–25%. Однако за первые шесть месяцев 2006 года количество иностранных туристов увеличилось на 9,8%.

По оценкам Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC), в 2006 году в России объем капитальных инвестиций в туристическую индустрию составит 21,1 млрд. долларов. Туристический рынок нашей страны, по данным WTTC, в ближайшее десятилетие будет «бурно развиваться, переживет бум инвестиций, войдет в тройку мировых лидеров по объемам капиталовложений в туристическую отрасль».

Но, если не решать существующие проблемы, эти прогнозы могут и не сбыться. Система государственного управления данной отраслью находится только в стадии становления.

За прошедшие несколько лет в нашей стране в сфере туризма произошли положительные изменения. Он приобрел другой политический статус. Впервые в истории страны в июле 2004 года вопросы развития российского туризма и санаторно-курортной сферы были рассмотрены на заседании президиума Государственного совета РФ, прошедшего под руководством Президента РФ В. В. Путина. В этом же году было создано Федеральное агентство по туризму, которое подчиняется непосредственно Правительству РФ и в отличие от других федеральных агентств обладает правом законодательной инициативы.

Как показывает мировой опыт, одна из важнейших составляющих развития туризма – это создание в России благоприятного информационного поля, наполненного информацией о возможностях курортно-рекреационного комплекса, рекламой отечественных курортов и туристских центров. Важным является также ведение рекламно-пропагандистской деятельности для продвижения национальной марки курортов и туризма на внутреннем и международном уровне. Затраты России и ведущих туристских держав на эти цели несравнимы. Например, средства, выделенные правительствами разных стран в 2005 году для продвижения национального туристского продукта на мировом рынке, составили: Греция – 114 млн. евро, Испания – 96,2 млн. евро, Малайзия – 94,8 млн. евро, Австралия – 74,7 млн. евро. В федеральном бюджете 2005 года Правительство РФ заложило финансирование на поддержку развития туризма в размере 110 млн. рублей, в 2006 году – 117 млн. рублей, а в 2007 году предусмотрено финансирование в объеме почти 125 млн. рублей, что составляет приблизительно 3,7 млн. евро (табл. 1). Конечно же, эти цифры несравнимы с затратами ведущих туристских держав, и предложения законодателей по повышению финансирования рекламно-информационного обеспечения в целях продвижения российского туристического продукта пока не нашли должной поддержки в Правительстве РФ. Однако эта работа будет продолжена, потому что без финансовой поддержки развитие туризма невозможно.

Растет количество российских регионов, в которых туризм признан приоритетным направлением социально-экономического развития. Их руководство осознает то, что имеющийся потенциал необходимо использовать для развития туристической индустрии, важно создавать инфраструктуру, условия для инвесторов, средства размещения. Ведь большинство средств размещения в российских регионах соответствуют нормам 1960–1970-х годов. А развитие туризма, в свою очередь, ведет к решению проблем занятости населения, привлечению инвестиций, увеличению налогооблагаемой базы и бюджета региона, то есть туристическая индустрия является своеобразным локомотивом для дру-



Таблица 2

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОДВИЖЕНИЯ ТУРИЗМА  
ИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2006 ГОДУ**

№	Субъекты Российской Федерации	Объем финансирования (тыс. руб.)	№	Субъекты Российской Федерации	Объем финансирования (тыс. руб.)
1	Краснодарский край	210000	6	Иркутская область	17000
2	Санкт-Петербург	15000	7	Тверская область	17000
3	Вологодская область	60000	8	Тюменская область	16254
4	Самарская область	32284	9	Республика Татарстан	16000
5	Московская область	26840	10	Ханты-Мансийский АО	16000

Источник: Федеральное агентство по туризму.

гих отраслей. Многие регионы создают свои программы развития туризма. Часть из них поступала на экспертизу в Комитет Государственной Думы ФС РФ по экономической политике, предпринимательству и туризму. И хотя они носят нескоординированный характер, но являются хорошей основой для включения в ведомственные федеральные программы развития туризма.

