

# ТУРИСТИЧЕСКАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКЕ  
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ  
Владимир Александрович  
Головнев



Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одним из главных направлений перехода к инновационному, социально ориентированному типу экономического развития страны объявляет повышение уровня жизни российских граждан, в том числе за счет развития инфраструктуры отдыха и туризма, а также повышение уровня качества и доступности конкурентоспособных туристских услуг на международном рынке.

По мнению Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, именно в туризме заложена одна из так называемых точек роста для многих российских регионов. К тому же богатейшее культурно-историческое наследие России является поистине грандиозным ресурсом для развития туризма (*совещание в Угличе с главами городов Золотого кольца России по вопросам развития внутреннего туризма и проблемам местного самоуправления 1 августа 2008 года*).

В условиях финансово-экономического кризиса задача развития внутреннего и въездного туризма актуальна как никогда. Финансовые возможности наших граждан не позволяют, по сравнению с предыдущими годами, отдыхать за границей, поэтому развитие внутреннего туризма должно стать реальным инструментом оздоровления нации. В то же время меры, направленные на строительство и улучшение инфраструктуры, могут самым положительным образом сказаться

на росте въездного туризма. Все вместе это будет способствовать решению социальных проблем, созданию дополнительных рабочих мест, обеспечению занятости населения, увеличению доходов населения, занятого в отрасли. По косвенным подсчетам, три-четыре туриста создают одно рабочее место в экономике страны.

В настоящее время индустрия туризма в мире является одной из наиболее динамично развивающихся сфер в международной торговле услугами. По оценкам Всемирной туристской организации при ООН (ЮНВТО), за период 1990–2007 годов объем доходов от международного туризма вырос с 264 до 856 млрд. долларов. На его долю приходится 3,2% мирового валового продукта, а с учетом сопутствующих отраслей – 9,4% мирового ВВП, 7,6% работающего населения планеты заняты в сфере оказания туристических услуг.

Многие страны Европы значительную часть своего благосостояния построили на доходах от туризма. Так, в Великобритании доля доходов от туризма с учетом мультипликативного эффекта составит 9,2% ВВП, в Германии – 8,6%, во Франции – 10,9%. При этом первое место в рейтинге занимает бывшая португальская колония Макао, ее доход от туризма составил в 2007 году около 82,5% от ВВП.

По данным Ростуризма, за девять месяцев 2009 года в Россию въехали около 12 млн. иностранных граждан (без учета граждан стран ближнего зарубежья), из них только 1,6 млн. с туристическими целями (на 8% меньше, чем в аналогичный период в 2008 году), то есть каждый седьмой из общего количества посетивших Россию иностранных граждан. По тем же данным, туристические поездки в другие страны совершили 11,01 млн. российских граждан (на 18% меньше, чем в 2008 году). Дефицит платежного баланса по статье «поездки» в 2009 году составил порядка 10 млрд. долларов. Таким образом, вывезенные российскими туристами денежные средства работают на экономику других стран, что в значительной степени снижает экономические возможности развития отечественного туристского комплекса.

По данным Ростуризма, внутренний туристический поток в 2008 году достиг 30,3 млн. человек (на 6% больше, чем в 2007 году). Несмотря на финансовый кризис, увеличение объема внутреннего туризма в России ожидается на уровне 4–5%, в том числе и за счет сокращения выездного туризма.

К конкурентным преимуществам Российской Федерации в сфере туризма следует отнести прежде всего богатейшее культурно-историческое и природное наследие нашей страны в сочетании с фактором неизведанности, что представляет особый интерес для искушенных иностранных туристов. Появление в последние годы новых туристских продуктов в регионах Севера, Урала и Сибири усиливает конкурентные преимущества России. Тенденции развития туризма в мире показывают, что, по мере того как мир становится более изученным, будет появляться все меньше новых туристских центров, усилится тенденция к путешествиям в более отдаленные, менее известные и малодоступные места. Несомненными конкурентными преимуществами России стали также сформировавшаяся политическая стабильность, уровень развития медицины и гигиены.

