

УДК 338.48:379.5

И.С. КАБИРОВ,*кандидат экономических наук, доцент**Чистопольский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)*

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ ТУРИЗМА

В статье рассматриваются теоретические основы государственного регулирования в сфере туризма, проанализированы изменения в туристском законодательстве, связанные непосредственно с созданием институтов финансовых гарантий, исследуется зарубежный опыт государственной политики в сфере туризма.

В современных условиях туризм прочно вошел в экономику и жизнь многих людей, являясь при этом относительно молодой сферой, которую только с недавнего времени стали считать достойной научного исследования и серьезного интереса со стороны государства. Правительство Российской Федерации стало уделять особое внимание роли туризма в современных условиях. Органы государственной власти все чаще обращаются к вопросам ее развития, нормативно-правового регулирования, ведут поиск путей реализации туристского потенциала регионов, разрабатывают федеральные целевые программы развития в сфере туризма и т.п. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы государственного регулирования сферы туризма в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

Нельзя не согласиться с мнением В. Мутко, который отметил, что «сегодня требуется четкая государственная политика, направленная на развитие инфраструктуры, привлечение инвестиций, совершенствование законодательно-правовой базы, повышение уровня обслуживания, формирование позитивного имиджа России как страны, благоприятной для туризма» [1, с. 6].

Неоспорим тот факт, что туризм играет важную роль в формировании валового внутреннего продукта, обеспечении уровня занятости населения, пополнении бюджета различных уровней, содействует развитию смежных отраслей, выступая при этом катализатором социально-экономического развития во многих странах мира. Совсем недавно туризм в России развивался невысокими темпами в силу несовершенной инфраструктуры и отсутствия

поддержки со стороны государства. Поток иностранных туристов был намного меньше, чем сейчас. В 2009 г. нашу страну с туристскими целями посетило 2,1 млн человек. В первом квартале 2010 г. Россию посетило 187 тыс. иностранцев. Отметим, что в 2009 г. за аналогичный период нашу страну с целью туризма посетило 185 тыс. человек.

Регулирование в сфере туризма предполагает воздействие органов государственной власти на деятельность хозяйствующих субъектов с целью реализации социально-экономических приоритетов государства в современных условиях. Наглядно представим многоуровневую систему государственного регулирования в сфере туризма (рис. 1).

Безусловно, регулирование со стороны государства определяется необходимостью планирования туризма, его финансового содействия, нормативно-правового обеспечения, важностью установки финансово-экономических отношений, происходящих в туризме, и продвижения россий-

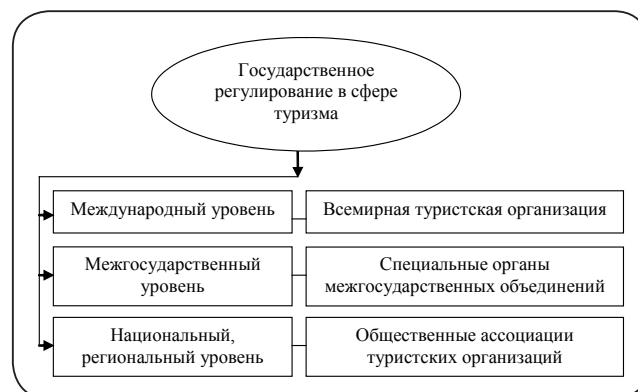


Рис. 1. Многоуровневая система государственного регулирования в сфере туризма

ского туристского продукта как на внутреннем, так и на международном рынках.

Существующие проблемы в сфере туризма необходимо решать на государственном уровне, и ряд сдвигов в этом направлении уже произошел. Так, в 2002 г. была принята Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г., в 2008 г. – Стратегия развития туризма на период до 2015 г. В 2004 г. было образовано Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), которое является главным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма.

Отметим, что в результате эффективной и плодотворной деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере туризма, Правительства РФ и Федерального Собрания РФ были приняты нормативно-правовые акты, которые сформировали в России правовые основы современного туристского рынка. Таким образом, в настоящее время законодательство о туристской деятельности соответствует принципам международного права, тесно связано с законодательными нормами цивилизованных стран в области туризма.