Необходимо отметить, что в тех регионах, где есть понимание необходимости развития туристической индустрии, вводятся различные преференции для инвесторов. Например, в городе Москве объектам гостиничного комплекса предоставляются льготы по выкупу прав аренды земельных участков. Одним из лучших в России признано законодательство по инвестиционной политике Краснодарского края. Здесь предоставляется субсидирование процентной ставки по кредитам, введена система «единого окна». Москва, Краснодарский край и многие другие регионы регулярно участвуют в российских, международных туристских инвестиционных форумах и выставках, где представляют не только свои туристские возможности, но и конкретные инвестиционные проекты.

В настоящее время некоторые российские регионы тратят на продвижение своего туристского продукта больше средств, чем Российская Федерация в целом, что подтверждает недостаточность финансирования туризма из федерального бюджета (табл. 2).

Для того чтобы государство получало доходы от туристической индустрии, необходимо также вкладывать средства и в исследования российских территорий с целью выявления туристского потенциала и рационального туристского обустройства. Их результаты станут необходимой основой для подготовки программ развития туристского бизнеса и проектов формирования инфраструктуры туристских центров в курортных регионах, обучения и переподготовки кадров, а также информационного обеспечения, организации рекламных кампаний. Средства должны быть как государственными, так и привлеченными. Но государство должно делать взнос первым, как это принято в мировой практике.

Одна из важнейших проблем туристической индустрии в нашей стране – создание современной системы статистики, учитывающей мультипликативный эффект. В федеральном бюджете на 2007 год в программе «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах» предусмотрено выделение 3 млн. рублей на развитие статистики в туризме. Конечно, это не очень большие деньги, но это первый шаг.

В настоящее время для создания инфраструктуры в федеральном бюджете на 2007 год продолжается финансирование Федеральной целевой программы «Юг России». По линии Федерального агентства по туризму предусмотрено финансирование этой программы в размере 650 млн. рублей.

Государство сегодня уже начинает серьезно поддерживать известные российские курорты, но пока это происходит только в отдельных регионах. Примером может служить Федеральная целевая программа «Развитие города Сочи как горно-климатического курорта (2006–2014 годы)», финансирование которой в размере 15 млрд. 947 млн. рублей предстоит



**НАИБОЛЕЕ ПОСЕЩАЕМЫЕ ТУРИСТАМИ  
СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2005 ГОДУ**

Субъект Российской № Федерации	Количество российских посетителей из других регионов, тыс. человек	Количество ино- странных посети- телей, тыс. человек	Всего
1 Краснодарский край	9100,0	232,4	9332,4
2 Москва	2754,7	1529,3	4284,0
3 Санкт-Петербург	800,4	2487,2	3287,2
4 Московская область	1486,0	190,0	1676,0
5 Республика Карелия	1123,5	498,0	1621,5
6 Ленинградская область	1250,0	250,0	1500,0
7 Вологодская область	1211,7	106,2	1317,9
8 Тульская область	1111,0	1,6	1112,6
9 Владимирская область	470,0	498,0	968,0
10 Ярославская область	520,0	245,0	765,0

*Источник:* Федеральное агентство по туризму.

рассмотреть и утвердить при принятии федерального бюджета на 2007 год. Эти средства будут направлены прежде всего на строительство объектов топливно-энергетической отрасли (3,5 млрд. рублей), развитие транспорта (5,5 млрд. рублей), а также на проведение мероприятий в области здравоохранения, спорта, физической культуры и туризма. Общий объем финансирования программы за весь период 2006–2014 годов (в случае если город Сочи станет столицей зимних Олимпийских игр 2014 года) составляет 315 млрд. рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 195 млрд. рублей. В случае если город Сочи не будет утвержден в качестве столицы зимней Олимпиады, объем средств на реализацию ФЦП планируется в размере 122 млрд. рублей, из них 62 млрд. рублей – из федерального бюджета.