Однако имеющийся в России огромный туристский потенциал используется малоэффективно. Несмотря на позитивные сдвиги за последние годы, туристские ресурсы используются слабо. Следует отметить, что уникальные природные ресурсы и культурное наследие, которыми обладает наша страна, не могут рассматриваться в качестве единственного и достаточного условия для обеспечения успешного развития туризма в стране, так как представляют собой лишь один из элементов туристского предложения.

На долю Российской Федерации, несмотря на ее высокий туристский потенциал, приходится всего около 1% мирового туристического потока. В современной экономике развитие туризма во многом зависит от состояния наиболее конкурентоспособных туристических кластеров (центров) и их концентрации на той или иной территории. К примеру, во Франции существует один, но весьма крупный туристический кластер – Париж, а в Испании их два – Барселона и Мадрид. При этом, в соответствии с данными проекта концепции Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и выездного туризма Российской Федерации (2011–2016 годы)», несмотря на лидирующие мировые позиции в развитии туризма, правительством Испании в августе 2009 года из бюджета страны выделено около 1 млрд. евро на поддержку туристской индустрии в условиях мирового финансового кризиса, а в государственных бюджетах Италии и Франции только на продвижение своего национального туристского продукта предусмотрено соответственно 42,0 и 61,2 млн. евро. Для сравнения: аналогичный показатель в Российской Федерации составляет порядка 4,1 млн. евро.

К основным факторам, определяющим будущее туристической индустрии, следует отнести такие, как политические и социально-экономические условия развития, конкуренция на отраслевом и межгосударственном уровнях, транспортная инфраструктура, информационные и инноваци-

онные технологии, как в туристической индустрии, так и в смежных отраслях, и др.

Анализ конкурентных преимуществ и недостатков Российской Федерации на рынке выездного и внутреннего туризма показывает необходимость активных действий, прежде всего со стороны государства, направленных на создание условий для устойчивого развития туризма в России.

С учетом изложенного целью развития туризма в Российской Федерации должно стать формирование современного эффективного конкурентоспособного туристского рынка, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в туристских услугах, повышение занятости и уровня доходов населения.

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

*В целом современное российское законодательство о туристской деятельности в значительной мере соответствует нормам и принципам международного права, гармонизировано с правом Европейского союза и законодательством развитых в туристском отношении государств.*

Основным законодательным актом, определяющим государственную политику в сфере туризма, устанавливающим правовые основы туристского рынка в Российской Федерации, стал Федеральный закон от 24 ноября 1996 года №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», сыгравший важную роль в становлении туризма в России. Закон легализовал экономические отношения в сфере туризма, установил правила поведения участников туристского рынка, принципы государственной политики в сфере туризма и др. Приоритетными направлениями государственной политики в сфере туризма являются поддержка и развитие внутреннего, выездного, социального и самодельного туризма.

В связи со значительным периодом времени, истекшим с момента его принятия, и отменой с 1 января 2007 года лицензирования туроператорской и турагентской деятельности Федеральным законом от 5 февраля 2007 года №12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в него внесены существенные изменения. В частности, определены условия осуществления туроператорской деятельности; уточнены и гармонизированы с применяемыми в международных правовых документах основные понятия, используемые в российском законодательстве о туризме; конкретизированы права и обязанности участников рынка туруслуг, предусмотрены обязанности туроператоров и турагентов в области обеспечения безопасности туризма при реализации туристского продукта, установлен минимальный размер финансового обеспечения и т.д.

Кроме того, внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дающие органам местного самоуп-



правления право осуществлять полномочия по развитию туризма, а также позволяющие использовать для этого соответствующие материальные и финансовые средства.

Вступил в законную силу Федеральный закон от 3 декабря 2008 года №237-ФЗ «О внесении изменений в статью 25.11 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», позволяющий иностранным пассажирам, прибывающим в туристических целях на паромах, находиться в России до 72 часов без визы. В настоящее время готовится постановление Правительства Российской Федерации, определяющее порядок пребывания на территории Российской Федерации указанных иностранных граждан.