Законодательство Российской Федерации о туристской деятельности (далее – законодательство о туристской деятельности) определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в РФ, и регулирует отношения, возникающие при реализации прав туристов на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации. Основным содержанием норм законодательства о туристской деятельности являются вопросы защиты прав потребителей туристского продукта, правового регулирования деятельности туроператоров и турагентов, а также публичной организации предпринимательской деятельности в сфере туризма [2, с. 7].

Так, в правовом регулировании туристской деятельности произошли существенные изменения. С 1 января 2007 г. произошла отмена института лицензирования туроператорской и турагентской деятельности. Был подписан Федеральный закон № 12-ФЗ от 5 февраля 2007 г. «О внесении изме-

нений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 июня того же года. Вышеназванный закон заменил лицензирование для туроператоров системой финансового обеспечения. Размер финансового обеспечения в соответствии со ст. 17.2 вышеуказанного закона не может быть менее: 10 млн руб. для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере международного туризма; 500 тыс. руб. для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма, и 10 млн руб. для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего и международного туризма [3].

В июле 2009 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 июня 2009 г. № 123-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». В соответствии с вышеуказанным законом минимальный размер обязательного финансового обеспечения ответственности туроператора в сфере выездного туризма составляет 30 млн руб. Такая сумма определена для туроператоров с годовым оборотом до 100 млн руб. и тех, кто работает по упрощенной системе налогообложения. Для туроператоров с годовым оборотом до 300 млн руб. размер финансовых гарантий составляет 60 млн руб., свыше 300 млн руб. – 100 млн руб. Размер финансового обеспечения составляет 500 тыс. руб. – для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма, 10 млн руб. – для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма. Если компания оказывает услуги в нескольких сферах туроператорской деятельности, применяется наибольший размер финансового обеспечения. Юридические лица, ранее не осуществлявшие туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма, должны иметь финансовое обеспечение в размере не менее 30 млн руб. Туроператоры обязаны не позднее 60 дней со дня вступления вышеуказанного закона в силу подготовить свое финансовое обеспечение [4].

Принятые коррективы в настоящем законе позволят дать гарантии тому, что интересы туриста будут хоть как-то защищены в выборе туристской организации. Введение финансовых гарантий поможет защитить туристов от недобросовестных туроператоров, однако отдельные

положения закона требуют ряда поправок. Как справедливо отмечает Ю.А. Барзыкин, «задача государства – разработать действующие, эффективные механизмы защиты прав и туристов, и турбизнеса, затем внедрить их» [5, с. 23].

Отметим, что данный вопрос на сегодняшний день остается дискуссионным. С одной стороны, с введением дифференцированных финансовых гарантий повысилась прозрачность бухгалтерской отчетности российских туроператоров. Суммарные ежегодные денежные потоки в туристской отрасли России превышают 170 млрд руб. По состоянию на 15 января 2010 г. суммы выплат страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора составляют 62,9 млн руб. [6].

С другой стороны, финансовые гарантии в сфере въездного туризма являются бессмысленными. В России в вышеуказанной сфере в течение ряда лет существует фиктивное страхование ответственности туроператоров за неисполнение договора о реализации туристского продукта. Фиктивное в том, что приезжающие в РФ иностранные туристы денежных средств по этой страховке не получают. Иностранцы заключают договор не с российской компанией, а с туроператором из страны отправления. В связи с этим проблемы, возникающие с обслуживанием иностранных туристов, не могут быть признаны страховым случаем. По мнению Федеральной антимонопольной службы, установленный Законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» размер финансовой ответственности туроператоров по въездному туризму экономически не обоснован и неоправданно завышен [7].

По мнению М. Грунина, «когда бизнесмена заставляют нести дополнительные издержки, он сделает все возможное, чтобы лишних денег никому не платить. Наивно думать, что при ужесточении условий работы бизнесмен вдруг бросит свое дело и станет офисным служащим. Участники рынка ищут и находят разнообразные формы ухода от обременительных выплат страховым компаниям» [8, с. 2].