Необходимо отметить важность классификации средств размещения. При подготовке так называемой заявочной книги города Сочи как кандидата на проведение Олимпийских игр важнейшей ее частью является информация о средствах размещения: о количестве 3, 4, 5-звездочных отелей, стоимости аренды номеров. Одним из важнейших требований Международного олимпийского комитета является их государственная классификация, отвечающая принятым международным стандартам. Любое мероприятие мирового масштаба требует соответствующего уровня средств размещения. И государство должно гарантировать их определенное количество и уровень предоставляемых услуг.

В сентябре 2005 года состоялось расширенное заседание Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере туризма, посвященное вопросам обеспечения безопасности российских и зарубежных туристов, совершенствования законодательства и нормативно-правовых актов в этой области. На заседании присутствовали депутаты Государственной Думы ФС РФ, представители профильных комитетов ТПП РФ, МИД России, МВД России, ФСБ, МЧС России, территориальных торговых-промышленных палат, российского Союза туриндустрии, ученые, эксперты, журналисты.

Участники «круглого стола» подчеркнули, что в России до сих пор не создана целостная система обеспечения безопасности туристов, нет статистики несчастных случаев в туризме и их анализа, отсутствует защита личности и собственности в сфере туристской деятельности, в том числе – за счет современных страховых механизмов. Налицо многочисленные нарушения права граждан (туристов) на свободу передвижения по территории России, наличие противоречащих федеральному законодательству нормативных актов местных властей и должностных лиц, чрезмерное расширение пограничных зон и усложненный порядок получения пропусков, незаконное взимание с граждан платы на природоохранных территориях за посещение национальных парков и заповедников.





По результатам заседания были приняты развернутые рекомендации органам государственной власти и деловому туристскому сообществу, которые направлены в Правительство РФ и в Государственную Думу ФС РФ.

Развитие туризма в России, как и во всем мире, в первую очередь зависит от эффективности государственного регулирования. А на фоне жесткой конкуренции с известными мировыми туристскими центрами это является базовой задачей для создания современного конкурентоспособного туристского комплекса, способного удовлетворять потребности российских и зарубежных граждан в туристских услугах и в то же время приносить значительный вклад в социально-экономическое развитие российских регионов, в том числе и депрессивных.

Государственное регулирование эффективно тогда, когда его цели и задачи в полной мере соответствуют потребностям потребителей и развитию туристской индустрии. Оно реализуется в определенных (преимущественно правовых) формах с использованием разнообразных способов и методов экономического, организационного, социального характера. В основе государственного регулирования, конечно же, должно лежать эффективное законодательство.

В 1996 году был принят Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». За прошедшие десять лет многое изменилось в социально-экономическом положении России и, соответственно, в российском законодательстве, в туристском бизнесе. Политические и экономические изменения произошли и в мировом сообществе. В связи с этим возникла необходимость совершенствования отраслевого закона, регулирующего сферу туризма.

8 сентября 2006 года Правительство РФ внесло в Государственную Думу ФС РФ законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», касающийся введения финансовых гарантий для туроператоров и направленный на повышение уровня защиты прав потребителей, а также совершенствование законодательства в сфере туризма. Данный законопроект уточняет ряд понятий действующего Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», таких как «турпродукт», «самостоятельный туризм», «туристская путевка», «туроператорская деятельность». Вводятся и новые понятия: «международный туризм», «экскурсовод», «экскурсант», «финансовая гарантия». Устанавливается также аттестация экскурсоводов (гидов, гидов-переводчиков). Порядок такой аттестации будет определяться Правительством РФ.

В Комитет Государственной Думы ФС РФ по экономической политике, предпринимательству и туризму уже поступили предложения от представителей МЧС России по обязательной аттестации проводников туристических групп, сертификации маршрутов, регистрации туристских фирм, работающих с экстремальными видами туризма и по принятию других мер, направленных на обеспечение безопасности в этих видах туризма. Данные предложения также будут рассматриваться.