Существенную роль в развитии туризма и санаторно-курортной сферы в России призван сыграть Федеральный закон от 3 июня 2006 года №76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», предусматривающий создание туристско-рекреационных особых экономических зон (ТРЗ), в которых установлен льготный режим осуществления предпринимательской деятельности в целях привлечения инвестиций в указанные сферы. Для этого предусматривается финансовое участие государства в создании инфраструктуры ТРЗ, налоговым законодательством резидентам ТРЗ предоставлены льготы по налогу на прибыль, по налогу на имущество и земельному налогу (Федеральный закон от 3 июня 2006 года №75-ФЗ). На данный момент приняты решения о создании семи туристско-рекреационных зон.

В 2008 году была завершена работа по разработке концепций создания и развития туристско-рекреационных особых экономических зон, в которых определены перспективные для развития направления туризма, целевое позиционирование (предназначение) каждой зоны, необходимый объем инвестиций, туристские объекты, которые необходимо построить, выбран архитектурный стиль. На основании указанных концепций были разработаны проекты планировки территорий туристско-рекреационных особых экономических зон. В настоящее время зарегистрировано 18 резидентов туристско-рекреационных особых экономических зон на территориях Республики Бурятия, Республики Алтай и Алтайского края с заявленным объемом инвестиций 11,9 млрд. рублей.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты и успешно реализуются региональные программы развития туризма. Для упорядочения процесса разработки подобных программ приказом Ростуризма от 11 июля 2007 года №66 утверждена Типовая структура региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации.

В рамках действующих федеральных программ, например ФЦП «Юг России», в туристско-рекреационных особых экономических зонах государство осуществляет инвестиции в развитие туристической отрасли. При этом необходимо отметить отсутствие отдельной федеральной целевой программы по развитию туризма в Российской Федерации с входящими в нее подпрограммами по отдельным направлениям туризма, принятие которой содействовало бы развитию внутреннего и въездного туриз-

ма, формированию конкурентоспособного отечественного туристического комплекса.

Сфера туризма представляет собой сложный межотраслевой комплекс. В связи с этим нормативное правовое регулирование отношений в данной сфере включает в себя не только правовые акты законодательства о туристской деятельности, но и акты различных отраслей законодательства Российской Федерации.

#### ФАКТОРЫ, СДЕРЖИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ

23 марта 2009 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение развития приоритетных направлений туризма в Российской Федерации». Совместными усилиями экспертов Комитета по экономической политике и предпринимательству и участников слушаний были сформулированы сдерживающие факторы развития отрасли:

- 1) несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей отдельные аспекты туристской деятельности. К примеру, в Российской Федерации нет законодательного акта, который бы регулировал основу туристской деятельности – гостиничное обслуживание;
- 2) недостаточное использование позитивного мирового опыта в области дифференцированного налогообложения туристской отрасли, что приводит к оттоку огромного объема средств из России в туристический комплекс ряда зарубежных стран;
- 3) значительный моральный и физический износ существующей материальной базы (в том числе транспортных средств, осуществляющих туристские перевозки, – автобусов, самолетов, ж/д транспорта, речных судов), недостаточное развитие туристской инфраструктуры в большинстве регионов страны, в том числе сопутствующей – транспортной, информационной, общественного питания, индустрии развлечений и др.;
- 4) постоянное удорожание стоимости турпакета, в том числе за счет резкого увеличения тарифов на коммунальные услуги, роста цен на авиа- и железнодорожные билеты, а также на другие предоставляемые туристам услуги;
- 5) малое количество гостиничных средств размещения туристского класса с современным уровнем комфорта, высокая стоимость проживания в гостиницах, питания, транспорта и иных услуг, предлагаемых туристам, существенно превышающая средневропейский уровень;
- 6) низкий уровень платежеспособного спроса населения;
- 7) отсутствие эффективной региональной инвестиционной политики, отсутствие готовых инвестиционных площадок, наличие административных барьеров, невыгодных условий земельной аренды;
- 8) наличие нерешенных вопросов в части упрощения порядка выдачи российских виз туристам из таких миграционно безопасных государств,