Законодательство о туристской деятельности активно развивается в субъектах РФ. В 48 субъектах Российской Федерации существуют специальные законы, регулирующие общественные отношения в сфере туризма (законы «О туризме»,

«О туристской деятельности в субъекте Российской Федерации», «О поддержке развития туризма», «О развитии внутреннего и въездного туризма» и т.д.). Наряду с законами в трех субъектах РФ действуют концепции развития туризма (санаторно-курортного, туристского комплекса) на среднесрочную перспективу, а в 16 регионах приняты региональные целевые программы развития туризма. Безусловно, это подчеркивает значение туризма для социально-экономического, культурного, экологического и иного развития субъектов РФ [2, с. 8].

Стимулирование развития туристской инфраструктуры на региональном уровне в период до 2015 г. осуществляется в рамках действующих федеральных целевых программ; например «Юг России» (2008–2012 гг.), раздел «Развитие туристско-рекреационного комплекса». Предлагается также осуществлять в рамках следующих действующих, разрабатываемых и планируемых к разработке федеральных целевых программ: «Социальное развитие села до 2010 года», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2013 года», «Развитие транспортной системы РФ (2010–2015 годы)», «Развитие историко-культурных зон в России (2010–2013 годы)», «Туристско-рекреационное развитие прибрежных территорий Азовского и Каспийского морей на период 2010–2015 гг.» [9, с. 30]. Отметим, что успешное выполнение вышеназванных целевых программ развития туризма возможно при соблюдении ряда условий: совершенствование нормативно-правовой базы, непрерывного финансирования программы согласно утвержденному плану, осуществления постоянного контроля за фактической эффективностью выполнения программы.

Государственная поддержка в сфере туризма проявляется в виде создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ). Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определил правовую основу для создания и функционирования в России туристско-рекреационных особых экономических зон, смысл которых заключается не только в освобождении от налогов, но и предоставление государством гарантий для инвесторов в защите их прав собственности. В 2006 г. в России опре-

делены семь ОЭЗ ТРТ: в Краснодарском крае; в Ставропольском крае; в Иркутской области; в Республике Бурятия; в Республике Алтай; в Алтайском крае; в Калининградской области. Помимо этого, в 2010 г. была создана ОЭЗ ТРТ на территории Приморского края. Наличие ОЭЗ ТРТ предполагает существование льготных инструментов регулирования экономической деятельности, намеренно создаваемых органами государственной власти с целью повышения уровня занятости населения, развития производства, стимулирования экспорта и, безусловно, привлечения потенциальных инвесторов.

В силу того, что туризм является межотраслевым комплексом, интерес государства может распространяться на сферы с косвенным отношением к туристской деятельности. В частности, был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», направленный на привлечение инвестиций в экономику России и обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. В развитие вышеуказанного закона было принято постановление Правительства РФ от 09.02.2007 № 90, утверждающее типовую форму концессионного соглашения в отношении объектов социально-культурного назначения, включая объекты отдыха и туризма.

Значительный социально-экономический эффект получен от реализации постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов». Данный документ существенно упростил туристские формальности для иностранных туристов, прибывающих в Россию на круизных судах на срок более чем 72 часа. Двадцать восьмого июня 2007 г. принят Приказ Минтранса России № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей». Нормы законодательства о туристской деятельности тесно переплетаются с правовыми нормами, регулирующими вопросы правового положения иностранных граждан, миграционного учета, вопросами выезда за пределы территории РФ и въезда в РФ и другими вопросами государственной миграционной политики.

В связи с этим принятие государством решений в данной сфере должно осуществляться с учетом соблюдения баланса интересов развития въездного туризма, а также интересов обеспечения национальной безопасности РФ [2, с. 9].

Федеральный закон от 19 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определил, во-первых, порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля; во-вторых, порядок взаимодействия контролеров при организации и проведении проверок; в-третьих, права и обязанности проверяющих при проведении проверок; в-четвертых, права и обязанности хозяйствующих субъектов, а также меры по защите их прав и законных интересов. Вышеназванный закон призван защитить интересы бизнеса, устранить избыточные административные барьеры в современных условиях.

Оценка качества туристского продукта определяется сертификацией, гарантирующей, что продукт (услуга) отвечает определенным международным требованиям. В настоящее время действуют следующие стандарты, регулирующие туристскую деятельность:

– ГОСТ Р 50644-2009 «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов» (утвержден Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 773-ст);

– ГОСТ Р 51185-2008 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования» (утвержден Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 № 518-ст);

– ГОСТ Р 50690-2000 «Туристские услуги. Общие требования» (утвержден Постановлением Госстандарта РФ от 16.11.2000 № 295-ст);

– ГОСТ Р 50681-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Проектирование туристских услуг» (утвержден Постановлением Госстандарта РФ от 21.06.1994 № 177).