14 сентября 2006 года Совет Государственной Думы ФС РФ принял решение направить указанный законопроект всем субъектам законодательной инициативы, а именно: Президенту РФ, в Совет Федерации ФС РФ, в комитеты, комиссии, депутатские объединения Государственной Думы ФС РФ, законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, для подготовки отзывов, замечаний и предложений. Проект закона включен в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы ФС РФ в период осенней сессии 2006 года. После получения отзывов законопроект должен пройти первое чтение, где будет рассмотрена общая концепция нового закона.

В ходе проведения Международной конференции стран – участниц Черноморского экономического сотрудничества, проходившей с 14 по 16 сентября 2006 года в городе Геленджике, были поддержаны основные принципы финансовых гарантий, предложенные в законопроекте. Обсуждение данного вопроса планируется на Международных экономических форумах: «Кубань-2006» в городе Сочи и Дальневосточном в городе Хабаровске, а также на туристическом форуме «Новый взгляд на Россию» в городе Санкт-Петербурге, в российском Союзе туристической индустрии, на заседании Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере туристской, курортно-рекреационной и гостиничной деятельности совместно с Ростуризмом, РСТ. Это необходимо для того, чтобы представители туристского сообщества могли представить свои предложения, которые будут учтены при внесении поправок ко второму чтению.



Таким образом, существует реальная возможность для обсуждения и внесения предложений как от субъектов законодательной инициативы, которыми являются Президент РФ, Правительство РФ, члены Совета Федерации ФС РФ, депутаты Государственной Думы ФС РФ, законодательные органы регионов, так и от всего туристского сообщества.

При Комитете Государственной Думы ФС РФ по экономической политике, предпринимательству и туризму создана рабочая группа по подготовке законопроекта, основной задачей которого является введение эффективного механизма государственного регулирования туристской деятельности, направленного не только на защиту потребителя, но и на обеспечение прав и ответственности участников рынка. В нее вошли депутаты различных комитетов Государственной Думы ФС РФ, представители Ростуризма, научных организаций, РСТ, турбизнеса.

В перспективе необходимо принятие нового федерального закона «О туризме» – всеобъемлющего кодифицированного акта, соответствующего современным международным стандартам и учитывающим отечественные традиции регулирования сферы социального, внутреннего и въездного туризма.

Туризм – это сложный многоотраслевой комплекс, поэтому его функционирование связано с различными разделами права: международным, транспортным, таможенным, земельным, налоговым, лицензионным, природоохранным и другими. Поэтому наряду с профильными законами важно принятие ряда дополнительных законов и подзаконных актов, направленных на создание благоприятных условий для развития внутреннего и въездного туризма, привлечение как российских, так иностранных инвестиций, развитие средств размещения.

В 2005 году Государственной Думой ФС РФ был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который направлен на реализацию государственной политики привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации. Концессия в широком смысле – это договор между бизнесом и государством, фиксирующий условия использования компанией государственной собственности. Целями этого федерального закона являются обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Мировая практика показывает, что страны с развивающейся рыночной экономикой и наиболее успешно привлекающие инвестиции, используют договорные отношения между государством как владельцем собственности и частным инвестором. В этих целях широко используются концессионные договоры, в особенности для реализации крупных проектов в области недропользования. Однако в Российской Федерации практика заключения концессионных договоров не применялась. Это было связано с отсутствием необходимой правовой основы.

Необходимо отметить, что благодаря внесенным Комитетом по экономической политике, предпринимательству и туризму поправкам теперь согласно Федеральному закону «О концессионных соглашениях» объектами таких соглашений могут быть предприятия, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма. В этой связи в регионах целесообразно разработать перечень объектов и рекреационных территорий, которые на условиях концессии могли бы быть вовлечены в туристский бизнес на долгосрочной основе, в том числе совместно с иностранными партнерами.