как страны Европы, Япония, Республика Корея, Австралия, Швейцария, Канада и др.;

9) дефицит квалифицированных кадров и, как следствие, низкое качество оказываемых туристских услуг;

10) отсутствие системы обеспечения безопасности, статистики несчастных случаев в туризме и их анализа, защиты личности и собственности в сфере туристской деятельности, в том числе за счет общепринятых в мировой практике страхования механизмов;

11) недостаточность статистических данных о состоянии, развитии туризма и его мультипликативном эффекте на экономику регионов и страны;

12) отсутствие полноценного страхования туристов, совершающих поездки по территории России, от рисков, общепринятых в мировой практике страхования;

13) отсутствие активного имиджевого позиционирования России как туристской державы на внутреннем и международном рынках и, как следствие, обилие негативной информации о социальной и криминогенной обстановке в стране;

14) недостаток механизмов поддержки развития социального туризма;

15) отсутствие инфраструктуры для путешествий и отдыха инвалидов и пожилых людей (турникеты, дорожки, специально оборудованные туалеты и др.).

Таким образом, системная проблема состоит в том, что при сохранении сложившегося уровня конкурентоспособности России на мировом туристском рынке возможности развития отечественного туристского рынка будут недостаточными для повышения уровня жизни и увеличения занятости населения, удовлетворения растущего спроса на качественные туристские услуги.

Первоочередные задачи совершенствования нормативной правовой базы и организационных мероприятий в туристской отрасли Российской Федерации:

1. Проведение комплексного анализа нормативных правовых актов, препятствующих развитию туризма в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в том числе отдельных видов туризма.

2. Постоянное осуществление мониторинга нормотворческой деятельности в целях учета интересов развития туризма при подготовке, принятии и реализации нормативных правовых актов, оказывающих влияние на состояние и перспективы туристской индустрии.

3. Разработка проектов нормативных правовых актов, направленных на развитие туризма в Российской Федерации.

4. Создание национальной системы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров (в том числе высвобождаемых в результате кризиса) для работы в сфере туризма и индустрии гостеприимства, что должно способствовать улучшению качества обслуживания в туристической индустрии.

5. Принятие мер по созданию условий для разработки и продвижения интегрированных турпродуктов совместно с другими странами СНГ, Европы и др.

6. Разработка мер по осуществлению полноценного страхования туристов от рисков, общепринятых в мировой практике страхования, а также механизма обязательного страхования туристских маршрутов повышенной опасности в пределах России с установлением минимального размера страховой суммы и минимального набора страхуемых рисков, оказываемых страховых услуг.

7. Разработка предложений по установлению особенностей правового регулирования путешествий несовершеннолетних туристов, включая повышенную ответственность туроператоров и турагентов за качество и безопасность предоставляемых услуг, определение квалификационных требований к руководителям турфирм, организующих путешествия групп несовершеннолетних туристов, а также квалификационных требований к руководителям таких групп.

8. Введение налоговых льгот по налогу на имущество, земельному налогу санаторно-курортным предприятиям, осуществляющим обслуживание льготных категорий и социально незащищенных граждан.

9. Разработка и внесение предложений по изменению Федерального закона от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в части упрощения визового режима въезда в Россию с туристскими целями граждан экономически развитых стран, генерирующих основные международные туристские потоки и не представляющих угрозы с точки зрения нелегальной трудовой миграции.

10. Разработка и внесение предложений по изменению отдельных законодательных актов Российской Федерации в части разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере туризма, в том числе в Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части расширения полномочий субъектов Российской Федерации в вопросах туризма).

11. Разработка и внесение предложений, направленных на усиление юридической ответственности туроператоров за причинение вреда жизни и здоровью туристов, осуществление незаконного предпринимательства в сфере туризма, нарушение иных норм законодательства в области безопасности туризма.

Реализация вышеобозначенных мер позволит в ближайшие годы реализовать огромный туристический потенциал нашей страны.