Сертификация системы качества туристской организации является, по сути, общепризнанным способом независимого подтверждения соответствия работ (услуг) установленным международным требованиям, тем самым позволяет повысить

конкурентоспособность на рынке, расширить круг партнеров и потенциальных потребителей.

Представим зарубежный опыт государственной политики в отношении сферы туризма. Так, в Великобритании была создана некоммерческая структура *VisitBritain*, основной задачей которой являлось изменение имиджа Великобритании и продвижение туристских ресурсов страны на международный рынок. Данная структура продвигает национальный продукт государства в различных странах мирах. Главной миссией создания структуры является увеличение дохода и занятости населения. *VisitBritain* создает все условия для партнерства, делового консультирования и открытости страны для туризма. Программы по привлечению потенциальных потребителей разрабатываются для различных регионов, то есть учитываются особенности каждой страны. Данная структура тесно сотрудничает со всеми национальными и региональными туристскими организациями [10]. Отметим, что Великобританию посещают порядка 30 млн туристов в год.

Во Франции были созданы ассоциации под названием «офисы по туризму» как ассоциативные формы объединения государства и бизнеса, и в настоящее время существует порядка 3 600 таких офисов. Прием, информирование туристов и продвижение туристских услуг по своей сути являются одной базовой моноуслугой, оказываемой одновременно. Офис по туризму включает представителей следующих организаций: местной администрации, спонсоров, общественных и частных заинтересованных организаций. Деятельность офисов по туризму на 85% финансируется из бюджетных средств, а оставшиеся 15% – за счет ежегодных членских взносов местных организаций, заинтересованных в рекламе своих компаний, кредитов, инвестиций и др. Практически вся территория Франции находится в границах влияния данных офисов, которые обеспечивают приток туристов во все уголки страны [11, с. 34]. Франция является одной из стран-лидеров въездного туризма, ее посещают порядка 80 млн туристов ежегодно.

Подводя итоги, отметим, что в последнее время в туристском секторе идет активное формирование нормативно-правовой базы, разрабатываются федеральные, региональные, местные целевые программы развития туризма, усиливается финансовая ответственность лиц, осуществляющих туристскую деятельность, появляются новые механизмы и инструменты, способствующие развитию туризма в России. Благодаря государственному вмешательству в сферу туризма появляется возможность более полного использования обществом имеющихся социальных благ.

Список литературы

1. Теодорович С. Работать надо! // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2009. – № 2. – С. 6–7.
2. Существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации (по материалам Федерального агентства по туризму Российской Федерации) // Туризм: право и экономика. – 2008. – № 2(25). – С. 6–15.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.02.2007 № 12-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 7. – Ст. 833.
4. О внесении изменения в статью 17.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 июня 2009 г. № 123-ФЗ // Российская газета. – 2009. – № 4942.
5. Барзыкин Ю.А. «Кризис подтолкнет к созданию эффективных механизмов развития туризма...» // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2009. – № 2. – С. 23.
6. Чижкова О. Ежегодные денежные потоки в туротрасли России превышают 170 млрд рублей. – URL: http://www.ratanews.ru/news/news_25022010_1.stm
7. Тюрина И. ФАС считает, что фингарантии для въездного туризма экономически не обоснованы и неоправданно завышены. – URL: http://www.ratanews.ru/news/news_23122009_3.stm
8. Грунин М. ФИГи по фигу // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 2009. – № 9. – С. 20–21.
9. Федеральные целевые программы в сфере туризма (по материалам Федерального агентства по туризму Российской Федерации) // Туризм: право и экономика. – 2008. – № 2(25). – С. 30–32.
10. URL: <http://www.visitbritain.com/>
11. Шарафутдинова Е.В. Новый стимул к развитию туризма в России // Туризм: право и экономика. – 2005. – № 4(11). – С. 32–35.

В редакцию материал поступил 27.08.10

Ключевые слова: туризм, финансовый кризис, законодательство, финансовые гарантии, государственное регулирование сферы туризма.