Всеми видами концессионных договоров инвестору гарантируется обеспечение стабильных условий деятельности на протяжении всего срока их действия. При этом практически все затраты по реализации всех видов концессионных договоров и соглашений осуществляются инвесторами за свой счет без использования средств федерального или местных бюджетов. Продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, являются собственностью концессионера.

На конкурсы, которые проводятся по объектам, включенным в утвержденные Правительством РФ или администрациями субъектов Российской Федерации перечни, представляются основные условия договоров, прошедшие экономическую и экологическую экспертизу и согласованные с федеральными или региональными органами государственной исполнительной власти.



Срок действия концессионного соглашения устанавливается с учетом срока создания или реконструкции объекта, объема и срока окупаемости инвестиций.

Объектом концессионного соглашения могут быть в том числе:

- объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма;
- объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

Принятие данного закона и обширный перечень предприятий, которые могут стать объектами концессионных соглашений, говорят о том, что реализация таких договоров действительно будет способствовать более эффективному использованию государственной собственности, развитию предпринимательства в сфере туризма и социально-экономическому развитию регионов.

В июле 2006 года вступили в силу федеральные законы о создании особых экономических зон туристско-рекреационного типа. В пакет по созданию ОЭЗ туристско-рекреационного типа входят два закона: «О внесении изменений в Федеральный закон №116-ФЗ от 22.07.2005 года «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

В соответствии с первым законом создается наблюдательный совет ОЭЗ, который будет координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов субъекта Российской Федерации и осуществлять контроль над выполнением соглашений о создании ОЭЗ, а также контроль над расходованием бюджетных средств. В состав наблюдательного совета могут входить представители федерального органа исполнительной власти, субъектов РФ, а также представители резидентов ОЭЗ.

Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством РФ и оформляется постановлением. Заявка подается субъектом Российской Федерации совместно с муниципальным образованием. В ней указываются цели, назначение, порядок и условия функционирования зоны. К тому же участники должны обосновать свою готовность и эффективность создания ОЭЗ для решения задач федерального, регионального и местного значения.

Правительство РФ, субъект Федерации и муниципальное образование заключают соглашение, в котором определяется соответствующий набор льгот и преференций для инвесторов, а также комплекс мероприятий по разработке плана развития этой территории и порядок его финансирования, обязательства органов государственной власти по предоставлению налоговых и других льгот резидентам особой экономической зоны.

Согласно закону особая экономическая зона создается сроком на 20 лет. Резиденты заключают соглашение с органами управления ОЭЗ о ведении на ее территории деятельности на срок, не превышающий времени прекращения существования особой экономической зоны, если не заявлен меньший срок.

Для стимулирования инвестиционной активности резидентов туристско-рекреационных ОЭЗ устанавливаются особенности административного режима, порядка предоставления налоговых преференций, режима землепользования.

На федеральном уровне предусмотрено освобождение резидентов туристско-рекреационных ОЭЗ в течение первых пяти лет от уплаты налога на имущество и земельного налога. Для налогоплательщиков, имеющих статус резидентов туристско-рекреационной особой экономической зоны, определено снятие 30%-ного ограничения на перенос убытков на последующие налоговые периоды. Изменения в Налоговый кодекс РФ предоставляют возможность организациям – резидентам особой экономической зоны, законами субъектов Российской Федерации, устанавливать пониженную налоговую ставку налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации. Данная льгота может предоставляться резидентам всех типов ОЭЗ при условии ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (понесенных) от деятельности, осуществляемой на территории особой экономической зоны, и доходов (расходов), полученных (понесенных) при осуществлении деятельности за пределами территории особой экономической зоны.



Смысл создания особых экономических зон всех типов заключается не столько в освобождении от налогов, сколько в том, что государство создает систему стимулов для инвесторов – участников ОЭЗ. Причем главное преимущество – в предсказуемости всех расходов, связанных с ведением бизнеса на долгосрочную перспективу. Это и конкретный механизм государственных гарантий под инвестиции, которые обеспечивали бы как российским, так и иностранным инвесторам уверенность в защите их прав собственности. Сюда же можно отнести упрощение порядка регистрации предприятия в ОЭЗ, ускоренную процедуру согласования и экспертизы инвестиционных проектов по принципу «единого окна».

Такой подход к работе с инвесторами очень актуален, так как степень административно-бюрократической нагрузки на инвестора в российских условиях очень высока. Речь идет о большом количестве межведомственных согласований, являющихся очень трудоемкими. Все затраты на преодоление многочисленных административных барьеров в итоге ведут к повышению совокупных издержек инвестора, что, естественно, не увеличивает инвестиционную привлекательность проекта. Таким образом, при оказании инвестору услуг по принципу «единого окна» величина таких издержек значительно снижается, а инвестиционная привлекательность повышается.

Важнейшим фактором разработки и реализации инвестиционных проектов является развитие инфраструктуры: дорог, систем газо- и водоснабжения, очистки сточных вод и энергообеспечения. Без этого развитие туристической индустрии невозможно. В Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определено, что эту инфраструктуру должно обеспечить государство за счет федеральных, региональных и муниципальных бюджетных средств. Только тогда появится заинтересованный инвестор, который будет реализовывать инвестиционные проекты и развивать не только туристскую отрасль, но и экономику регионов и России в целом.

Земельные участки, как и государственное или муниципальное имущество, расположенные на территории особой экономической зоны, могут предоставляться в аренду на срок действия соглашения о создании ОЭЗ, а созданные арендаторами земли объекты недвижимости могут быть выкуплены.

На момент создания туристско-рекреационной особой экономической зоны земельные участки, образующие эту зону, в том числе земельные участки, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры, жилищного фонда и на которых размещены такие объекты, могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц.

Правительством РФ будет определяться соответствующий набор льгот и преференций для инвесторов. Это могут быть не только налоговые и таможенные льготы, но и упрощение визовых формальностей, а также предоставление доступных кредитов и другие меры правового и экономического характера. Причем такие механизмы успешно используются в ряде стран, имеющих известные курорты и туристские центры, в том числе и в государствах – членах ВТО.

Туристские зоны имеют определенные отличия от промышленно-производственных и технико-внедренческих зон. Во-первых, они не ограничиваются по площади территорий. Во-вторых, в них производятся не товары, а услуги, которые несут в себе не только экономическое, но и социальное значение. И еще одно отличие – промышленные и инновационные зоны должны находиться только в одном субъекте Российской Федерации, а туристские зоны могут располагаться в двух и даже большем числе регионов. Например, всем известное Золотое кольцо или новое туристическое направление – Серебряное кольцо охватывают сразу несколько регионов. И таких примеров немало.

В Законе «О внесении изменений в Федеральный закон №116-ФЗ от 22.07.2005 года «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» помимо вопросов особенностей создания ОЭЗ и предпринимательской деятельности на их территории впервые определяются важнейшие стратегические направления развития туризма в целом. В понятие «туристско-рекреационная деятельность» включена деятельность санаторно-курортных организаций по лечению и профилактике заболеваний, причем впервые она определена не только как социальная, но и экономическая категория. Регламентирована также деятельность по разработке и использованию природных лечебных ресурсов (статьи 11, 12 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечеб-





но-оздоровительных местностях и курортах»). Создание таких зон предполагает и социальную функцию – увеличение доступности отдыха и оздоровление нации. Дается определение туристско-рекреационной деятельности, которое включает в нее гораздо более широкий круг вопросов. Предусмотрена деятельность субъектов туристской индустрии, санаторно-курортных организаций, иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по строительству, реконструкции, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов курортного лечения и отдыха, использованию природных ресурсов, а также по оказанию услуг в области организации путешествий, отдыха и реабилитации граждан, лечения и профилактики заболеваний.

В тексте закона определен также особый порядок взаимодействия резидента туристско-рекреационной особой экономической зоны, органов управления особыми экономическими зонами, а также органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, органов исполнительной власти, уполномоченных в области охраны объектов культурного наследия. Указанные организации наделяются полномочиями по оформлению необходимых документов и проведению соответствующих экспертиз в случае, если территория туристско-рекреационной особой экономической зоны включает в себя земли историко-культурного назначения, особо охраняемую природную территорию, а также объекты культурного и природного наследия.

ОЭЗ – это точки роста, которые влияют на экономическую, социальную и политическую обстановку в регионе. Окружающие ОЭЗ территории также начинают развиваться более динамично. Причем результаты нужно рассматривать только в комплексе, то есть оценивать не только экономический эффект, но и то, что растет профессиональный и интеллектуальный уровень населения. Развитие ОЭЗ сопровождается внедрением новых технологий, передовых методов работы, инноваций в области ведения бизнеса на отраслевом, коммерческом и трансграничном уровне.

Идея создания ОЭЗ еще и в том, что территории, которые ранее развивали туризм, имеют органы управления, подготовленные кадры, и эта сфера там признана одним из приоритетных направлений в социально-экономическом развитии региона. В указанных регионах, как правило, предусмотрено финансирование данной сферы, приняты программы, и они имеют наибольшие шансы выиграть конкурс, так как наиболее подготовлены.

В заявлениях руководства Минэкономразвития и Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами не случайно упоминается о Черноморском побережье и строительстве горно-лыжных комплексов. Проекты создания на этой территории туристских комплексов, представленные как на российских экономических и туристских форумах и выставках, так и на международных, получили положительные оценки международных экспертов.

Но это не значит, что вновь заявляющие о себе регионы имеют меньшие шансы. В целом проведение конкурса уже активизировало работу регионов по определению и развитию собственного туристского потенциала. В конечном итоге к теме развития туризма было привлечено внимание не только потенциальных инвесторов, но и администраций регионов, научной общественности.

В федеральном бюджете на 2007 год на подготовку документации по ОЭЗ туристско-рекреационного типа предварительно предусматривается выделение 1,1 млрд. рублей.

После проведения Правительством РФ конкурса уже в 2006 году в России появятся туристско-рекреационные особые экономические зоны. В сентябре 2006 года 28 российских регионов представили свои проекты туристских комплексов. При подведении итогов было отклонено десять заявок, причем в большинстве случаев по причине отсутствия заключения экологической экспертизы, а также предоставления неполного комплекта документов, требующихся для участия в конкурсе. В октябре 2006 года на заседании Экспертного совета конкурсной комиссии по отбору заявок на создание туристско-рекреационных ОЭЗ были рассмотрены документы 18 регионов – участников конкурса.

Регионы участвовавшие в конкурсе, но проигравшие его, в любом случае получают преимущество в будущем. Они уже провели своеобразную инвентаризацию своего туристско-рекреационного потенциала, разработали программы развития туризма, бизнес-планы, привлекли инвесторов, которые, скорее всего, не откажутся от своих планов. А идея создания осо-



бых экономических зон туристско-рекреационного типа поможет власти выработать систему льгот и преференций для развития туристской индустрии в целом.

Конкурентным преимуществом российского туризма является национальное достояние страны – уникальные объекты исторического, архитектурного, культурного и природного наследия, а также рекреационный потенциал. Но только при эффективном их использовании и создании соответствующей инфраструктуры туризм может стать локомотивом социально-экономического развития страны, будет способствовать экономическому, социальному и духовному развитию российских регионов.

Для создания в России современной конкурентоспособной туристской индустрии предстоит большая совместная работа представителей законодательной и исполнительной властей, регионов, сферы туризма и бизнеса. Только консолидированные усилия всех заинтересованных сторон позволят России стать полноправным участником международного туристического рынка, осуществить позитивные прогнозы специалистов ВТО и удовлетворить повышенный интерес к туристским ресурсам нашей страны.